

# FONTI ARCHIVISTICHE, «RISERVATE» O «SEGRETE», PER LA STORIA DELL'ITALIA REPUBBLICANA: TRA NORMATIVA E PRASSI

Stefano Twardzik

1. *La consultabilità dei documenti nella «legge archivistica» del 1963 e nel Codice dei beni culturali.* È trascorso piú di un decennio da quando un decreto legislativo del 1999, recante *Disposizioni in materia di trattamento dei dati personali per finalità storiche, statistiche e di ricerca scientifica*<sup>1</sup>, ha parzialmente riscritto le norme relative alla consultabilità dei documenti contenute negli articoli 21-22 della cosiddetta «legge sugli archivi» del 1963 (il d.p.r. 1409, emanato il 30 settembre di quell'anno<sup>2</sup>). Le novità allora introdotte, poi trasfuse senza modifiche di rilievo nell'attuale *Codice dei beni culturali e del paesaggio*<sup>3</sup>, hanno riguardato prevalentemente, come si evince dalla rubrica stessa del decreto, le condizioni per il trattamento dei documenti contenenti notizie attinenti alla riservatezza delle persone e una rideterminazione dei limiti temporali posti alla libera consultazione di tali specie di documenti e di quelli relativi ai «dati giudiziari» indicati nella legge 675 del 1996<sup>4</sup> (il primo provvedimento organico a tutela della *privacy* emanato nel nostro Paese).

In sede di elaborazione del nuovo testo normativo si era posta l'esigenza di conciliare la protezione dei dati personali, che nel rinnovato quadro giuridico degli anni Novanta avevano trovato una piú penetrante tutela nel nostro ordinamento<sup>5</sup>, con le esigenze della ricerca storica, in considerazione del fat-

<sup>1</sup> D.lgs. 30 luglio 1999, n. 281; si vedano in particolare gli articoli 7-9.

<sup>2</sup> Si tratta di un decreto legislativo, intitolato *Norme relative all'ordinamento e al personale degli Archivi di Stato*, emanato a seguito della delega disposta dalla l. 17 dicembre 1962, n. 1863.

<sup>3</sup> D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (emanato in virtú della delega conferita dalla l. 6 luglio 2002, n. 137), articolo 122.

<sup>4</sup> L. 31 dicembre 1996, n. 675, *Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*, articolo 24.

<sup>5</sup> Con la promulgazione della legge 675/1996, il legislatore nazionale dava applicazione alla direttiva comunitaria del 24 ottobre 1995, n. 95/46/CE, e agli impegni assunti nei confronti della comunità internazionale con la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1981 (n. 108). Prima della legge 675, nell'ordinamento italiano le poche norme che tutelavano espressamente il diritto alla riservatezza delle persone si trovavano nella l. 22 aprile 1941, n. 633, sul diritto d'autore (articoli 93-97), nel d.p.r. 1409/1963 (art. 21), nel-

to che la legge archivistica del 1963 prevedeva solo un termine di 70 anni per i documenti «riservati relativi a situazioni puramente private di persone»<sup>6</sup>. Un limite, che nell'applicazione adottata nel corso degli anni presso l'Archivio centrale dello Stato e presso diversi Archivi di Stato, aveva coinvolto solo una parte dei dati individuati come «sensibili» dalla legge 675, ossia i documenti contenenti notizie relative alle abitudini sessuali, all'intimità della vita familiare, allo stato di salute; mentre la legge sulla tutela dei dati personali aveva definito sensibili anche i dati idonei a rivelare l'origine etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni<sup>7</sup>.

La soluzione accolta dal decreto legislativo 281/1999 fu quella di istituire una nuova barriera temporale al libero accesso ai documenti contenenti queste tipologie di dati sensibili, pari a 40 anni dalla loro data, e di mantenere il termine di 70 anni per quei dati, definiti in gergo archivistico sensibilissimi, relativi alle situazioni personali prima enunciate, che venivano però ora puntualmente enucleate dal nuovo disposto normativo<sup>8</sup>. Inoltre, l'individuazione di un termine di 40 anni per l'ostensibilità dei documenti contenenti «dati giudiziari», poi modificato dal Codice dei beni culturali nell'espressione «dati relativi a provvedimenti di natura penale»<sup>9</sup>, offriva il destro alla soppressione della norma che escludeva dalla consultazione i documenti dei processi penali per ben 70 anni dalla data della conclusione del relativo procedimento, una disposizione della legge archivistica assai criticata dalla scarsa dottrina cimentatasi sull'argomento<sup>10</sup>.

la l. 20 maggio 1970, n. 300 (il cosiddetto Statuto dei lavoratori), nel d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322 (sul Sistema statistico nazionale) e nella legge sul procedimento amministrativo del 7 agosto 1990, n. 241 (art. 24).

<sup>6</sup> Articolo 21, comma 1, del d.p.r. 1409/1963.

<sup>7</sup> Articolo 22 della l. 675/1996, ora art. 4, c. 1, del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

<sup>8</sup> Articolo 8, comma 2, del d.lgs. 281/1999; sul tema, si veda P. Carucci, *La consultabilità dei documenti*, in Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia, *Storia d'Italia nel secolo ventesimo. Strumenti e fonti*, a cura di C. Pavone, vol. III, *Le fonti documentarie*, Roma, Ministero per i Beni e le attività culturali, 2006, pp. 31-33.

<sup>9</sup> Cfr. l'articolo 8, c. 2, del d.lgs. 281/1999 (ora abrogato) e l'articolo 122, c. 1, lett. b, del d.lgs. 42/2004, che utilizza la perifrasi «i dati relativi a provvedimenti di natura penale espressamente indicati dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali», ossia l'attuale articolo 4 del d.lgs. 196/2003, che – tramite il rinvio ad ulteriori norme – richiama i dati personali relativi alle eventuali iscrizioni nel Casellario giudiziario, nell'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato o che consentono di rivelare la qualità di indagato o imputato.

<sup>10</sup> P. D'Angiolini, *Limits alla consultabilità dei documenti per la storia contemporanea*, in *Gli archivi per la storia contemporanea. Atti del seminario di studi, Mondovì, 23-25 febbraio 1984*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, 1986, p. 22; P. Carucci, *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1987, pp.

Da allora, altri provvedimenti si sono succeduti a piú riprese a regolare questa controversa materia, con parziali integrazioni ma senza introdurre modifiche significative alle novità apportate dal decreto legislativo 281: il *Codice di deontologia e di buona condotta per i trattamenti di dati personali per scopi storici*, approvato dal Garante per la protezione dei dati personali nel 2001<sup>11</sup>; il *Codice in materia di protezione dei dati personali* del 2003<sup>12</sup> (in particolare, nei suoi articoli 98-103); e infine, il citato Codice dei beni culturali e del paesaggio entrato in vigore nel 2004, ma già emendato due volte, nel 2006 e nel 2008<sup>13</sup>.

Queste disposizioni nel loro insieme hanno tutte interessato la disciplina della pubblicità dei documenti per motivi di studio, osservata però quasi esclusivamente sotto il profilo di un corretto bilanciamento tra il diritto alla ricerca e il diritto al riserbo delle persone. L'altra rilevante restrizione alla libera consultabilità degli archivi, ossia la limitazione posta dalla presenza di documenti «di carattere riservato relativi alla politica estera o interna dello Stato», consultabili, secondo la norma introdotta nel 1963, «50 anni dopo la loro data»<sup>14</sup>, non è stata invece interessata da revisioni legislative e ha mantenuto la formulazione originaria che è transitata, quasi immutata, nell'attuale articolo 122 del Codice dei beni culturali.

Sotto questo aspetto, l'unica variazione apportata dagli estensori del Codice al dettato del d.p.r. 1409/1963 è stata il frutto di un coordinamento normativo fra il testo previgente e le disposizioni contenute in un altro provvedimento legislativo, il d.p.r. 30 dicembre 1975, n. 854<sup>15</sup>, che, a dodici anni dall'entrata in vigore della legge sugli archivi, nell'importante frangente del passaggio dell'amministrazione archivistica al neo-costituito ministero per i Beni culturali e ambientali<sup>16</sup>, aveva sancito che il ministero dell'Interno mantenesse le attri-

79-80. Si consideri, comunque, che anche l'attuale soluzione normativa, che limita a 40 anni dalla loro data la consultazione dei documenti contenenti dati personali di natura penale, è piú restrittiva rispetto agli articoli del Codice di procedura penale che regolano la pubblicità degli atti processuali: v. la nota 254.

<sup>11</sup> Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali, n. 8/P/2001 del 14 marzo 2001, in G.u. del 5 aprile 2001, n. 80; anche sul web, <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1556419>.

<sup>12</sup> D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, che ha abrogato la legge 675/1996.

<sup>13</sup> Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio sono state attuate, in relazione ai beni culturali, con il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, e successivamente con il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62. Ulteriori modifiche sono state introdotte dal recente d.l. 13 maggio 2011, n. 70.

<sup>14</sup> Articolo 21, c. 1, del d.p.r. 1409/1963.

<sup>15</sup> Sulle *Attribuzioni al ministero dell'Interno in materia di documenti archivistici non ammessi alla libera consultabilità*.

<sup>16</sup> L'amministrazione degli Archivi di Stato, dopo una permanenza di un secolo nell'alveo del ministero dell'Interno, con la l. 29 gennaio 1975, n. 5 (di conversione del d.l. 14 di-

buzioni in materia di documenti esclusi dalla libera consultabilità. Perciò, mentre la formulazione dell'articolo 21 del d.p.r. 1409/1963, con riferimento ai documenti non ostensibili per motivi di politica interna o estera, utilizzava l'espressione «di carattere riservato», l'attuale articolo 122 del Codice dei beni culturali usa la perifrasi: documenti «dichiarati di carattere riservato, ai sensi dell'articolo 125, relativi alla politica estera o interna dello Stato», e prevede quindi che l'accertamento del carattere di riservatezza sia effettuato dal ministero dell'Interno, d'intesa col ministero per i Beni culturali<sup>17</sup>.

La questione chiama in causa il rapporto tra la procedura di versamento dei documenti negli Archivi di Stato, prima regolamentata dagli articoli 23-25 della legge archivistica, e le eccezioni alla libera consultabilità dei documenti contemplate dall'articolo 21 della stessa legge. In base all'attuale articolo 41 del Codice, che ha accolto la sostanza dei richiamati articoli 23-25, gli organi giudiziari ed amministrativi dello Stato, con l'eccezione del ministero degli Affari esteri e degli stati maggiori della Difesa, dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e del Comando generale dell'Arma dei carabinieri, dopo aver effettuato le operazioni di scarto, versano all'Archivio centrale dello Stato ed agli Archivi di Stato i documenti relativi ad affari esauriti da oltre quarant'anni, insieme ai mezzi di corredo che ne garantiscono la consultazione. Presso gli organi in questione sono istituite – anche se in diversi casi la norma viene purtroppo disattesa – apposite commissioni di sorveglianza, destinate, appunto, a individuare le serie documentarie da proporre per lo scarto e a curare i versamenti nei competenti Archivi di Stato<sup>18</sup>.

Il decreto delegato n. 854 del 1975 era intervenuto proprio sulle competenze di tali commissioni, stabilendo (all'articolo 3) che l'accertamento del carattere di riservatezza dei documenti fosse compiuto dalle stesse nel momento del trasferimento delle serie documentarie dagli archivi di deposito degli uffici dell'amministrazione attiva all'Archivio centrale dello Stato e agli Archivi di Stato, e non fosse più rilevato, come era avvenuto fino ad allora, dagli stessi archivisti di Stato sulle serie già versate negli istituti di conservazione, nel momento in cui gli studiosi ne facevano richiesta. Proprio a tal fine, la composizione delle commissioni venne integrata con l'inserimento di un rappresentante del ministero dell'Interno. Su questo punto il Codice dei beni culturali, tramite l'attuale formulazione, si è perciò limitato ad armonizzare le disposizioni della legge sugli archivi con quelle successivamente introdotte dal

cembre 1974, n. 657) è stata affidata al ministero per i Beni culturali e ambientali, oggi ministero per i Beni e le attività culturali.

<sup>17</sup> Articolo 125 del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali), combinato col disposto dell'articolo 122.

<sup>18</sup> L'attività delle commissioni di sorveglianza, in passato regolata dall'articolo 25 del d.p.r. 1409/1963, è attualmente disciplinata dal d.p.r. 8 gennaio 2001, n. 37.

decreto del 1975; il risultato di quest'operazione di *drafting* normativo si rivela però assai discutibile, come si vedrà più oltre.

La riserva al ministero dell'Interno delle competenze in materia di documenti costituenti eccezione alla regola della libera consultabilità, ha fatto sì che le autorizzazioni per motivi di studio alla consultazione di tali documenti prima della scadenza dei termini temporali di 50 e 70 anni, una procedura prevista dalla legge archivistica ma contemplata già dai regolamenti governativi del 1875 e del 1911<sup>19</sup>, continuasse anche dopo il 1975 ad essere affidata a questo ministero. Si tratta di un'attribuzione che permane ancora oggi, anche se il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni offre da un decennio a questa parte maggiori garanzie di liberalità e imparzialità, grazie alla reintroduzione nel 1998 di un organismo tecnico consultivo, la Commissione per le questioni inerenti alla consultabilità degli atti d'archivio riservati, incaricata di valigliare a livello nazionale le domande di autorizzazione alla consultazione anticipata provenienti dagli utenti degli Archivi di Stato<sup>20</sup>.

Ricapitolando, il Codice dei beni culturali stabilisce attualmente il principio del libero accesso, valido *erga omnes*, ai documenti conservati negli Archivi di Stato, negli archivi storici degli enti pubblici territoriali e in quelli di «ogni altro ente ed istituto pubblico», salvo tre eccezioni (articolo 122):

- 1) i documenti dichiarati di carattere riservato, relativi alla politica estera o interna dello Stato, che diventano consultabili 50 anni dopo la loro data;
- 2) i documenti contenenti dati sensibili e dati relativi a provvedimenti di natura penale, espressamente indicati nella normativa in materia di dati personali, che diventano liberamente consultabili 40 anni dopo la loro data. Il termine è di 70 anni se i dati si riferiscono alla salute, alla vita sessuale o a rapporti riservati di tipo familiare;
- 3) i documenti versati negli Archivi di Stato e nell'Archivio centrale dello Stato in caso di «pericolo di dispersione o di danneggiamento» o di «appositi accordi», anticipatamente rispetto al termine normale dei 40 anni dopo la data di esaurimento degli affari, che diventano liberamente consultabili alla scadenza del quarantennio.

Per le prime due ipotesi è prevista una procedura di autorizzazione alla consultazione anticipata, attivata dalle specifiche richieste degli studiosi, che affida all'amministrazione una valutazione discrezionale comparativa dei contrapposti interessi alla tutela della riservatezza e all'accessibilità degli atti (articolo 123).

<sup>19</sup> R.d. 27 maggio 1875, n. 2552, articolo 14; r.d. 2 ottobre 1911, n. 1163, articoli 77 e 80.

<sup>20</sup> Decreto del ministro dell'Interno 2 luglio 1998, successivamente recepito dall'art. 8, c. 1, del d.lgs. 281/1999 e ora dall'art. 123, c. 1, del d.lgs. 42/2004. La procedura di consultazione anticipata, ai sensi dell'art. 123, c. 3, si applica anche alle domande presentate da utenti di archivi storici di enti pubblici, ma per questi ultimi le autorizzazioni finora richieste sono state pochissime.

La terza eccezione è stata introdotta solo di recente da un'improvvida modifica apportata al Codice nel 2006<sup>21</sup>. Non è il caso di soffermarsi troppo sulla illogicità della novella: se la disponibilità dei documenti di carattere non riservato viene legata al termine temporale ordinario dei versamenti, fissato convenzionalmente nei 40 anni dall'esaurimento degli affari rappresentati nelle carte, allora diventa inutile l'individuazione di determinate categorie di documenti non liberamente accessibili per 40 anni, indicate nella seconda eccezione. Inoltre, dato che il successivo articolo 124 del Codice contempla la possibilità di consultare per scopi storici anche i documenti conservati negli archivi correnti e di deposito delle pubbliche amministrazioni, a maggior ragione non si comprende il motivo per cui documentazione posteriore al quarantennio, ma comunque risalente di alcuni decenni, non possa essere utilizzata per le medesime finalità una volta entrata negli archivi istituzionalmente destinati a una funzione storico-culturale.

A parte l'evidente problema di coerenza interna della norma, il provvedimento in questione sta trovando finora (fortunatamente) una certa resistenza all'applicazione perché va a scompaginare un sistema che aveva raggiunto nel corso degli anni un buon equilibrio, mercé soprattutto la meditata legge archivistica del 1963. Fino alla modifica intervenuta nel 2006 il libero accesso alle carte versate negli archivi storici non era condizionato dal momento del versamento. Non è un particolare irrilevante: il termine del quarantennio, infatti, non è mai stato rigorosamente rispettato, dato che i versamenti dagli organi statali, così come l'acquisizione degli archivi di enti pubblici soppressi, si susseguono nel corso dei decenni a scadenze piuttosto irregolari, determinate, tra l'altro, dalle carenze di spazio negli archivi di deposito e dai trasferimenti di sede degli uffici<sup>22</sup>. Tale situazione in diversi casi ha ritardato, rispetto al dettato della norma, il trasferimento di serie e fondi agli Archivi di Stato; in numerose occasioni però, soprattutto all'Archivio centrale dello Stato, è avvenuto viceversa che siano stati via via versati fondi che avevano come date terminali anni più recenti rispetto al quarantennio dal compimento degli affari. E ciò si è potuto verificare grazie alla «copertura» normativa – prima della legge archivistica e ora del Codice<sup>23</sup> – che permette ai direttori degli istituti di conservazione di ricevere versamenti di documenti più recenti rispetto al termine normale, «quando vi sia pericolo di dispersione o di dan-

<sup>21</sup> D.lgs. 156/2006, recante *Disposizioni correttive e integrative al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali*, art. 2, c. 1, lett. ll).

<sup>22</sup> Cfr. P. D'Angiolini, C. Pavone, *Gli archivi*, in *Storia d'Italia*, vol. V, *I documenti*, t. 2, Torino, Einaudi, 1973, p. 1084; G. D'Auria, *Articolo 41. Obblighi di versamento agli Archivi di Stato dei documenti conservati dalle amministrazioni statali*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 220.

<sup>23</sup> Articolo 23, c. 2, del d.p.r. 1409/1963, sostituito dall'articolo 41, c. 2, del d.lgs. 42/2004.

neggiamento», ovvero – secondo un'integrazione apportata alla norma nel 2008 – qualora «siano stati definiti appositi accordi con i responsabili delle amministrazioni versanti»<sup>24</sup>. Utilizzando il varco offerto dalla legge sugli archivi fu possibile, ad esempio, porre in consultazione presso l'Archivio centrale, già entro la metà degli anni Settanta durante la direzione di Leopoldo Sandri e poi di Salvatore Carbone, serie documentarie risalenti al secondo conflitto mondiale o addirittura ai primi anni della Ricostruzione<sup>25</sup>.

Finché era in vigore la legge archivistica del 1963, l'applicazione delle norme sulla consultabilità dei documenti trovava conforto nella coerenza e organicità della loro articolazione, che è stata purtroppo in parte compromessa dalle modifiche intervenute successivamente. Se è vero che anche nel testo pre vigente (così come nell'attuale formulazione della norma), i termini normali di versamento negli archivi, previsti in 40 anni dopo *l'esaurimento degli affari*, quasi coincidono con quello dei 50 anni dalla *data dei documenti*, facendo così cadere la questione di una valutazione sulla eventuale riservatezza per motivi di politica estera o interna della documentazione versata, nondimeno, l'indicazione esplicita di una scansione temporale mobile, oltrepassata la quale deve venir meno l'interesse alla segretezza e prevalere il principio della pubblicità, trovava nell'impianto della legge del 1963 solide motivazioni. Si è già detto della relativa frequenza dei versamenti anticipati: volendo fare un esempio che ci conduce al presente, l'acquisizione da parte degli Archivi di Stato di fondi che hanno come data terminale il 1980 (30 anni rispetto al 2010), giustifica una distinzione tra carte di carattere riservato, consultabili dopo 50 anni (o 70 in presenza di dati personali «sensibilissimi») e carte che, in quanto prive di tale carattere, possono essere rese subito fruibili, una volta dotate di essenziali mezzi di corredo.

Ma non basta. La legge conteneva una disposizione molto avanzata per l'epoca che, se effettivamente applicata, avrebbe avuto effetti dirompenti: l'articolo 22 estendeva infatti le norme sulla consultabilità (se non «in contrasto con gli ordinamenti particolari») agli archivi correnti e di deposito degli organi dello Stato e degli enti pubblici. Si tratta, a ben vedere, di un'anticipazione di quasi un trentennio del principio della trasparenza amministrativa sancito dalla legge 241 del 1990<sup>26</sup>; la disposizione è rimasta pressoché inapplicata e dopo il 1990 è stata, appunto, in una certa misura superata dalle ben

<sup>24</sup> Modifica all'articolo 41, c. 2, del d.lgs. 42/2004, introdotta dall'art. 2, c. 1, lett. t) del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62.

<sup>25</sup> Diverse testimonianze rievocative del clima di liberalità che favoriva le ricerche presso l'Archivio centrale dello Stato, tra gli anni Sessanta e Settanta, si possono leggere in *L'Archivio centrale dello Stato, 1953-1993*, a cura di M. Serio, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, 1993, pp. 465, 470-471, 487, 496-497, 550.

<sup>26</sup> Articoli 1, c. 1, e 22, c. 1, della già citata l. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

più note norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi (che pure hanno introdotto un limite di carattere soggettivo al diritto di accesso non presente nella legge del '63<sup>27</sup>). Ma nello spirito originario della legge archivistica, l'applicazione delle regole sulla ostensibilità dei documenti non solo nel perimetro limitato degli Archivi di Stato, ma pure al vasto ambito della generalità degli uffici pubblici, ampliando di molto il raggio d'azione di tali regole, avrebbe contestualmente esteso anche l'applicazione dei correlati limiti temporali a tutti i documenti più o meno recenti conservati negli archivi delle pubbliche amministrazioni<sup>28</sup>.

Vi era poi un elemento dato quasi per scontato dagli estensori della legge: le disposizioni relative ai limiti temporali alla libera consultabilità avevano una portata generale che si estendeva anche agli organi esclusi dagli obblighi di versamento delle carte negli Archivi di Stato. Allora l'eccezione riguardava solo il ministero degli Esteri, dotato di un proprio archivio storico<sup>29</sup> (nei fatti, anche i due rami del Parlamento avevano sempre trattenuto i propri documenti); ma anche la successiva tendenza all'incremento degli organi dotati di propri archivi storici separati, una prassi favorita dalla mancata previsione di sanzioni per l'inadempimento dell'obbligo di versamento e in genere tardivamente sanata da appositi provvedimenti legislativi, non ha mai messo in discussione (tranne che per gli archivi parlamentari) il principio di un'applicabilità generalizzata delle norme sulla consultabilità<sup>30</sup>. Tant'è, che sia un decreto del ministro degli Esteri Moro del 1972, relativo alle condizioni di consultazione dei documenti dell'Archivio storico-diplomatico, sia il più tardo decreto del ministro della Difesa Spadolini del 1990, relativo alla fruizione delle carte degli uffici storici delle tre forze armate, sotto questo specifico aspetto si sono limitati ad accogliere, con pochi ritocchi, la disciplina prevista dalla legge del '63<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Articoli 22-24 della l. 241/1990. Secondo Gregorio Arena, l'evoluzione giurisprudenziale e normativa dell'ultimo ventennio ha notevolmente depotenziato l'istituto del diritto di accesso ai documenti amministrativi: Id., *Il punto sulla trasparenza amministrativa*, in «Archivi e computer», XIX, 2009, 1, pp. 16-25. Sul rapporto tra libera consultabilità e diritto di accesso, si veda S. Twardzik, *Gli attuali limiti alla libera consultabilità dei documenti contemporanei*, in «Archivi e cultura», XXXVIII, 2005, pp. 38-40.

<sup>28</sup> P. Carucci, *Alcune osservazioni sulla consultabilità dei documenti*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXIII, 1973, 2-3, pp. 284-285. Un orientamento diverso era stato espresso da A. Sandulli, *Documento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 614.

<sup>29</sup> L'eccezione riguardava infatti solo l'obbligo del versamento delle carte negli Archivi di Stato e non l'applicazione dei limiti alla libera consultabilità dei documenti: cfr. gli articoli 21 e 23 del d.p.r. 1409/1963.

<sup>30</sup> Questa era anche la convinzione di Piero D'Angiolini, *La consultabilità dei documenti d'archivio*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XXXV, 1975, 1-2-3, p. 231.

<sup>31</sup> Si tratta, rispettivamente, del d.m. 24 giugno 1972, n. 3880, e del d.m. 1° giugno 1990, entrambi non pubblicati. Mentre l'articolo 1 del decreto Spadolini del 1990 si limita a ri-

Peraltra, pochi dubbi dovrebbero sussistere sul fatto che le norme riguardanti la pubblicità dei documenti abbiano una portata generale anche nell'attuale cornice del Codice dei beni culturali. Lo rivelano sia la formulazione letterale della rubrica del capo III, nel quale è incluso l'articolo 122, sia il confronto sistematico tra le disposizioni di questo capo – inserito nel titolo II dedicato alla valorizzazione (fruizione) dei beni culturali, ossia al loro godimento pubblico – e le disposizioni relative alle condizioni del versamento dei documenti delle amministrazioni statali negli Archivi di Stato, contenute negli articoli 41-42 del Codice, nell'ambito del titolo I dedicato alla tutela. La rubrica del capo III recita testualmente *Consultabilità dei documenti degli archivi e tutela della riservatezza*: l'evidente riferimento a condizioni di consultabilità che investono la generalità degli archivi è qui giustificato dall'estensione, operata dagli articoli 122, 123 e 127, delle disposizioni sulla ostensibilità delle carte conservate negli Archivi di Stato agli archivi storici degli enti territoriali, a quelli «di ogni altro ente ed istituto pubblico» (si noti la definizione onnicomprensiva) e agli archivi privati. Se poi si esaminano gli articoli 41-42 del Codice alla luce di queste disposizioni, si rileva che gli archivi storici degli organi costituzionali Presidenza della Repubblica, Parlamento e Corte costituzionale, specificamente individuati all'articolo 42, possono essere esclusi dalle ordinarie condizioni di consultabilità previste dall'articolo 122, ma che tale eventuale eccezione<sup>32</sup> non deve invece riguardare gli archivi del ministero degli Affari esteri e del ministero della Difesa, per i quali l'articolo 41 si limita a stabilire un'esclusione dall'obbligo di versamento negli Archivi di Stato (parziale per il ministero della Difesa), ma non dalle regole generali sulla consultabilità dei documenti.

Questa conclusione, se corretta, mette però in luce l'inopportunità di quell'intervento di coordinamento normativo prima illustrato, che ha innestato nella formulazione del testo originario relativa ai «documenti di carattere riservato» per motivi di politica interna o estera il riferimento esplicito all'accertamento del carattere di riservatezza compiuto dal ministero dell'Interno, secondo il dettato del d.p.r. 854/1975. Si è trattato di uno sforzo di armonizzazione dall'esito assai deludente, proprio a causa del richiamo effettuato all'interno di una norma di portata generale, a procedure applicabili solamen-

proporre la formulazione dell'articolo 21 della legge archivistica, l'articolo 1 del decreto Moro del 1972 pone il termine di 50 anni come limite alla consultabilità non solo dei documenti riservati, ma della generalità dei documenti conservati presso l'Archivio storico-diplomatico, considerati evidentemente tutti connotati da un profilo politico.

<sup>32</sup> Si tratta di una facoltà e non di un obbligo: nulla infatti impedisce che le «determinazioni» assunte da questi organi costituzionali si conformino alla disciplina generale della consultabilità degli archivi storici fissata dagli articoli 122 e seguenti del Codice, così come si è verificato per il regolamento adottato dall'Archivio storico della Presidenza della Repubblica: cfr. *infra*, paragrafo 4.

te alla documentazione destinata agli Archivi di Stato, in evidente contraddizione, appunto, con quello che era il carattere prescrittivo generale della norma.

Un'ultima osservazione riguarda il divergente significato che è possibile attribuire alla riservatezza dei documenti in relazione al fattore tempo, che assurge a criterio fondamentale sia nella legge del 1963 sia, oggi, nel Codice dei beni culturali. Nell'individuare quali siano le serie archivistiche interessate dai limiti temporali posti alla libera fruizione delle carte – 50 anni per i documenti riservati per motivi politici e 70 anni per quelli contenenti dati sensibilissimi relativi alle persone – va considerata la riservatezza sussistente al momento della richiesta di consultazione o quella che era presente nel momento della formazione dei documenti? Non si tratta di una questione puramente teorica, poiché dalla diversità della risposta dipendono difformi condotte operative nei diversi archivi storici.

Va detto subito che il problema non riguarda il caso della tutela dei dati personali, poiché in questo ambito il decorrere del tempo non fa venir meno il carattere di riservatezza dei documenti, ma semplicemente fa recedere il diritto alla tutela della sfera personale di fronte all'opposto diritto alla conoscenza (che si declina in un diritto ad informarsi e non solo ad informare). La questione interessa invece i cosiddetti «segreti pubblici» e naturalmente si presenta quasi esclusivamente per la documentazione che è stata versata negli archivi storici prima del termine ordinario del quarantennio dall'esaurimento degli affari. In questo caso non è possibile dare una risposta netta. L'opzione che accoglie come criterio orientativo la valutazione della perdurante sussistenza della riservatezza, «derivante dall'effettiva possibilità di nuocere» inerente al contenuto di singoli documenti<sup>33</sup>, va ovviamente più incontro alle esigenze della ricerca storica sulle fonti contemporanee. La maggior parte delle serie archivistiche che nascono come riservate o segrete non mantiene, infatti, tale caratteristica per un periodo che si protrae per cinquant'anni; e d'altra parte non pare corretto ipotecare la ricerca alle mutevoli qualifiche di riservatezza espresse in origine sui documenti o sui fascicoli, mediante appositi timbri, dall'amministrazione che li aveva posti in essere (tra l'altro, non è detto che un documento qualificato in passato come «segretissimo» abbia oggi un connotato di segretezza maggiore di un documento coevo al precedente, qualificato solo come «riservato»). È anche vero però, che stabilire l'attualità della riservatezza di determinate serie è un'attività delicata che, per ovviare alle difficoltà di valutazione, inevitabilmente tende a fare appello, soprattutto da quando questa operazione è condizionata dai tempi ristretti in cui operano le commissioni di sorveglianza, agli indicatori più facilmente rilevabili, quali la denominazione della serie, l'organo da cui provenga, le di-

<sup>33</sup> Carucci, *Il documento contemporaneo*, cit., p. 77.

chiarazioni dei rappresentanti degli uffici versanti o, ancora una volta, la specifica qualifica di riservatezza apposta sui documenti.

In realtà, il dilemma può essere forse superato attraverso una lettura attenta del testo legislativo. Si noterà allora che la stessa norma che disciplina il sistema delle autorizzazioni alla consultazione anticipata, previsto «per scopi storici»<sup>34</sup> sia per i documenti coinvolgenti la sfera strettamente privata sia per quelli interessati da segreti pubblici, è ragionevolmente applicabile a questi ultimi solo quando i documenti non siano più veramente segreti. Si è infatti giustamente osservato che

l'amministrazione ha il potere, discrezionale, di valutare la segretezza o meno dei suoi documenti; può quindi, a nostro avviso, giudicare se, indipendentemente dalla norma di carattere generale che garantisce la riservatezza fino a 50 anni, nel caso concreto più non sussistano i motivi che obbligano alla segretezza cosicché i documenti possano essere dati in consultazione anche prima del termine; questo è il senso che, indipendentemente dalla interpretazione letterale, dovrebbe darsi alla norma. [...] Ma che il ministro dell'interno possa invece, pur confermando il giudizio sulla segretezza dei documenti, permetterne la consultazione [...] sembra un controsenso. Una volta ammesso che il segreto di Stato costituisce legittimamente un limite alla libertà di ricerca, esso non può infatti, finché è tale, essere rivelato<sup>35</sup>.

Insomma, l'autorizzazione rilasciata dal ministro dell'Interno, sentito il parere del direttore dell'Archivio di Stato<sup>36</sup> e della commissione consultiva<sup>37</sup>, non può intendersi come volta a permettere la consultazione di documenti in cui

<sup>34</sup> La sostituzione dei più generali «motivi di studio» con gli «scopi storici» è criticata da E. Lodolini, *Proposte di correzioni al Codice dei beni culturali e del paesaggio per il settore degli archivi*, in «Archivi», I, 2006, 2, p. 24.

<sup>35</sup> D'Angiolini, *La consultabilità dei documenti d'archivio*, cit., pp. 245-246.

<sup>36</sup> O del soprintendente dell'Archivio centrale dello Stato nel caso dei documenti ivi conservati.

<sup>37</sup> Si deve segnalare un difetto di coordinamento tra l'articolo 123, comma 1, del Codice dei beni culturali e l'articolo 8, comma 1, del d.lgs. 281/1999, tuttora vigente; il problema deriva da un errore materiale presente nell'originario testo del d.lgs. 281: l'articolo 123 del Codice, infatti, attribuisce alla Commissione per le questioni inerenti alla consultabilità degli atti d'archivio riservati, istituita presso il ministero dell'Interno, una funzione consultiva sulla valutazione della riservatezza sia per i documenti di carattere politico sia per quelli contenenti i dati personali sensibili e sensibilissimi; l'articolo 8 del decreto del 1999 invece, nel comma ancora in vigore, stabilisce che i pareri della commissione attengono alla «analisi comparativa degli interessi alla accessibilità degli atti e [al]la tutela della riservatezza individuale». Il contrasto tra le due norme, entrambe vigenti, non è stato notato dai commentatori del Codice dei beni culturali: cfr. M.G. Pastura, *La consultabilità dei documenti degli archivi*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento*, coordinato da R. Tamiozzo, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 561-562; G. Manfredi, *Articolo 123. Archivi di Stato e archivi storici degli enti pubblici: consultabilità dei documenti riservati*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento*, cit., pp. 488-491.

perduri il carattere di riservatezza, per i quali occorre attendere lo scadere dei 50 anni dalla loro data, ma come una procedura che chiama in causa un'amministrazione diversa da quella dei Beni culturali per giudicare «in seconda istanza», se effettivamente per serie archivistiche dichiarate riservate (evidentemente sulla base della segretezza originaria) sussista o meno la riservatezza, e quindi sulla scorta di questa valutazione rilasciare oppure negare l'autorizzazione in questione.

Diverso, e in un certo senso opposto, è il caso dei documenti attinenti alla sfera più intima delle persone. Qui, il decorrere del tempo non fa venir meno la riservatezza, espressione di un diritto soggettivo, ma fa, per così dire, progressivamente affievolire tale diritto di fronte all'opposto interesse storiografico alla conoscenza. Solo in questo ambito, quindi, si può affermare che l'amministrazione concede ai singoli studiosi, sulla base di un apprezzamento della serietà del progetto di ricerca, la possibilità di prendere visione delle carte prima della scadenza temporale (70 anni), pur *in permanenza* del carattere di riservatezza di una parte del loro contenuto<sup>38</sup>. Del resto, è anche proprio nella prospettiva della consultazione anticipata che le prescrizioni del Codice di deontologia per i trattamenti di dati personali per scopi storici (elevato a fonte normativa dal d.lgs. 196/2003<sup>39</sup>), intendono salvaguardare questo tipo di documenti da un uso che non sia rispettoso «dei diritti, delle libertà fondamentali e della dignità delle persone interessate»<sup>40</sup>. Rimane da dire che l'attuale responsabilizzazione dei ricercatori in ordine al rispetto di tali diritti, introdotta dal Codice di deontologia e confermata dal Codice in materia di protezione dei dati personali<sup>41</sup>, rende oggi meno necessaria che in passato la pratica della «scrematura», ossia la sottrazione dai fascicoli di singoli documen-

<sup>38</sup> Non si intende con ciò negare che talvolta i medesimi documenti possano presentare profili di riservatezza per motivi politici e contestualmente perché attinenti a situazioni puramente personali: la valutazione va condotta comunque in modo distinto per gli uni e per gli altri profili; un accenno a questo aspetto in Carucci, *Alcune osservazioni sulla consultabilità dei documenti*, cit., p. 287.

<sup>39</sup> L'articolo 12, comma 3, del d.lgs. 196/2003 (il citato Codice in materia di protezione dei dati personali) stabilisce infatti che «il rispetto delle disposizioni contenute nei codici [di deontologia e buona condotta] costituisce condizione essenziale per la liceità e correttezza del trattamento dei dati personali effettuato da soggetti privati e pubblici». L'attrazione dei codici deontologici nell'orbita del diritto oggettivo, operata dal d.lgs. 196/2003, è stata messa in luce, tra gli altri, da A. Maietta, *Ruolo e funzioni dei codici di deontologia e buona condotta*, in *La nuova disciplina della privacy. Commento al d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196*, diretto da S. Sica e P. Stanzione, Bologna, Zanichelli, 2004, pp. 57-60.

<sup>40</sup> Articolo 1 del Codice di deontologia per i trattamenti di dati personali per scopi storici.

<sup>41</sup> Cfr., in particolare, gli articoli 9, 11 e 13 del Codice di deontologia, e gli articoli 12, 101-102 del Codice in materia di protezione dei dati personali; si veda, nel 5° paragrafo, la nota 281. Sul punto: M.G. Pastura, *Commento al Codice di deontologia e di buona condotta*

ti contenenti quelle notizie personali riconosciute dalla legge come meritevoli di particolare protezione per 70 anni.

*2. I documenti riservati e la pregressa disciplina del segreto di Stato.* Mediante l'uso dell'espressione «documenti di carattere riservato relativi alla politica estera o interna dello Stato», a quale concetto di segretezza si riferivano la legge del 1963 e quella attuale, che ne ha ereditato quasi in toto la formulazione? Piero D'Angiolini, uno degli estensori materiali del provvedimento del '63, sosteneva che «il riferimento all'interesse politico dello Stato ricollega indubbiamente questa espressione a quella usata dal legislatore negli articoli del Codice penale relativi al “segreto di Stato”»<sup>42</sup>. L'ipotesi che potesse fare riferimento alla figura del segreto d'ufficio, nelle sue varie declinazioni (il segreto statistico, il segreto di polizia, il segreto istruttorio, quello epistolare<sup>43</sup>, quello contenuto nelle norme della vigilanza sul credito, ecc.), veniva esclusa sulla base della considerazione che le norme penali, in particolare l'articolo 326 del Codice penale, tutelano quest'altro tipo di segreto «in vista di un determinato risultato da raggiungere che si esaurisce in limiti di tempo [relativamente] ristretti»<sup>44</sup>; il che non giustificherebbe il protrarsi della segretezza anche dopo il versamento negli Archivi di Stato, che avviene comunque a decenni di distanza dalla conclusione dei procedimenti documentati nelle carte. Secondo D'Angiolini, una durata così estesa del divieto di pubblicità – 50 anni – deve trovare la sua ragione in altre norme che tutelano la segretezza come essenziale a interessi destinati a protrarsi nel tempo; in buona sostanza, gli interessi che concernono la sicurezza dello Stato<sup>45</sup> che, all'epoca della gestazione del decreto delegato del 1963, erano enucleati, seppur in modo assai approssimativo, negli articoli 256 e seguenti del Codice penale.

Non è il caso di soffermarsi qui sull'estrema indeterminatezza che circonda nel Codice del 1930 la definizione del segreto di Stato, evidente dall'uso della perifrasi «notizie che, nell'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque – si noti l'avverbio – nell'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato, debbono rimanere segrete»<sup>46</sup>. Più interessante è notare che il Codice penale, nel reprimere la violazione del segreto di Stato, attua una distinzione tra

per i trattamenti di dati personali per scopi storici, in *Codice della privacy. Commento al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*, Milano, Giuffrè, 2004, vol. II, pp. 2563-2564, 2593-2605; Carucci, *La consultabilità dei documenti*, cit., pp. 39-40.

<sup>42</sup> D'Angiolini, *La consultabilità dei documenti d'archivio*, cit., p. 233.

<sup>43</sup> Oggi definito «segreto delle comunicazioni».

<sup>44</sup> D'Angiolini, *La consultabilità dei documenti d'archivio*, cit., p. 231.

<sup>45</sup> Ivi, pp. 231, 233; D'Angiolini, *Limiti alla consultabilità dei documenti per la storia contemporanea*, cit., p. 23. D'Angiolini, oltre che tali interessi, prende in considerazione anche il diritto soggettivo alla riservatezza personale, che qui tralascio.

<sup>46</sup> Articolo 256, comma 1, del C.p. (r.d. 19 ottobre 1930, n. 1398).

segreti in senso stretto, la cui violazione viene colpita con sanzioni più severe, e «notizie di cui l'autorità competente ha vietato la divulgazione»<sup>47</sup>, le cosiddette notizie «riservate», ed è proprio il riferimento a queste ultime che sembra emergere con sufficiente chiarezza nell'espressione utilizzata dalla legge archivistica.

Ciò non significa che la categoria delle notizie riservate sia strutturalmente diversa dal segreto di Stato vero e proprio, e che di conseguenza dal novero dei «documenti di carattere riservato» richiamati dalla legge del '63 (e oggi dal Codice dei beni culturali) siano esclusi quelli eventualmente incorporanti dei segreti di Stato. La dottrina più autorevole ha già da tempo sottolineato, attraverso un confronto tra gli articoli 256-262 del Codice penale e la versione anteriore alla riforma dell'articolo 352 del Codice di procedura penale<sup>48</sup>, come, nonostante la dichiarata distinzione operata dalla legge penale (riflessa nella diversa entità delle pene previste), sussista una sostanziale omogeneità tra notizie segrete e notizie di vietata divulgazione, *alias* riservate<sup>49</sup>, ricavabile, tra l'altro, dalla definizione di queste ultime – nell'articolo 352 del precedente C.p.p. – quali «notizie che palesate possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato medesimo», con evidente richiamo all'espressione utilizzata dall'articolo 256 del C.p. per definire il segreto di Stato<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Articoli 256, c. 3, 258 e 262 del C.p.

<sup>48</sup> Il Codice di procedura penale, approvato con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1399, è stato abrogato nel 1988 con l'entrata in vigore del nuovo codice di rito, ai sensi del d.p.r. 22 settembre 1988, n. 447.

<sup>49</sup> P. Pisa, *Il segreto di Stato. Profili penali*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 89-91; V. Grevi, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normativa e questioni ancora aperte*, in *Segreto di Stato e giustizia penale*, a cura di M. Chiavario, Bologna, Zanichelli, 1978, pp. 44-45; P. Pisa, *Segreti di Stato (diritto penale)*, in *Novissimo digesto italiano. Appendice*, vol. VII, Torino, Utet, 1987, *ad vocem*, p. 24. Sull'equivalenza tra le notizie di vietata divulgazione e le notizie riservate, v. la nota 64.

<sup>50</sup> Cfr. l'articolo 256, c. 1, del C.p.: «Chiunque si procura notizie che, nell'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque, nell'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato, debbono rimanere segrete, è punito con la reclusione da tre a dieci anni»; e l'articolo 352, c. 2, del vecchio C.p.p.: «Essi [ossia i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio], a pena di nullità, non debbono essere interrogati sui segreti politici o militari dello Stato o su altre notizie [il riferimento è alle notizie di vietata divulgazione] che palesate possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato medesimo». Si può notare che il riferimento compiuto dalla legislazione penale del 1930 al parametro dell'«interesse politico, interno o internazionale, dello Stato» presenta qualche affinità con l'espressione utilizzata dall'articolo 14 della legge archivistica del 1939 (l. del 22 dicembre, n. 2006) per indicare la prima delle eccezioni alla libera consultabilità dei documenti conservati negli archivi, ossia: «gli atti riguardanti la politica estera o l'amministrazione interna di carattere politico e riservato, che siano di data posteriore al 1870».

È noto che la legge 801 del 1977<sup>51</sup>, approvata durante la breve stagione dei governi di solidarietà nazionale dietro la decisiva spinta di una sentenza pronunciata in quell'anno dalla Corte costituzionale<sup>52</sup>, ha ridefinito, all'articolo 12, il segreto di Stato:

Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato. In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

Il collegamento con le norme incriminatrici della violazione del segreto di Stato contenute nel Codice penale veniva a questo punto attuato mediante il rinvio, disposto dall'articolo 18 della legge (pensato come una norma di carattere transitorio<sup>53</sup>), alle fattispecie previste dalla legge penale «concernenti il segreto politico interno o internazionale», che avrebbero dovuto essere ricondotte alla nuova definizione di segreto, decisamente più aderente ai principi costituzionali.

È accaduto, però, che il silenzio del legislatore del 1977 sulla sorte delle notizie riservate ha in qualche misura legittimato gli esecutivi succedutisi nel corso degli anni Ottanta e Novanta a sostenere in più occasioni la tesi dell'estranchezza della fattispecie delle notizie di vietata divulgazione dall'ambito di applicazione dell'articolo 12<sup>54</sup>; un orientamento favorito anche da una pronuncia della giurisprudenza di merito e soprattutto da una sentenza della Corte di cassazione del 1982<sup>55</sup>. È chiaro che avvalorare un'interpretazione di tal ge-

<sup>51</sup> L. 24 ottobre 1977, n. 801, recante *Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*.

<sup>52</sup> Corte costituzionale, sentenza del 24 maggio 1977, n. 86, in «Giurisprudenza Costituzionale», XXII, 1977, 1, pp. 696-706, ora anche nel sito della Consulta: <http://www.corte-costituzionale.it/actionPronuncia.do>.

<sup>53</sup> La commissione speciale parlamentare che aveva discusso il testo della legge, presieduta dall'on. Pennacchini, aveva infatti previsto la futura elaborazione di un nuovo provvedimento legislativo che avrebbe dovuto affrontare in modo organico l'intera materia del segreto: di questo fa esplicita menzione l'articolo 18 della l. 801/1977.

<sup>54</sup> Si vedano le argomentazioni della Presidenza del Consiglio richiamate da Tribunale di Milano, Ufficio istruzione, sentenza del 29 gennaio 1988, inedita, riassunta in P. Pisa, *Segreto di Stato e libertà di stampa. Che cosa insegna il «caso Panorama»*, in «Politica del diritto», XIX, 1988, 3, pp. 516-520; argomentazioni simili sono richiamate (ma non condivise) da Corte d'assise di Roma, Sez. II, sentenza del 21 dicembre 1996, n. 40, pubblicata in «Per aspera ad veritatem», 1997, 9 (anche sul web: <http://www.sisde.it/sito/Rivista9.nsf/stampe/13>).

<sup>55</sup> Tribunale di Milano, Ufficio istruzione, sentenza del 29 gennaio 1988, cit.; Corte di cassazione, sentenza del 23 aprile 1982, n. 4240, in «Rivista penale», CVIII, 1982, pp. 886-887.

nere, dopo che la disciplina del '77 aveva ancorato il segreto di Stato ad interessi decisamente più determinati rispetto ai parametri impalpabili utilizzati dal legislatore fascista, permetteva al governo di preservare dalla portata innovativa della legge, sia pure *sub specie* di notizie riservate, tutte quelle vaste aree di segretezza volute dal Codice Rocco, promananti semplicemente dalle determinazioni discrezionali di qualsiasi «autorità amministrativa»<sup>56</sup>. La stessa giurisprudenza però, nel corso degli anni Novanta ha mutato decisamente orientamento<sup>57</sup>, tant'è che sulla questione non dovrebbero oggi sussistere più dubbi, dopo che anche la Corte costituzionale, con una sentenza del 2002, ha confermato che «le notizie riservate [...] costituiscono una categoria omogenea, sul piano dei requisiti oggettivi di pertinenza e idoneità offensiva, rispetto a quella delle notizie sottoposte a segreto di Stato», come può evincersi «dal collegamento storico-sistematico riscontrabile tra le due categorie»<sup>58</sup>.

Occorre aggiungere un ulteriore elemento di riflessione. La terminologia, il lessico utilizzati dai provvedimenti legislativi hanno uno spessore storico, al pari che per tutti gli altri documenti; e ciò si verifica, nonostante non se ne abbia l'immediata percezione, anche quando determinate espressioni trascorrono, nella loro integrità testuale, da norme abrogate a norme vigenti. Quando si voglia pesare il valore semantico da attribuire alla perifrasi «documenti di carattere riservato», contenuta nell'articolo 21 della legge archivistica (e attualmente nell'articolo 122 del Codice dei beni culturali), si deve ricordare che all'epoca di entrata in vigore della legge del 1963 gli unici riferimenti al segreto di Stato, meglio conosciuto allora come segreto politico-militare, si trovavano nelle disposizioni del Codice penale e del Codice di procedura penale sopra richiamate e, per quanto atteneva all'ambito specifico del segreto militare, erano contenute in un regolamento del 1941<sup>59</sup> (emanato dunque in piena attività bellica), oltre che in alcuni articoli dei codici penali militari di

<sup>56</sup> L'espressione è utilizzata a piene mani dal r.d. 11 luglio 1941, n. 1161, *Norme relative al segreto militare*. Si veda Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato (Copasis), *Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza*, Bari, Laterza, 1995, pp. 10-13 (il rapporto, comunicato alle presidenze delle Camere il 6 aprile 1995, è pubblicato anche negli *Atti parlamentari*, XII legislatura, doc. XXXIV, n. 1): il volume rappresenta quanto di meglio abbia pubblicato il Copasis in oltre 35 anni di attività.

<sup>57</sup> Corte di cassazione, Sez. I, sentenza del 10 dicembre 2001, n. 3348, in «Cassazione penale» XLII, 2002, 3, pp. 2694-2700, con commento di T. Massa, pp. 2700-2707; si vedano anche due sentenze della Corte d'assise di Roma, Sez. II: n. 40/1996, prima citata, e 12 giugno 1997, n. 21 (in «Per aspera ad veritatem», 1998, 10).

<sup>58</sup> Corte costituzionale, sentenza del 28 giugno 2002, n. 295, <http://www.cortecostituzionale.it/giurisprudenza/pronunce/pronunce.asp>; la citazione richiama la conforme pronuncia della Corte di cassazione del 10 dicembre 2001.

<sup>59</sup> Il già citato r.d. 1161/1941.

pace e di guerra<sup>60</sup>; si trattava di un assetto normativo che faceva perno – come si è accennato – sull’evanescenza degli interessi presidiati dal segreto di Stato, ben rappresentata dalla formula «interesse politico dello Stato» adottata dal Codice penale, e sull’operatività dell’ambigua categoria delle notizie riservate, che consentiva agli apparati statali di servirsi della tutela amministrativa e processuale del segreto con la più ampia libertà d’azione<sup>61</sup>. Di fronte a tale insieme di disposizioni, ereditato dal regime fascista ma pienamente operante nell’Italia degli anni Sessanta, era forse inevitabile che la legge archivistica, che pure per diversi aspetti innovava radicalmente la precedente normativa del 1939, su questo punto non potesse spingersi più in là di una definizione connotata da notevoli margini d’incertezza<sup>62</sup>. Il predicato di riservatezza riferito dall’articolo 21 ai documenti «relativi alla politica estera o interna dello Stato», mediante una formulazione non dissimile da quella utilizzata dalla legge archivistica del 1939<sup>63</sup>, diventava così un comodo contenitore in grado di accogliere i diversi livelli di riservatezza-segretezza originariamente stabiliti dalle «autorità amministrative», secondo una gradualità via via crescente dal segreto d’ufficio agli ambiti interessati dal segreto di Stato.

Nel valutare il significato di termini quali «segreto», «riservato», «di vietata divulgazione», non deve sfuggire che i differenti settori operativi in cui essi vengono utilizzati conferiscono ai medesimi attributi accezioni differenti o comunque non combacianti. Lo si è in parte appena notato, constatando come il concetto di riservatezza implicato dalla legge del ’63 sia più ampio rispetto alla categoria delle notizie riservate enucleata dal Codice penale (ivi intese come coincidenti con le notizie di vietata divulgazione<sup>64</sup>). Ma il disallineamento si verifica anche passando dall’ambito di applicazione della legge penale a

<sup>60</sup> Articolo 86 del Codice penale militare di pace e articolo 59 del Codice penale militare di guerra (entrambi approvati con r.d. 20 febbraio 1941, n. 303).

<sup>61</sup> I provvedimenti istitutivi di un divieto di divulgazione, assunti con la più ampia discrezionalità da qualsiasi autorità amministrativa purché competente nella materia specifica, integravano la fatispecie incriminatrice prevista dagli articoli 256 e 262 del Codice penale: si tratta di un caso esemplare di norma penale «in bianco».

<sup>62</sup> Sulla necessità di precisare «la nozione di documento riservato e l’autorità competente a stabilire la riservatezza» si sofferma, con riferimento all’art. 21, una bozza preparatoria del decreto delegato sugli archivi del 1963: Archivio centrale dello Stato (d’ora in poi ACS), *Ministero dell’Interno, Gabinetto, Fascicoli permanenti (1944-1966), Uffici*, b. 247/17, fasc. 250/H, «Direzione generale Archivi di Stato».

<sup>63</sup> Per la definizione data dall’art. 14 della l. 2006/1939, si veda la nota 50.

<sup>64</sup> Che le notizie «di cui è vietata la divulgazione», secondo l’espressione utilizzata dal Codice penale, siano sinonimo di «notizie riservate», lo si ricava dalla relazione del ministro della giustizia Alfredo Rocco al progetto definitivo del Codice (brani della relazione sono riportati in *Segreto di Stato e giustizia penale*, cit., pp. 154-156); l’identità tra le notizie di vietata divulgazione e le notizie riservate, oltre che data per pacifica dalla dottrina, emerge

quello delle disposizioni amministrative. Qui, nel campo d'intervento delle autorità amministrative e militari, una forma di «tutela passiva» del segreto di Stato – l'espressione è utilizzata da Francesco Cossiga<sup>65</sup> – è stata messa in atto dalle *Norme unificate per la tutela del segreto*, una dettagliata circolare riservata (Smd 1/R) diramata dallo Stato maggiore della Difesa a partire dal 1949-1950, con successive revisioni-aggiornamenti curati dai vertici del servizio segreto militare<sup>66</sup>. Le date hanno la loro rilevanza: dopo la nascita del Patto atlantico, sono gli anni di costruzione della relativa organizzazione politico-militare, la Nato.

La circolare in questione, volta a garantire tramite procedure uniformi e condivise una «completa e continua» protezione di notizie, documenti, materiali e installazioni «concernenti la sicurezza e la difesa della Nazione»<sup>67</sup>, non solo presso le forze armate ma presso tutte le amministrazioni statali e gli enti interessati, stabiliva cinque livelli di segretezza dei documenti, definiti classifiche, graduati sulla base della rilevanza del danno derivante da un'eventuale rivelazione indebita del loro contenuto: *di vietata divulgazione (d.v.d.)*, *riservato (R)*, *riservatissimo (RR)*, *segreto (S)*, *segretissimo (SS)*. Detto per inciso, tali classifiche di segretezza, ridotte più recentemente a quattro per l'esclusione del livello di vietata divulgazione, di fatto assai poco utilizzato, sono state rese di pubblico dominio solo nel 2006 da un decreto del presidente del Consiglio<sup>68</sup> che ha riscritto le *Norme unificate*, le quali, pubblicate appunto per la prima volta nella «Gazzetta ufficiale», erano prima incluse nel novero delle cosiddette «fonti occulte»<sup>69</sup>. Dal punto di vista della gestione dei documenti degli uffici trattanti informazioni «sensibili», la novità della circolare

pure dalle disposizioni del r.d. 1161/1941 ed è espressamente affermata dal vecchio Codice penale militare di pace (r.d. 303/1941), all'articolo 127.

<sup>65</sup> *Intervista a Francesco Cossiga: i servizi di sicurezza e le attività di informazione e controinformazione*, in «Per aspera ad veritatem», 1997, 9, pp. 3-4.

<sup>66</sup> Un riferimento alla prima versione di questa circolare (successivamente «edita», *rectius* stampata, nel 1957) si trova in Archivio dell'Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito, fondo L5 *Comunità europea di difesa*, b. 5, fasc. E, *Relazione generale conclusiva sull'attività svolta dalla delegazione militare italiana al Comitato interinale della Ced*, segreto (1954), p. 161.

<sup>67</sup> L'espressione è utilizzata dall'edizione del 1973 delle *Norme unificate per la tutela del segreto*, parte I, articolo 1; stralci del volume, originariamente classificato e quindi soggetto ad una distribuzione limitata, sono stati pubblicati in F. Clementi, A. Musci, *Il segreto di Stato. Dal caso Sifar alla «giustizia negata» di Ustica e Bologna. Profili giuridici e prospettive di riforma*, Roma, 1990 (supplemento di «Democrazia e diritto»), pp. 191-219.

<sup>68</sup> D.p.c.m. 3 febbraio 2006, *Norme unificate per la protezione e la tutela delle informazioni classificate* (in G.u. del 24 febbraio 2006, n. 46), articolo 5.

<sup>69</sup> Norme interne alle pubbliche amministrazioni, ma aventi nei fatti concrete ricadute nei rapporti della P.A. con soggetti terzi, occulte non solo in quanto escluse dalle forme consuete di pubblicità legale (la pubblicazione sulla «Gazzetta ufficiale»), ma in quanto assistite pure da

dello Stato maggiore della Difesa consisteva non tanto nella prescrizione di specifici indicatori di segretezza da apporre sui documenti, una prassi già diffusa da decenni nelle comunicazioni tra gli organi militari, quanto dall'integrazione del sistema italiano delle classifiche con le classifiche adottate dagli altri paesi aderenti all'Organizzazione del Patto atlantico e con le qualifiche di sicurezza proprie dei documenti della Nato stessa<sup>70</sup>.

Ebbene, le *Norme unificate per la tutela del segreto* prevedono che, ai fini dell'applicazione della legge penale, i documenti e i materiali classificati «segretissimo» o «segreto» rientrino nella categoria delle notizie segrete, mentre quelli classificati come «riservato» o «riservatissimo» rientrino negli atti «di cui l'autorità competente ha vietato la divulgazione»<sup>71</sup> (notizie riservate). A questo punto, l'integrazione tra norme penali e disposizioni amministrative sarebbe completa. Sennonché, l'esperienza storica ha messo in discussione tale lineare assunto. Ad esempio, in alcuni casi processuali della prima metà degli anni Settanta, provocati da vicende di indebita rivelazione di documenti classificati come segreti, furono elevati quali capi d'imputazione la rivelazione (e in un caso anche il procacciamento) di notizie di vietata divulgazione e non di segreti politici o militari, nonostante la presenza dei timbri «segreto» sui documenti violati<sup>72</sup>. È stato notato che tali capi d'imputazione (articoli 262 e 256 del C.p.) permettevano, secondo l'orientamento giurisprudenziale allora ancora prevalente, un accertamento semplificato del dolo, poiché le notizie riservate costituivano una sfera di segreti costituiti secondo parametri di-

classifiche di riservatezza che le rendono documenti sottratti al diritto di accesso e alla libera consultabilità. Peraltro, con riferimento all'edizione aggiornata al 1987 delle *Norme unificate*, nota come circolare Pcm-Ans 1/R, si è osservato che una norma non conoscibile dai cittadini non è veramente tale, nel senso che non costituisce un pregetto generale ed astratto valevole per tutti i consociati: A.L. Esposito, *La gestione dei documenti amministrativi coperti dal segreto di Stato*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2003, 2, p. 510.

<sup>70</sup> In quest'ultimo caso, documenti nazionali non classificati o con classifiche fino a «segreto» corrispondevano (e corrispondono) a documenti qualificati «Nato»; mentre documenti classificati «segretissimo» corrispondevano a documenti qualificati «Cosmic»: circolare Smd 1/R, parte I, articolo 6.

<sup>71</sup> Circolare Smd 1/R, parte I, articolo 4.

<sup>72</sup> È il caso della sentenza dell'8 febbraio 1973 della Corte d'assise di Roma, con la quale fu condannato per spionaggio di notizie di vietata divulgazione e per rivelazione di notizie di vietata divulgazione un archivista addetto al settore costruzioni navali militari della Italcantieri di Monfalcone, su cui si veda la citata sentenza della Corte di cassazione del 23 aprile 1982, n. 4240, in «Rivista penale», 1982, p. 886; ed è il caso della sentenza della Corte d'assise di Roma dell'11 giugno 1975, con cui fu condannato per procacciamento e rivelazione di notizie di vietata divulgazione il direttore del settimanale «il Mondo», Renato Ghiotto, a seguito della pubblicazione (nel novembre 1974) di un rapporto dell'ambasciatore italiano a Lisbona, Girolamo Messeri: su quest'ultima vicenda, si veda P. Pisa, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, in *Segreto di Stato e giustizia penale*, cit., pp. 29-30.

pendenti interamente dall'apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa competente<sup>73</sup>. Però, ciò che qui importa sottolineare è che, nei fatti, la graduazione delle classifiche di segretezza adottata dagli apparati amministrativi e militari non sia stata applicata in modo automatico alle fattispecie previste dal Codice penale, ma sia invece stata adattata di volta in volta alle diverse esigenze del momento.

Più in generale, segreto di Stato e classifiche di segretezza apposte su determinati materiali e documenti non sono sinonimi. È possibile sostenere che documenti con livelli molto elevati di classificazione contengano con maggiore frequenza rispetto ad altri (almeno nel momento originario della loro formazione) notizie coperte da qualche segreto di Stato; questo però, si palesa non tanto come un segno di riconoscimento (un timbro) apposto sui documenti (nonostante già l'articolo 1 della legge del 1977 prevedesse la «apposizione» del segreto di Stato), quanto piuttosto nelle garanzie specifiche a cui è sottoposto nello svolgimento del processo penale; un privilegio processuale<sup>74</sup> volto a impedire l'acquisizione da parte dell'autorità giudiziaria di testimonianze di pubblici ufficiali e di prove documentali alle quali il governo «opponga» il segreto.

L'attuale legge 124 del 2007 e un suo successivo regolamento attuativo<sup>75</sup> hanno posto una distinzione esplicita tra segreto di Stato e classifiche di segretezza, che non emergeva direttamente dalla precedente disciplina del 1977. Si può anzi dire che, perlomeno fino alla fine degli anni Sessanta, la distinzione fosse alquanto sfumata, e ciò almeno per due ordini di motivi. Da un lato, le rare occasioni di intervento della giurisprudenza, per tutto il ventennio successivo all'entrata in vigore della Costituzione, avevano riguardato il profilo sanzionatorio delle norme poste a tutela del segreto, ossia il perseguimento dei reati di procacciamento e/o divulgazione di notizie coperte da segreto<sup>76</sup> (il loro profilo, per così dire, offensivo); l'uso preferenziale che del segreto di Stato faranno i diversi governi nell'esperienza storica successiva, quale strumento inibitorio dell'attività inquirente della magistratura<sup>77</sup>, non era invece ancora emerso, in assenza di effettive occasioni processuali di intervento del-

<sup>73</sup> Ivi, pp. 27-28.

<sup>74</sup> Previsto attualmente dall'articolo 202 del Codice di procedura penale.

<sup>75</sup> Rispettivamente: l. 3 agosto 2007, n. 124, *Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*, articoli 39 e 42; 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* (in G.u. 16 aprile 2008, n. 90), articolo 7, c. 2.

<sup>76</sup> M. Chiavario, *Introduzione*, in *Segreto di Stato e giustizia penale*, cit., pp. 1-3.

<sup>77</sup> A parte la vicenda del processo De Lorenzo/Scalfari-Jannuzzi davanti al Tribunale di Roma (1967-68), condizionato dall'imposizione del segreto militare su alcune circostanze fondamentali ai fini processuali, diversi casi di opposizione del segreto di Stato all'autorità giu-

l'articolo 352 del vecchio Codice di procedura penale (dichiarazione da parte di pubblici ufficiali chiamati come testi di non poter rispondere, a causa della sussistenza di un segreto politico-militare). Da un altro lato, la pseudo-definizione di segreto di Stato fornita dal Codice penale (ante riforma del '77) tendeva a rendere puramente teorica la distinzione tra criteri di determinazione oggettiva del segreto (il segreto in senso stretto) e criteri soggettivamente determinati dall'autorità amministrativa, ossia il campo d'azione delle cosiddette notizie riservate, quelle che tradizionalmente si riteneva si materializzassero nei documenti classificati. Non casualmente, i membri della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, che svolse i propri lavori nel biennio 1969-70, tendevano ad utilizzare l'espressione «notizie o documenti classificati» come sinonimo di «notizie coperte da segreto di Stato»<sup>78</sup>.

Tornando alla definizione utilizzata dalla legge sugli archivi del 1963 – la riservatezza per motivi di politica estera o interna – l'opacità dell'espressione, in realtà, era coerente con la realtà polimorfa e complessa degli apparati statali italiani. Mi spiego meglio. Il sistema delle classifiche di segretezza a cui si è fatto cenno derivava dalla tradizione delle forze armate, ove era utilizzato a tutela del segreto militare; del resto, gli stessi servizi segreti delle monarchie costituzionali si sviluppano essenzialmente, nel corso dell'Ottocento, come servizi di spionaggio e controspionaggio militare. Per quanto si è potuto constatare sulla scorta di ricognizioni inevitabilmente limitate della documentazione presente negli archivi storici, per un arco temporale compreso tra gli anni Quaranta e l'inizio degli anni Settanta, l'attribuzione a *determinati* documenti di qualifiche quali riservato, riservatissimo, segreto, segretissimo, era la regola presso il ministero degli Affari esteri e il ministero della Difesa<sup>79</sup> (istituito nel 1947 dall'unificazione dei tre dicasteri della Guerra, della Marina, dell'Aeronautica). Più difficile invece è stabilire a quando risalga, nell'ambito dei servizi informativi delle forze armate, l'adozione per il trattamento delle carte con classifiche elevate di segretezza, di particolari misure cautelative per la loro registrazione, conservazione, riproduzione e trasmissione; anche

diziaria, successivi però al 1977, sono riportati in U. Rossi Merighi, *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1994, pp. 73-79; e in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *I servizi di informazione e il segreto di Stato (legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 606-607.

<sup>78</sup> Camera dei deputati, V legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, *Relazione*, comunicata alle Presidenze delle Camere il 15 dicembre 1970, doc. XXIII, n. 1, Roma, 1971, pp. 1349-1350.

<sup>79</sup> Il fulcro degli interessi da tutelare per queste due amministrazioni ruotava ovviamente intorno al segreto diplomatico e a quello militare. Il ministero della Difesa fu istituito con il d.lgs.c.p.s. 4 febbraio 1947, n. 17.

perché la disciplina relativa alla gestione di questi documenti e ai criteri di scarto e di conservazione è stata sempre demandata – e lo è tuttora – a regolamenti interni riservati<sup>80</sup>. È interessante comunque notare che nelle altre amministrazioni statali centrali, e in particolare presso il ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio, l'uso degli attributi «segreto» o «segretissimo» per connotare documenti esclusi da qualsiasi circolazione al di fuori degli specifici destinatari, era assai più infrequente in rapporto all'uso di «riservato» o «riservatissimo», rispetto alla prassi adottata dagli uffici influenzati dalle tradizioni di marca militare. È probabile, insomma, che le rispettive tradizioni burocratiche avessero un peso nel determinare l'utilizzo di queste qualifiche, conferendo così ad esse un certo margine di convenzionalità<sup>81</sup>. Per cui, nell'ambito della corrispondenza prodotta dagli uffici del ministero dell'Interno, la qualifica «riservato» (apposta sui singoli documenti o sulla coperta di un fascicolo<sup>82</sup>) o «riservatissimo» non necessariamente rappresentava un grado di riservatezza inferiore rispetto alla qualifica «segreto» utilizzata dalle amministrazioni militari<sup>83</sup> o dagli uffici centrali e dalle rappresentanze diplomatiche del ministero degli Esteri.

<sup>80</sup> P. Carucci, *La tutela della riservatezza nell'archivio corrente*, in *Archiviare il futuro: riflessioni e ricerche per una materia in divenire*, a cura di G. Volpato e F. Formiga, Università degli studi di Verona, 2008, p. 46. Da quanto si è potuto apprendere, almeno fino all'entrata in vigore della nuova legge del 2007, tali regolamenti interni stabilivano la distruzione periodica dei documenti classificati non più utili alle necessità istituzionali del servizio, se non sottoposti alla procedura di «declassifica», ossia di eliminazione esplicita della qualifica di segretezza: un sistema opposto a quello contemplato dall'articolo 42, commi 5-6 della l. 124/2007, su cui v. *infra*. Regole sullo scarto dei documenti classificati sono contenute anche nelle citate *Norme unificate per la tutela del segreto*, parte IV, articolo 41 (distruzione dei documenti classificati segretissimo), e parte V, articolo 67 (distruzione dei documenti classificati segreto, riservatissimo, riservato e di vietata divulgazione).

<sup>81</sup> Occorre peraltro tenere presente che nella generalità delle pubbliche amministrazioni il fatto che su un documento risulti la stampigliatura di «riservato» non significa automaticamente che ci si trovi di fronte ad un documento classificato, in quanto questa dicitura viene utilizzata anche per denotare documenti il cui contenuto, nell'ambito del segreto d'ufficio, deve essere limitato all'esclusiva cognizione del destinatario: un accenno a tale elemento problematico in P. Carucci, *La ricerca storica e le fonti contemporanee: mancati versamenti, dispersioni e distruzioni*, in «Archivi e cultura», 2005, XXXVIII, p. 58.

<sup>82</sup> In questo caso la riservatezza investe tutti i documenti inclusi nel fascicolo, a prescindere dalla presenza o meno sui documenti del timbro «riservato».

<sup>83</sup> Per quanto precedente al periodo qui preso in esame, è interessante quanto si può leggere in Comando generale dell'Arma dei carabinieri reali, *Istruzione sul carteggio*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1934, p. 3: «Il carteggio svolto da enti civili vari sotto la classificazione di riservatissimo dovrà essere trattato con il carteggio riservato, riservato personale o segreto, a seconda dell'argomento trattato». Il volume in questione è conservato presso l'Archivio dell'Ufficio storico del Comando generale dell'Arma dei carabinieri, voce *Regolamenti-Istruzioni carteggio*, b. 967, fasc. 7.

L'ipotesi, che pure sconta lo stato di incompletezza della documentazione disponibile negli archivi storici<sup>84</sup>, sembra, per ora, trovare conferma non solo per il Gabinetto della Presidenza del Consiglio, per l'Amministrazione civile dell'interno o per il complesso delle carte della Direzione generale della pubblica sicurezza, ma, nell'ambito di questa Direzione, anche per le carte prodotte da uffici assimilabili a dei veri e propri servizi segreti: la Divisione polizia politica e in parte la Divisione affari generali e riservati, per gli anni del regime, e la Divisione Sis (Servizi informativi e speciali), poi Divisione affari riservati, per il periodo che inizia col secondo dopoguerra.

Gli studi che si sono interessati di questi organismi hanno potuto riscontrare una sostanziale continuità dal fascismo agli anni della guerra fredda, sia nei funzionari in servizio sia nel principale soggetto «vigilato», il Partito comunista<sup>85</sup>. Una continuità tra le due fasi storiche si rileva anche nella perdurante compenetrazione tra funzioni di *intelligence* e compiti repressivi tipici delle normali forze di polizia, per quanto le prime tendano col passare del tempo a diventare prevalenti. Peraltro, l'istituzione e il funzionamento dei servizi di informazione e sicurezza civili prima della legge del 1977 non sono mai stati sanzionati da fonti legislative<sup>86</sup>, tant'è che solo le ricerche d'archivio hanno permesso di tracciare con buona precisione le date di avvicendamento di questi organismi e il mutamento delle loro attribuzioni<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Oltre alla dispersione di importanti fondi del ventennio fascista e del periodo della Repubblica sociale italiana (quali, per esempio, l'archivio del Gabinetto del ministero dell'Interno e il carteggio segreto della Segreteria particolare del Duce), sono frequenti i mancati versamenti di fondi e serie del dopoguerra e degli anni Cinquanta: si veda il paragrafo 4.

<sup>85</sup> Cfr. R. Canosa, *La polizia in Italia dal 1945 ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1976, pp. 112-126; P. Carucci, *I servizi di sicurezza civili prima della legge del 1977*, in «Studi storici», XXXIX, 1998, 4, pp. 1031-1042; M. Franzinelli, *I tentacoli dell'Ovra. Agenti, collaboratori e vittime della polizia politica fascista*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999, pp. 472-484; G. Tosatti, *Viminale, la rivincita della continuità. Il ministero dell'Interno tra il 1943 e il 1948*, in «Ventunesimo secolo», ottobre 2003, pp. 136-139; Id., *Storia del ministero dell'Interno. Dal l'Unità alla regionalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 223-305.

<sup>86</sup> Ciò non significa che la loro esistenza fosse ufficialmente negata: gli statuti di previsione della spesa dei ministeri, sottoposti annualmente all'approvazione del Parlamento a partire dal 1948, recavano per il ministero dell'Interno – Direzione generale della pubblica sicurezza, una voce di spesa destinata al «Servizio segreto». Tuttavia, il primo provvedimento attributivo di competenze di *intelligence* ad una branca del ministero dell'Interno a cui fu data notorietà, è un decreto ministeriale del 6 ottobre 1965, richiamato da Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, *Relazione*, cit., pp. 1363-1364.

<sup>87</sup> In particolare, le ricognizioni condotte da Carucci, *I servizi di sicurezza civili prima della legge del 1977*, cit., pp. 1031-1042, e da Tosatti, *Storia del ministero dell'Interno*, cit., pp. 271-274, 286-287 (quest'autrice ha fornito, per la prima volta, i puntuali riferimenti archivistici degli avvicendamenti di tali organismi).

Nell'ambito della Direzione generale della pubblica sicurezza, la Divisione Sis viene costituita nel febbraio 1946<sup>88</sup>, per sottrazione di competenze dalla Divisione affari generali e riservati, che aveva a sua volta assorbito alcune attribuzioni della soppressa Divisione polizia politica. Dopo nemmeno tre anni, nell'ottobre 1948 il Sis viene sostituito dalla nuova Divisione affari riservati, che manterrà questa denominazione fino al 1970 (l'ufficio sarà diretto dal 1948 al 1958 da Gesualdo Barletta). È proprio a partire dall'ottobre del 1948 che cessa di esistere la vecchia Divisione affari generali e riservati e sorgono al suo posto due distinte divisioni, una per gli affari generali e l'altra appunto destinata agli affari riservati.

Occorre però procedere con alcuni distinguo. Dalla visione dei fascicoli della Divisione affari riservati, acquisiti nel 2004 a seguito di un versamento molto parziale (e comunque consistente in documenti anteriori al 1961), non emergono le tracce dell'uso di quel sistema integrato di classifiche nazionali e di classifiche Nato a cui fanno riferimento le *Norme unificate per la tutela del segreto*<sup>89</sup>. Ciò però non significa che la Divisione affari riservati fosse rimasta estranea a quelle particolari misure di sicurezza nella produzione e gestione dei documenti, perfezionatesi a seguito degli impegni assunti in sede di Organizzazione Nord Atlantica; semplicemente queste erano demandate, per lo svolgimento di tutte le funzioni di sicurezza coinvolgenti i rapporti dell'Italia con la Nato, ad un ufficio interno alla Divisione, la Segreteria speciale Patto Atlantico. Come già ebbe a chiarire nel 1990 l'ex ministro Paolo Emilio Taviani davanti alla Commissione stragi, la Segreteria speciale, «istituita intorno alla metà degli anni Cinquanta» (e di cui nulla è pervenuto finora all'Archivio centrale dello Stato), pur dipendendo gerarchicamente dalla Direzione generale della pubblica sicurezza, quindi dal capo della polizia, «per tutte le questioni riguardanti la sicurezza dell'amministrazione dell'Interno [...] ai fini della tutela del segreto» dipendeva funzionalmente dal capo del servi-

<sup>88</sup> Tale ufficio fu inizialmente istituito con il nome di Divisione affari speciali, subito dopo mutato in Divisione servizi investigativi e speciali e quindi in Divisione servizi informativi e speciali (Sis): cfr. la disposizione del capo della polizia Luigi Ferrari del 20 febbraio 1946, n. 555/111, e due prospetti s.d. [ma ante luglio 1946] di ripartizione dei servizi della Direzione generale della p.s., in ACS, *Ministero dell'Interno, Direzione generale della p.s., Segreteria del capo della polizia 1944-1953*, busta «Organizzazione uffici», fasc. «Ripartizione dei servizi e ordini di servizio»; ACS, *Ministero dell'Interno, Gabinetto, Fascicoli permanenti 1944-1966, Uffici*, b. 247/17, fasc. 249H «Direzione generale della pubblica sicurezza», nota del capo della polizia dell'8 settembre 1946, n. 555/1312; si veda anche Carucci, *I servizi di sicurezza civili*, cit., p. 1034, e Tosatti, *Storia del ministero dell'Interno*, cit., p. 272, che fornisce una ricostruzione parzialmente diversa, qui non accolta.

<sup>89</sup> Anche le qualifiche di segretezza presenti sui documenti della Divisione, come si è detto, variano più spesso tra «riservato» e «riservatissimo», mentre sulle note ricevute dal Sifar, di accompagnamento ad «appunti» informativi, è più frequente la dicitura «segreto».

zio informazioni del ministero della Difesa (il Sifar-Servizio informazioni forze armate)<sup>90</sup>.

Il generale alla guida del Sifar (poi Sid e poi Sismi), gerarchicamente dipendente dal capo dello Stato maggiore della difesa, per la sua specifica attribuzione di responsabile nazionale in materia di tutela del segreto politico-militare, ha rivestito fino al 1991 la qualifica di Autorità nazionale per la sicurezza (Ans), organo istituito in ambito Nato e non contemplato, fino ad un decennio fa, da fonti normative nazionali riconoscibili come tali<sup>91</sup>. Il vertice del Sifar, nella veste di Autorità nazionale per la sicurezza, si serviva per lo svolgimento di tali compiti dell'Ufficio sicurezza Patto Atlantico (Uspa), successivamente denominato Ufficio sicurezza (Usi)<sup>92</sup>, e infine Ucsi (Ufficio centrale sicurezza).

Dunque la Segreteria speciale, al pari di tutti gli omologhi organi centrali di sicurezza – segreterie speciali o segreterie Nato – istituite presso gli altri ministeri, applicava sotto il coordinamento dell'Uspa, ufficio del Sifar, le rigorose norme relative alla gestione dei documenti classificati<sup>93</sup>, in particolare di quelli con qualifiche Nato, che implicavano limitazioni all'accesso (da cui il rilascio di nulla osta di segretezza – Nos) e l'attribuzione esclusiva all'autorità emanante i documenti, il cosiddetto ente originatore, della responsabilità di determinarne il livello di classifica ed eventualmente di declassificarli. Norme che non risulta fossero applicate al complesso della gestione archivistico-do-

<sup>90</sup> Promemoria del sen. Taviani consegnato durante l'audizione del 5 dicembre 1990, in Archivio storico del Senato, *Archivio Commissione d'inchiesta sul terrorismo e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi. Gladio, X legislatura*, doc. 17. Si tenga presente che nel 1978, per disposizione del ministro dell'Interno Cossiga, la Segreteria speciale passò dalla Direzione generale della pubblica sicurezza al Gabinetto del ministro; su tale assetto più recente, si veda C. Meoli, *Il ministero dell'Interno. Ordinamento e attribuzioni*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1986, pp. 31-32.

<sup>91</sup> Copasis, *Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza*, cit., pp. 14-19, 21. Si noti che le edizioni del 1987 e successive delle citate *Norme unificate per la tutela del segreto* recano la sigla Pcm-Ans (Presidente del Consiglio dei ministri-Autorità nazionale per la sicurezza).

<sup>92</sup> Quando il sistema vigente nella Comunità atlantica fu esteso all'Organizzazione atomica europea (Euratom): promemoria di Taviani, cit., in Archivio storico del Senato, *Archivio Commissione stragi. Gladio, X legislatura*, doc. 17.

<sup>93</sup> La scarsa storiografia che si è dedicata all'argomento ha invece accreditato la tesi, non dimostrata ma veicolata dalla testimonianza «autopromozionale» di Federico Umberto d'Amato (responsabile della Segreteria speciale del ministero dell'Interno dal 1968 al 1974), di una sostanziale parità gerarchica tra la Segreteria speciale della Divisione affari riservati e l'Ufficio sicurezza del Servizio informazioni forze armate, nei rapporti col Comitato di sicurezza del Segretariato generale della Nato a Bruxelles: cfr. A. Giannuli, *L'armadio della Repubblica*, Roma, Nuova Iniziativa Editoriale (supplemento de «l'Unità»), 2005, pp. 42-43; G. De Lutiis, *I servizi segreti in Italia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2010, pp. 103, 150, 527-528.

cumentaria della Divisione affari riservati, alla quale pure erano attribuite le funzioni di un servizio segreto.

Resta l'interrogativo, in mancanza di riscontri documentari, su quale ufficio del ministero dell'Interno svolgesse nei primissimi anni Cinquanta le funzioni poi affidate alla Segreteria speciale Patto Atlantico; sempre che la collocazione temporale ricordata da Taviani non sia invece da anticipare di quattro-cinque anni<sup>94</sup>.

Comunque, anche nel diverso ambito dei servizi informativi delle forze armate, non sempre venivano (e vengono) adottate quelle procedure rigorose e sofisticate di tenuta dei documenti, connotate da una rigidità crescente con il progredire del livello di classifica. È stato acutamente osservato da chi ha potuto esaminare, in qualità di perito, l'archivio di Gladio conservato presso la VII Divisione del Sismi (sequestrato nel dicembre 1990 dalla Procura della Repubblica di Roma<sup>95</sup>), che nella prassi dei servizi di sicurezza militari

risulta molto rilevante la distinzione tra documenti formali e documenti informali: ai primi vanno riservate tutte le misure di controllo e di sicurezza nelle fasi di produzione, utilizzazione e conservazione o distruzione. I secondi, proprio perché informali, non sono considerati veri e propri documenti e, pertanto, possono o meno essere registrati su semplici brogliacci, non richiedono particolari misure di gestione e, ove sia ritenuto necessario, possono essere distrutti senza particolari formalità. Va da sé che il carattere formale o informale non implica che i primi siano [necessariamente] più importanti dei secondi, ma che fin dall'origine certe comunicazioni possono essere gestite al di fuori del trattamento stabilito nei regolamenti<sup>96</sup>.

Proprio tale distinzione, che per alcuni casi di funzionamento «patologico» dei servizi ha indotto il giudice Giovanni Salvi a parlare di «tutela sostanziale del segreto» attuata attraverso «la violazione delle regole del segreto»<sup>97</sup>, ha favorito quelle manipolazioni, occultamenti e distruzioni interessate di carte che si sono verificate a più riprese in concomitanza di momenti critici della storia degli organismi di informazione e sicurezza.

<sup>94</sup> Che l'istituzione di segreterie o uffici di collegamento con l'Alleanza Atlantica sia da anticipare di qualche anno, sembrerebbe comprovato da alcuni documenti del 1950 conservati presso l'Archivio dell'Ufficio storico dell'Aeronautica militare, recanti l'intestazione «Stato maggiore Aeronautica – Ufficio P.A.» (Patto Atlantico): fondo *Stato maggiore Aeronautica, 1° Reparto 1932-1950*, b. 169 (ex b. 377), fasc. «S1-i Francia» e «S1-c Canada».

<sup>95</sup> La vicenda della rivelazione dell'esistenza di Gladio, rete clandestina segreta promossa dalla Nato, è riepilogata da F. Casson, *Lo Stato violato*, Venezia, Il Cardo, 1994.

<sup>96</sup> Carucci, *La ricerca storica e le fonti contemporanee*, cit., p. 70.

<sup>97</sup> G. Salvi, *Occulto e illegale. La gestione degli archivi e il controllo di legalità*, in «Studi storici», XXXIX, 1998, 4, p. 1050.

3. *Gli archivi dei servizi di informazione e le novità della legge 124 del 2007.* Non sembra che il punto di vista di Piero D'Angiolini, esposto nel meditato saggio del 1975 a cui ho fatto riferimento nel precedente paragrafo<sup>98</sup>, fosse in quegli anni oggetto di particolari obiezioni. Del resto, la fondatezza dell'opinione tendente a far collocare la definizione di «documenti riservati» fornita dalla legge archivistica, con i documenti originariamente riservati o segreti per la tutela del «segreto politico-militare», è confermata pure dalla presenza presso l'Archivio centrale dello Stato, già negli anni Settanta, di importanti fondi, risalenti al regime fascista, prodotti da organi investiti di compiti informativi (le carte della Divisione polizia politica o quelle del carteggio riservato della Segreteria particolare del Duce) o dalla presenza, presso l'Archivio dell'Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito, di diversi spezzoni non organici di serie del Servizio informazioni militare (Sim) e del Servizio informazioni Esercito (Sie).

Il problema dell'acquisizione delle carte dei servizi segreti, che non si era posto finché si trattava di versare negli archivi storici fondi prodotti sotto un *diverso* regime politico-costituzionale, si è posto però in un periodo successivo, a partire dai tardi anni Ottanta, nel momento in cui il naturale decorrere del tempo ha fatto rientrare nell'ambito interessato dalle previsioni degli articoli 21 e 23 della legge archivistica le serie documentarie prodotte dai servizi di informazione nell'immediato secondo dopoguerra, la fase della formazione dell'*attuale* assetto istituzionale del Paese. Sul versamento di questi fondi nell'Archivio centrale si sono manifestate persistenti contrarietà (di cui la letteratura peraltro non reca traccia), motivate probabilmente dal timore che una loro apertura agli studiosi potesse far emergere i riscontri documentali di determinati eventi che, per quanto risalenti a quarant'anni prima, erano ancora in grado di provocare imbarazzo in diversi ambienti politici e burocratici, proprio perché appartenenti ad un passato che dal punto di vista politico-istituzionale si considerava fondativo dell'assetto presente.

È accaduto così che la gestione degli archivi dei servizi di informazione istituiti dalla legge del 1977, il Sisde e il Sismi<sup>99</sup>, ha continuato a vivere al di fuori della disciplina generale stabilita dal decreto delegato del 1963. Con conseguenze rilevanti soprattutto per l'archivio del Sismi, il servizio per la sicurezza militare dipendente dal ministero della Difesa, che, sulla base di asseri-

<sup>98</sup> Sull'originalità delle riflessioni di Piero D'Angiolini sulla consultabilità dei documenti, ha richiamato l'attenzione Claudio Pavone nella sua *Introduzione* a P. D'Angiolini, *Scritti archivistici e storici*, a cura di E. Altieri Maglizzi, Roma, Ministero per i Beni e le attività culturali, 2002, pp. XXVIII-XXXI.

<sup>99</sup> Il Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (Sismi) e il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (Sisde) furono istituiti rispettivamente dagli articoli 4 e 6 della l. 801/1977. L'articolo 5 della legge attribuì ai servizi di informazione delle singole forze armate (i Sios) una funzione ausiliaria rispetto al Sismi.

te esigenze di unitarietà del patrimonio informativo, ha continuato a trattenere – a differenza dell’omologo servizio per la sicurezza interna, il Sisde<sup>100</sup> – le carte dei consimili organismi militari che l’avevano preceduto, soprattutto l’Ufficio «Is»<sup>101</sup> (1945-1949), il Sifar (1949-1966) e il Sid<sup>102</sup> (1966-1977).

Le preoccupazioni sopra richiamate trovarono un attento interprete nel Consiglio di Stato, che, a seguito di un quesito del Cesis<sup>103</sup>, nel novembre 1986 emise un parere attinente proprio alla disciplina degli archivi degli organismi di informazione e sicurezza<sup>104</sup>. Secondo il Consiglio di Stato, i caratteri di «assoluta specificità e riservatezza» peculiari del settore in cui operano gli organismi in questione, giustificava l’applicazione di una disciplina archivistica «diversificata da quella generale dettata per gli altri uffici statali»; sulla base poi del nucleo di poteri attribuiti dalla legge 801 al presidente del Consiglio, i giudici di Palazzo Spada individuavano in quest’ultimo l’autorità competente ad emanare tali disposizioni specifiche per gli archivi dei servizi. Attraverso il confronto con gli articoli 25 e 27 della legge archivistica del 1963, che escludevano i ministeri della Difesa e degli Affari esteri dall’ordinario intervento delle commissioni di sorveglianza, il Consiglio di Stato estendeva al Sismi (di-

<sup>100</sup> Non fu trasferito al Sisde l’importante archivio della Divisione affari riservati (come pure quello del precedente Sis) che rimase nei depositi del Viminale a disposizione dell’Ucigos (Ufficio centrale per le investigazioni generali e per le operazioni speciali), ufficio della polizia istituito con un decreto del ministro dell’Interno del 31 gennaio 1978, a ridosso dell’entrata in vigore della legge 801/1977, dotato di compiti informativi interferenti con quelli del nuovo Sisde: Giannuli, *L’armadio della Repubblica*, cit., p. 100; G. Neppi Modona, *Affari riservati*, in «la Repubblica», 15 febbraio 1978. Peraltra, anche questa documentazione più risalente nel tempo, conservata dal ministero dell’Interno, è rimasta esclusa fino all’inizio degli Novanta da qualsiasi intervento delle commissioni di sorveglianza: cfr. Carucci, *La ricerca storica e le fonti contemporanee*, cit., p. 67. L’Ucigos, dopo l’entrata in vigore della l. 1° aprile 1981, n. 121, ha assunto il nome di Direzione centrale della polizia di prevenzione.

<sup>101</sup> Le carte di questo ufficio sono state poi versate, tra il 1997 e il 2000, all’Archivio dell’Ufficio storico dello Stato maggiore dell’Esercito: si veda *infra*, paragrafo 4.

<sup>102</sup> Il Sifar fu istituito con una disposizione interna del ministro della Difesa Pacciardi del 30 marzo 1949 (n. 365/S); il cambio di denominazione da Sifar a Sid (Servizio informazioni Difesa) intervenne a seguito di una circolare del 25 giugno 1966 emanata dal ministro della difesa Tremelloni, anch’essa non pubblicata: cfr. A. Viviani, *Servizi segreti italiani, 1815-1985*, vol. II, Roma, Adnkronos libri, 1985, pp. 122-123, 141-142; V. Ilari, *L’ordinamento dell’alto comando e del ministero della Difesa, in Storia delle forze armate italiane dalla ricostruzione postbellica alla «ristrutturazione» del 1975*, a cura di C. Jean, parte I, Milano, Giuffrè, 1989, p. 103.

<sup>103</sup> Il Comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza (Cesis), direttamente dipendente dal presidente del Consiglio, con funzioni di coordinamento dei due servizi segreti militare e civile (Sismi e Sisde), fu istituito dall’articolo 3 della l. 801/1977.

<sup>104</sup> Parere del 14 novembre 1986, n. 1876, non pubblicato ma estraibile in copia su richiesta al Consiglio di Stato.

pendente dal ministero della Difesa) e al Sisde (dipendente però dal ministero dell'Interno) la prerogativa di un'autonoma disciplina riguardante specificamente «l'esercizio della vigilanza» sui loro archivi e «le procedure di scarso degli atti». Nulla veniva detto circa il versamento dei documenti relativi agli affari conclusi da oltre 40 anni negli Archivi di Stato, poiché una valutazione di questo aspetto non avrebbe potuto sottrarre la suprema Magistratura amministrativa dalla considerazione che la legge del 1963, includendo il ministero della Difesa nel novero degli organi obbligati al versamento, forniva anche la base giuridica per sostenere che a tale obbligo, per i documenti più risalenti nel tempo, non poteva sottrarsi neppure il Sismi<sup>105</sup>. Ma invece che introdurre esplicitamente questa argomentazione, portandola alle sue logiche conseguenze, si preferiva accennarvi solo di sfuggita, tramite un breve riferimento a quanto contemplato dall'articolo 72 del regolamento sugli Archivi di Stato del 1911 (r.d. 1163), che prevedeva che «gli atti che hanno carattere di riservati possono rimanere presso l'ufficio dal quale emanarono fino a quando sia creduto prudente [...] dal Ministero da cui l'ufficio dipende»<sup>106</sup>. Tale ambigua disposizione, intesa evidentemente nel parere del 1986 come ancora vigente, se poteva trovare una giustificazione nella cornice del regio decreto del 1911 – in relazione al breve periodo di dieci anni dal compimento degli affari, considerato all'inizio del Novecento il termine normale per il trasferimento dei documenti dall'amministrazione attiva agli Archivi di Stato<sup>107</sup> – non si giustificava affatto, invece, alla luce della più recente legge sugli archivi, in cui i più estesi termini previsti per il versamento e la tassatività delle indicazioni temporali relative alla consultabilità dei documenti riservati (50 e 70 anni<sup>108</sup>), costituivano un valido argomento a sostegno della inapplicabi-

<sup>105</sup> Un obbligo molto spesso inevaso, poiché la maggior parte dei fondi considerati ormai storici, prodotti dalle forze armate e da alcuni uffici del ministero della Difesa, non è stata versata nel corso degli anni all'Archivio centrale, ma ad organi interni alle forze armate: gli uffici storici dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica militare (cfr. nota 198).

<sup>106</sup> Elio Lodolini ritiene che la formulazione adottata da questa norma sia infelice, ma non per l'evidente ipoteca che pone sui futuri versamenti negli Archivi di Stato, come verrebbe da pensare, bensì perché, a suo avviso, se i documenti sono ancora ritenuti di carattere riservato, allora ne discende che siano ancora occorrenti ai bisogni del servizio. In realtà, il concetto di riservatezza non è sovrapponibile con il concetto di rilevanza amministrativa e vi sono sicuramente diversi documenti che l'amministrazione (o direttamente il governo) vogliono mantenere riservati non per motivi connessi alla sicurezza dello Stato, ma in quanto contrastanti con una determinata immagine del proprio passato che una classe dirigente vuole trasmettere all'opinione pubblica e alla ricostruzione storiografica: E. Lodolini, *Organizzazione e legislazione archivistica italiana. Dall'Unità d'Italia alla costituzione del ministero per i Beni culturali*, Bologna, Patron, 1989, pp. 199-200, 312.

<sup>107</sup> Articolo 70 del r.d. 1163/1911.

<sup>108</sup> Termini temporali recepiti oggi dal Codice dei beni culturali.

lità dell'articolo 72 del decreto del 1911, per incompatibilità con la normativa successiva di rango primario<sup>109</sup>.

Confortato comunque dal parere del Consiglio di Stato, il presidente del Consiglio Giovanni Goria il 16 febbraio 1988 emanava una direttiva che fissava i principi generali relativi all'organizzazione degli archivi dei servizi di sicurezza, principi a cui si sono ispirati i regolamenti riservati del Sismi e del Sisde approvati nel successivo mese di aprile<sup>110</sup>. Secondo questi provvedimenti, sottoposti a diverse revisioni nel corso degli anni Novanta e Duemila<sup>111</sup>, i servizi d'informazione non erano tenuti a versare i documenti anteriori al quarantennio (dall'esaurimento dei relativi affari) all'Archivio centrale dello Stato, salvo che, a giudizio del servizio stesso, i documenti fossero ritenuti di rilevante interesse storico e non si trattasse di atti coperti da segreto di Stato. Contraddirittoriamente con questa previsione però, sia il regolamento del Sismi che quello del Sisde contemplavano l'istituzione di archivi storici interni. L'elemento più discutibile però, lo si rinveniva nell'impostazione del sistema della selezione della documentazione, tra quella da conservare senza limiti di tempo e quella da eliminare periodicamente «in quanto ne sia venuta meno l'utilizzabilità a fini istituzionali». Per i due servizi informativi, questo momento cruciale di selezione delle fonti per la futura ricerca storica, purtroppo spesso sottovalutato, veniva affidato (e probabilmente lo è ancora) a commissioni interne nominate dai direttori dei rispettivi servizi, senza alcun intervento di funzionari di altre amministrazioni<sup>112</sup>; mentre 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. La conservazione della documentazione prodotta nel corso del tempo dagli organismi di *intelligence* è infatti il presupposto indispensabile per l'esercizio di un effettivo controllo a posteriori, volto a verificare che lo svolgimento di determinate operazioni, effettuate con margini di illegalità consentiti dal governo, non sia sfociato nel compimento di gravi reati, e più in

<sup>109</sup> Sul punto in questione, cfr. Esposito, *La gestione dei documenti amministrativi coperti dal segreto di Stato*, cit., p. 519 (nota 49). Si noti che il Consiglio di Stato, conformemente al tenore del parere richiesto, non fece alcun accenno all'applicazione dell'articolo 23 del d.p.r. 1409/1963 (relativo all'obbligo di versamento dei documenti degli organi statali) ai cosiddetti archivi dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, corpi che hanno svolto nel corso del Novecento, oltre alle normali funzioni di polizia, anche un'attività di *intelligence*.

<sup>110</sup> Copasis, *Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza*, cit., p. 129; A. Mazzei, *Il lavoro dell'intelligence e la questione degli archivi*, in «Per aspera ad veritatem», 2004, 28, p. 4, <http://www.sisde.it/gnosis>, p. 4.

<sup>111</sup> Ivi, p. 5.

<sup>112</sup> Copasis, *Primo rapporto*, cit., pp. 130-131; Esposito, *La gestione dei documenti*, cit., pp. 520-521.

generale che le diverse attività svolte dai servizi non siano fuoriuscite dall’alveo della legittimità costituzionale<sup>113</sup>.

Tra l’altro, in un Paese democratico, la possibilità di svolgere un controllo e una valutazione *ex post* sulla correttezza del modo di agire dei servizi segreti non è questione che coinvolga solo il giudizio delle forze politiche (tramite l’apposito Comitato parlamentare di controllo istituito nel 1977) o della magistratura, ma in una prospettiva di più lungo termine interessa anche i cittadini tutti. Del resto, la diffusa convinzione che gli apparati di governo e, più in generale, la pubblica amministrazione debbano mantenere la memoria documentaria del proprio operato per poter essere «giudicati» dai cittadini e favorire quindi la formazione di una libera opinione pubblica, è una delle ragioni per cui normalmente gli ordinamenti giuridici prestano un’attenzione privilegiata alla conservazione degli archivi pubblici piuttosto che di quelli privati.

In più occasioni però, non sembra che questa considerazione abbia pesato nelle scelte compiute dalle rappresentanze parlamentari e dai governi della Repubblica. Nel maggio 1971, dopo la conclusione dei lavori della Commissione d’inchiesta «sugli eventi del giugno-luglio 1964», la maggioranza parlamentare si espresse per la eliminazione di circa 32.000 fascicoli del Sifar (su un totale dichiarato di 157.000), giudicati il frutto di una illecita attività di dossieraggio su uomini di governo, parlamentari, industriali, sindacalisti, alti prelati<sup>114</sup>: uno sproposito giuridico poiché, se davvero illeciti, quei dossier avrebbero dovuto innanzitutto essere acquisiti agli atti dell’inchiesta come corpo di reato<sup>115</sup>, mentre la censura espressa dalla commissione presieduta dall’on. Alessi e dalla precedente commissione ministeriale Beolchini non si era fondata su un esame effettivo dei fascicoli (trattenuti dal Sid), bensì sulle deposizioni di diversi testi. La loro distruzione, avvenuta qualche anno dopo il voto parlamentare, impedendo per sempre la possibilità di una verifica fattuale condotta sull’insieme della documentazione, avrebbe poi condotto una

<sup>113</sup> Questo, nel 1995, era anche l’orientamento ufficiale del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza, in *Primo rapporto*, cit., p. 132; cfr. anche Esposito, *La gestione dei documenti*, cit., pp. 521, 541.

<sup>114</sup> Camera dei deputati, V legislatura, *Discussioni, Resoconto stenografico*, seduta del 4 maggio 1971, pp. 28382-28383, 28405 (anche *on line*, [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0450/sed0450.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg05/lavori/stenografici/sed0450/sed0450.pdf)); De Lutiis, *I servizi segreti in Italia*, cit., pp. 88, 232-233, 551.

<sup>115</sup> Sul punto, tuttora interessante la lettura di R. Zangrandi, *Tra farsa e ricatto. La degenerazione dei servizi di sicurezza militare*, in «L’Ora», 24 marzo 1970; gli ambienti governativi erano consapevoli della contraddittorietà di tale posizione: un «promemoria» del 1970, privo di intestazione ma di provenienza ministeriale, sosteneva che per i fascicoli prodotti dal Sifar durante la direzione di De Lorenzo occorresse parlare di «irregolarità amministrative» (e non di attività illecita): Istituto Sturzo, *Archivio Mario Scelba, II versamento*, b. 4, fasc. 69, «1970».

parte della storiografia ad accogliere senza sufficiente filtro critico le conclusioni della Commissione parlamentare d'inchiesta<sup>116</sup>.

Peraltro, in anni recenti si è anche osservato che la distruzione di fascicoli personali contenenti carte con notizie compromettenti utilizzabili per scopi ricattatori o comunque di condizionamento politico, lascia aperta la possibilità che prima dell'esecuzione dell'ordine di eliminazione vengano fatte ampie riproduzioni di documenti ufficialmente non più esistenti, come puntualmente si è verificato nel caso delle copie di incartamenti del Sifar rinvenute nel 1981 nell'archivio uruguiano di Licio Gelli<sup>117</sup>.

L'improvvida scelta parlamentare del 1971, attuata dal governo nel 1974, non rimase purtroppo un evento isolato. A parte la consistente eliminazione di documenti del Sismi ritenuti non conformi ai fini istituzionali del servizio, avvenuta nel 1987-1988, che fu la conseguenza di un'autonoma determinazione dell'esecutivo<sup>118</sup>, si può ricordare il caso originato da una relazione del 1997 del Comitato parlamentare di controllo per i servizi di informazione e sicurezza (Copasis), pubblicata a conclusione di indagini avviate già nel 1995 sulla raccolta da parte del Sisde di informazioni relative all'attività dei magistrati della Procura della Repubblica di Milano: l'organo parlamentare di controllo suggeriva, contraddicendo la posizione espressa al riguardo solo due anni prima, «un'organica revisione degli archivi [del Sisde], diretta alla progressiva eliminazione dei documenti estranei ai fini del Servizio, già acquisiti e indebitamente conservati» e, più in generale, consigliava «la distruzione dei fascicoli privi d'interesse per le finalità istituzionali del Servizio»<sup>119</sup>. Sulla ba-

<sup>116</sup> Su questo aspetto, alcune annotazioni in M. Franzinelli, *Il Piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il «golpe» del 1964*, Milano, Mondadori, 2010, pp. 227, 254.

<sup>117</sup> Cfr. 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; Camera dei deputati, Senato della Repubblica, IX legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, *Allegati alla relazione. Serie II. Documentazione raccolta dalla Commissione*, doc. XXIII, 2-quater, vol. II, t. 2, Roma, 1984, pp. 9-12, 441-454. Si può citare anche il caso delle carte del Sifar e del Sid rintracciate nel 1979 dalla polizia giudiziaria nell'ufficio del giornalista Mino Pecorelli: cfr. 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. 116; *Dossier Pecorelli*, a cura di S. Flamigni, Milano, Kaos edizioni, 2005, pp. 41-47.

<sup>118</sup> Cfr. De Lutis, *I servizi segreti in Italia*, cit., pp. 233, 350-351; *I servizi di sicurezza in Italia. L'indagine conoscitiva della I Commissione affari costituzionali*, Roma, Camera dei deputati, 1988, pp. 253-254, 312-321.

<sup>119</sup> Cfr. Copasis, XIII legislatura, *Relazione sulla raccolta e conservazione delle informazioni riservate*, comunicata alla Presidenza l'8 maggio 1997, doc. XXXIV, n. 1, pp. 29-31; e Copasis, *Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza*, cit., p. 132, che, con opposto orientamento, sosteneva: «a giudizio del Comitato, la distruzione di documenti originati dall'attività del Servizio andrebbe evitata».

se di questo orientamento, il vicepresidente del Consiglio Sergio Mattarella emanò nel giugno 1999 una direttiva riservata che contemplava la distruzione di circa 20.000 dossier illeciti prodotti dal Sisde, distruzione sospesa solo in conseguenza del dibattito pubblico avviatosi con le rivelazioni del contenuto della direttiva da parte della stampa<sup>120</sup>.

La recente legge del 3 agosto 2007, n. 124, sul *Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*, approvata dal Parlamento quasi all'unanimità, presenta un'attenzione agli aspetti archivistici assolutamente inedita, soprattutto nei due capi dedicati alla «struttura del sistema di informazione» e all'organizzazione: ciò è da interpretare come il risultato positivo di una finalmente diffusa volontà di evitare nel futuro il ripetersi di quelle manomissioni, disordini «ben calcolati», distruzioni illecite di documenti più volte verificatesi nel corso della storia repubblicana; è poi sicuramente condivisibile la scelta di aver elevato al rango di norme primarie diverse disposizioni relative alla gestione dei documenti finora relegate a direttive e circolari riservate. In questo senso va letta la norma che istituisce, nell'ambito del nuovo Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis) operante presso la Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>121</sup>, un Ufficio centrale degli archivi, al quale è demandata la vigilanza sulla tenuta e sulla gestione degli archivi dei nuovi organismi informativi, Aise e Aisi<sup>122</sup> (che hanno rispettivamente sostituito il Sismi e il Sisde), la gestione diretta dell'archivio centrale del Dis e la conservazione «in via esclusiva presso appositi archivi storici» di una parte della documentazione<sup>123</sup>. Sono individuate espressamente alcune serie da conservare in tali archivi storici interni (quindi, si suppone, senza limiti di tempo): quelle relative alle «attività e ai bilanci dei servizi di informazione», quelle concernenti le condotte previste dalla legge come reato con le relative procedure di autorizzazione (articolo 10, comma 1), nonché i documenti che giustificano le spese effettuate coi fondi riservati<sup>124</sup> (art. 29, comma 3, lett. g).

La nuova disciplina sembra anche preoccuparsi di rendere effettivamente praticabile un sistema di controllo effettivo sulla legittimità dell'operato dei ser-

<sup>120</sup> *Segreti personali e segreti di Stato*, cit., pp. 6, 16, 114-117.

<sup>121</sup> Il Dis, previsto dall'art. 4 della l. 124/2007, ha sostituito il precedente Cesis, rispetto al quale è dotato di maggiori competenze. Per un quadro di sintesi del nuovo assetto organizzativo e funzionale introdotto dalla l. 124/2007, M. Savino, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2008, 2, pp. 121-131.

<sup>122</sup> Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi), istituite dagli articoli 6 e 7 della l. 124/2007.

<sup>123</sup> Articolo 10 della l. 124/2007.

<sup>124</sup> L'articolo 24 della legge cita però un'altra tipologia di documenti, relativa alle procedure seguite per il rilascio delle cosiddette identità di copertura, la cui conservazione è demandata ad un «apposito archivio istituito presso il Dis» che sembra non coincidere però, a causa del mancato rinvio all'articolo 10, con gli archivi dell'Ufficio centrale.

vizi di *intelligence*: il Comitato parlamentare istituito dalla legge del 1977 non ha avuto infatti nel trascorso trentennio, per sua stessa implicita ammissione, gli strumenti per esercitare un'effettiva verifica *ex post* sulla fondatezza delle ragioni inizialmente addotte a giustificazione della segretazione di determinate notizie e attività<sup>125</sup>. Ora viene previsto che l'eventuale istituzione di nuovi archivi presso il Dis e presso i servizi di informazione debba essere sempre comunicata al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (la nuova denominazione assunta dal Copasis) dal presidente del Consiglio<sup>126</sup>; viene anche attribuita al Comitato la facoltà di accedere all'archivio centrale del Dis e di effettuare sopralluoghi negli uffici di pertinenza del Sistema di informazione e sicurezza, e quindi – si suppone – anche presso i loro archivi<sup>127</sup>. Proprio in merito al sistema di gestione degli archivi, la legge eredita però alcune ambiguità proprie del sottostante sistema di provvedimenti amministrativi riservati, a cui si è già fatto cenno<sup>128</sup>: l'articolo 10, comma 2, rinvia ad un futuro regolamento, da emanarsi con decreto del presidente del Consiglio, la definizione delle «modalità di conservazione e di accesso» degli archivi del Dis e dei servizi di informazione nonché «i criteri per l'invio di documentazione all'Archivio centrale dello Stato», documentazione non meglio specificata, ma che evidentemente non potrà comprendere quelle tipologie sopra richiamate, destinate appunto alla conservazione esclusiva negli archivi storici interni. Nel 2008 sono entrati in vigore i regolamenti che riguardano l'ordinamento e l'organizzazione del Dis, dell'Aise e dell'Aisi, e l'anno successivo è stato adottato il regolamento che disciplina i loro archivi, previsto dall'articolo 10 della legge<sup>129</sup>. Ancora una volta si è compiuta la scelta di sottrarre questi provvedimenti all'ordinario regime di pubblicità; il che, se è giustificato per le norme dedicate all'ordinamento degli uffici, non lo è altrettanto per il regolamento che attiene ai profili archivistici. Desta notevoli perplessità che questioni sicuramente di interesse pubblico, quali i criteri di conservazione e di selezione della memoria documentaria dei servizi segreti, le regole di accesso ai documenti<sup>130</sup>, le modalità di trasferimento delle carte agli archivi sto-

<sup>125</sup> Copasis, *Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza*, cit., pp. 119, 146. L'importanza della «conservazione della documentazione come presupposto del controllo» è sottolineata da Salvi, *Occulto e illegale. La gestione degli archivi*, cit., pp. 1044, 1048.

<sup>126</sup> Articolo 26, c. 4, e articolo 33, c. 6, della l. 124/2007.

<sup>127</sup> Articolo 31, commi 13 e 14, della l. 124/2007.

<sup>128</sup> Si veda anche Esposito, *La gestione dei documenti amministrativi coperti dal segreto di Stato*, cit., p. 520.

<sup>129</sup> D.p.c.m. 12 giugno 2009, n. 2, di cui cfr. il comunicato sulla G.u. del 6 luglio 2009, n. 154; si veda anche G. Letta, *La riforma dell'intelligence un anno e mezzo dopo*, in «Gnosis», 2009, 1, <http://www.sisde.it/gnosis>.

<sup>130</sup> Comprendenti probabilmente i criteri per l'esercizio del diritto di accesso per i portatori di interessi giuridicamente rilevanti.

rici interni oppure, viceversa, all'Archivio centrale dello Stato, debbano essere assistite da classifiche di riservatezza, anziché beneficiare della trasparenza garantita dalla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

Una delle novità piú significative della legge 124/2007 è rappresentata dall'introduzione, per la prima volta nel nostro ordinamento, di un limite temporale al vincolo del segreto di Stato «sugli atti, documenti o cose che ne sono oggetto». La norma, della cui necessità si discuteva ormai da alcuni decenni, prevede che «decorsi quindici anni dall'apposizione del segreto di Stato o, in mancanza di questa, dalla sua opposizione» all'autorità giudiziaria, «chiunque vi abbia interesse» possa richiedere al presidente del Consiglio di avere accesso alle informazioni e ai documenti coperti dal segreto di Stato<sup>131</sup>; il presidente del Consiglio, che può disporre di sua iniziativa la cessazione del vincolo del segreto anche prima del decorrere dei 15 anni qualora «siano venute meno le esigenze che ne determinarono l'apposizione»<sup>132</sup>, può però stabilire anche una o piú proroghe temporali (e quindi respingere la domanda di accesso). La discrezionalità dell'arco temporale delle proroghe è però limitata: la durata complessiva del vincolo del segreto di Stato, secondo quanto prescrive l'articolo 39, comma 8, non può comunque superare i 30 anni.

A questo punto si potrebbe rilevare che la scadenza temporale del segreto di Stato contrasta con il termine ben piú 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 piú ampia sfera della riservatezza piuttosto che al limitato ambito protetto dal segreto di Stato<sup>133</sup>. 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, tanto piú se, con un po' di acribia, si vogliano compulsare i resoconti dell'*iter* parlamentare del disegno di legge: da essi emerge come l'introduzione della decadenza automatica del vincolo del segreto di Stato, trascorso al massimo un trentennio, 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

<sup>131</sup> Articolo 39, c. 7, della l. 124/2007.

<sup>132</sup> Articolo 39, c. 9, della legge.

<sup>133</sup> Secondo Isabella Zanni Rosiello è «quasi paradossale che i documenti classificati come segreti possano essere negati all'accesso per non piú di un trentennio», mentre determinate serie versate negli archivi di Stato siano precluse alla ricerca storica fino allo scadere del termine di 50 anni, in quanto dichiarate riservate: Id., *Gli archivi nella società contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 136.

dell'azione di sbarramento del segreto, è stato sacrificato in diverse occasioni alle necessità della ragion di Stato<sup>134</sup>.

Si può certo affermare che sotto questo aspetto è mancata nell'elaborazione della legge 124 la necessaria attenzione alle esigenze di coordinamento normativo. Pur tuttavia, il successivo regolamento 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*<sup>135</sup>, sembra offrire una possibile soluzione alle difficoltà interpretative provocate da norme tra loro contraddittorie. L'articolo 10 del 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 che prevede la sussistenza in capo ai richiedenti di «un interesse diretto, concreto e attuale»<sup>136</sup>. Anzi, il regolamento in questione limita ancor di più, rispetto ai requisiti contemplati dalla legge sull'azione amministrativa del 2005<sup>137</sup>, la platea dei possibili soggetti legittimati a prendere visione dei documenti, introducendo il criterio di una valutazione discrezionale dell'amministrazione sulla «qualità soggettiva del richiedente» e sulla «finalità» per la quale l'accesso sia richiesto<sup>138</sup>. È chiaro come l'introduzione di tali criteri limitativi, che ha sollevato peraltro fondati dubbi di legittimità della norma regolamentare<sup>139</sup> per contrasto con la meno cogente espressione contenuta nella 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, variabile tra diritto soggettivo e interesse legittimo; nel secondo lo sono la generalità dei cittadini.

La legge del 2007 e il relativo regolamento dell'anno successivo hanno introdotto anche un'esplicita distinzione tra segreto di Stato e classifiche di segretezza (lo si è accennato nel precedente paragrafo). Secondo l'articolo 42 del-

<sup>134</sup> Si veda, ad esempio, Camera dei deputati, XV legislatura, *Discussioni, Resoconto stenografico*, sedute del 5 febbraio 2007 (interventi del relatore Luciano Violante e di Orazio Licandro) e 14 febbraio 2007 (interventi di Graziella Mascia e Gianpiero D'Alia), <http://leg15.camera.it/docesta/312/14367/documentoesterno.asp>.

<sup>135</sup> Emanato in attuazione dell'articolo 39, comma 5 della legge: decreto del presidente del Consiglio dei ministri (d.p.c.m.) 8 aprile 2008, pubblicato in G.u. 16 aprile 2008, n. 90.

<sup>136</sup> Articolo 15, comma 1, della l. 11 febbraio 2005, n. 15, *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*.

<sup>137</sup> Articoli 15 e 16 della l. 15/2005.

<sup>138</sup> Articolo 10, c. 2, del d.p.c.m. 8 aprile 2008.

<sup>139</sup> Mosca, Gambacurta, Scandone, Valentini, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, cit., pp. 712-713.

la legge «le classifiche di segretezza sono attribuite per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano la necessità di accedervi in ragione delle proprie funzioni istituzionali». La classificazione, che è apposta dall'autorità che emana il documento o che lo acquisisce per prima dall'estero, individua il grado di riservatezza o segretezza dei documenti; tale qualificazione attiene al sistema di tutela amministrativa del segreto, che si incardina su organi civili e militari operanti a diversi livelli anche sulla base della graduazione del segreto<sup>140</sup>. Viceversa, l'apposizione e la tutela del segreto di Stato, e la conferma della sua opposizione all'autorità giudiziaria sono attualmente di competenza esclusiva del presidente del Consiglio dei ministri. Inoltre, a differenza dell'atto oppositivo del segreto di Stato, la classifica di segretezza, attribuita ai documenti su autonoma iniziativa delle singole amministrazioni interessate, non costituisce di per sé una barriera al procedimento giudiziario<sup>141</sup>.

Prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina non esistevano nel nostro ordinamento norme che prevedessero per questa documentazione delle procedure di declassificazione automatica, quali quelle adottate negli Stati Uniti; è stata invece sempre rimessa all'organo emanante (o al suo superiore gerarchico) l'iniziativa di declassificare o meno i documenti, ossia di valutare la sussistenza o meno delle ragioni giustificatrici del segreto. Ora invece, sempre l'articolo 42 prevede la declassifica automatica dei documenti ad un livello inferiore dopo cinque anni (per esempio, da segreto a riservatissimo), e la cessazione di ogni classifica dopo dieci anni. L'efficacia della classifica può essere però prorogata, con provvedimento motivato, dal soggetto che l'ha posta; nel caso di proroga oltre il termine di quindici anni il provvedimento deve essere assunto dal presidente del Consiglio.

Mentre la più recente versione delle *Norme unificate per la protezione e la tutela delle informazioni classificate*, risalente al 2006, nell'enunciazione dei criteri di attribuzione delle classifiche di segretezza si richiama ai medesimi criteri che giustificano il vincolo del segreto di Stato<sup>142</sup> (ovviamente nella for-

<sup>140</sup> Il già citato d.p.c.m. 3 febbraio 2006 (in G.u. 24 febbraio 2006, n. 46), agli articoli 9-15, distingue, nell'ambito dell'Organizzazione nazionale per la sicurezza: l'Autorità nazionale per la sicurezza, che si avvale dell'Ufficio centrale per la sicurezza (ora Ufficio centrale per la segretezza); gli organi centrali di sicurezza; gli organi principali di sicurezza; gli organi esecutivi di sicurezza; gli organi di sicurezza istituiti all'interno di imprese.

<sup>141</sup> Come emerge chiaramente dall'articolo 204, c. 1-ter, del C.p.p., introdotto dall'art. 40, c. 3, della l. 124/2007, e dal dettato dell'articolo 42, c. 8, della medesima legge.

<sup>142</sup> D.p.c.m. 3 febbraio 2006. Ora il contrasto tra i due decreti del 2006 e del 2009 sembra superato, a seguito dell'emanazione del d.p.c.m. 22 luglio 2011, *Disposizioni per la tutela amministrativa del Segreto di Stato e delle informazioni classificate* (in G.u. 1° settembre 2011, n. 203), che, all'articolo 19, fa espresso rinvio alle definizioni delle classifiche di segretezza contenute nell'art. 4 del d.p.c.m. 7/2009. Il regolamento del 2011 è stato pubbli-

mulazione data dalla legge del 1977), il decreto del presidente del Consiglio del 12 giugno 2009, che in applicazione dell'articolo 42 della legge del 2007 determina l'ambito dei singoli livelli di segretezza e i criteri di individuazione delle materie oggetto di classifica<sup>143</sup>, non fa appello alla definizione di segreto di Stato data dalla legge<sup>144</sup>, ma si limita a stabilire che «le classifiche assicurano la tutela amministrativa di informazioni, documenti, atti, attività o cose la cui diffusione non autorizzata sia idonea a recare un pregiudizio agli interessi fondamentali della Repubblica»<sup>145</sup>. Il disallineamento delle espressioni utilizzate dal regolamento del 2009 per definire i livelli e le «materie oggetto della classifica» rispetto all'attuale definizione di segreto di Stato mette seriamente in dubbio la possibilità di far combaciare la nozione di informazioni e documenti classificati con quella di «notizie di vietata divulgazione» (riservate) presente negli articoli 256-261 del Codice penale. Purtroppo, manca nella legge del 2007 e nel regolamento di esecuzione del 2009 qualsiasi riferimento alla sorte di queste ultime; tuttavia si presume la loro sopravvivenza anche nell'attuale quadro legislativo. Sotto il profilo della tutela penale è ormai pacificamente acquisita l'«omogeneità», sul piano della pertinenza e dell'idoneità offensiva, tra le notizie coperte da segreto di Stato e le notizie riservate, come si è già avuto modo di osservare<sup>146</sup>; di conseguenza, la considerazione degli ambiti assai più vasti su cui possono intervenire le classifiche di segretezza<sup>147</sup> rispetto agli interessi che dovrebbero essere tutelati dal segreto di Stato, porta a ritenere che la distinzione notizie segrete/riservate offerta dal Codice penale non può interamente coincidere, oggi come in passato, con il sistema delle classifiche definite dall'articolo 42 della legge<sup>148</sup> e che «la classi-

cato quando il presente saggio era già in fase di lavorazione editoriale, e non se n'è perciò potuto dare conto nel testo.

<sup>143</sup> D.p.c.m. 12 giugno 2009, n. 7/2009, recante *Determinazione dell'ambito dei singoli livelli di segretezza, dei soggetti con potere di classifica, dei criteri d'individuazione delle materie oggetto di classifica, nonché dei modi di accesso nei luoghi militari o definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica* (in G.u. del 6 luglio 2009, n. 154).

<sup>144</sup> L'enucleazione delle sfere d'interesse protette dal segreto di Stato è attualmente fornita dall'articolo 39 della l. 124/2007: la norma non differisce sostanzialmente dal precedente articolo 12 della legge del 1977, se non per l'eliminazione del riferimento al «libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali» e per l'affermazione, al terzo comma dell'articolo 39, che il segreto di Stato sussiste solo qualora l'eventuale diffusione indebita delle notizie segrete «sia tale da ledere gravemente» gli interessi protetti.

<sup>145</sup> Articolo 4, comma 2, del d.p.c.m. 7/2009.

<sup>146</sup> Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 295 del 2002, richiamata nel precedente paragrafo.

<sup>147</sup> Di cui gli allegati A-B-C-D al d.p.c.m. 7/2009 costituiscono degli elenchi definiti «comunque non esaustivi». Le definizioni delle classifiche «segretissimo», «segreto», «riservatissimo», «riservato», sono attualmente contenute nell'articolo 4 del decreto.

<sup>148</sup> Su questo punto concordano P. Pisa (*Riforma 2007 e regolamento 2008. Segreto di Stato*

ficazione assume una valenza meramente amministrativa e non può essere decisiva ai fini penali»<sup>149</sup>.

È stata avanzata, anche in sedi autorevoli, un'interpretazione un po' discutibile delle norme attualmente in vigore, secondo la quale, una volta venuto meno il vincolo del segreto di Stato per effetto del trascorrere del trentennio, l'accesso possa essere negato qualora sussistano gli altri casi di esclusione del diritto di accesso enunciati dalla legge 241 del 1990 (come modificata dalla legge 15/2005)<sup>150</sup>. L'ipotesi si sorregge su una lacuna (involontaria?) del citato articolo 42 che, 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. Se così fosse, trascorso questo limite, si potrebbe far valere a ulteriore tutela dei documenti classificati il caso previsto dall'articolo 24, comma 6 della legge 241, che dispone che l'accesso ai documenti amministrativi può essere negato dal governo quando, al di fuori degli interessi esplicitamente tutelati dal segreto di Stato, «dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica ed 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»<sup>151</sup>. Tale interpretazione potrebbe pure trarre

*in evoluzione*, in «Gnosis», 2008, 2, <http://www.sisde.it/gnosis>) e Mosca, Gambacurta, Scandone, Valentini, *I servizi di informazione*, cit., pp. 726-727.

<sup>149</sup> Pisa, *Riforma 2007 e regolamento 2008*, cit., p. 3. Sulla base delle definizioni contenute nel d.p.c.m. 7/2009, si può supporre che, se la classificazione operata dall'autorità competente è corretta, possano rientrare nell'ambito di operatività delle norme penali incriminatrici della violazione delle notizie segrete o riservate, i documenti classificati «segretissimo» o «segreto», e che debbano invece rientrare nell'ambito dell'articolo 326 del C.p., posto a tutela del più debole segreto d'ufficio, i documenti con classifica «riservatissimo» o «riservato»: nelle definizioni di tali classifiche fornite dall'articolo 4 del decreto del 2009, non compare infatti il riferimento al danno «grave» previsto dalla legge (articolo 39, c. 3).

<sup>150</sup> Gambacurta, Mosca, Scandone, Valentini, *I servizi di informazione*, cit., pp. 713-714. Tale è l'orientamento assunto – a quanto pare – anche dalla Commissione di studio delle procedure di accesso alla documentazione per la quale viene a decadere il segreto di Stato, istituita il 23 settembre 2008 presso la Presidenza del Consiglio (presieduta da Renato Granata); ne hanno dato notizia i quotidiani: *Archivi degli 007, la commissione allunga il segreto di Stato*, in «Corriere della Sera», 23 luglio 2010; e successivamente il Copasir, nella *Relazione annuale* trasmessa alle Presidenze delle Camere il 14 luglio 2011 (XVI legislatura, doc. XXXIV, n. 6, pp. 57-59).

<sup>151</sup> Si tenga presente che l'articolo 24, comma 6, della l. 241/1990, come modificato dall'art. 16 della l. 15/2005, prevede che il governo possa escludere l'accesso ai documenti amministrativi per salvaguardare anche altri interessi, attinenti alla politica monetaria e valutaria, alla prevenzione e repressione della criminalità, all'attività di contrattazione collettiva nazionale di lavoro, alla riservatezza delle persone. A questo fine, la legge approvata nel 2005

qualche argomento dall'articolo 7, comma 2, del regolamento dell'aprile 2008, che prevede che «la cessazione del vincolo del segreto di Stato non comporta l'automatica decadenza del regime della classifica e della vietata divulgazione»; sennonché, la situazione prospettata dall'articolo in questione sembra richiamare il caso in cui la cessazione del segreto di Stato sia disposta dal presidente del Consiglio dei ministri *prima* della scadenza dei 15 o dei 30 anni, per venire incontro alle esigenze probatorie di un procedimento penale o di un'inchiesta parlamentare, senza che ciò implichi la facoltà dell'accesso ai documenti o alle informazioni da parte dei titolari di un interesse giuridicamente rilevante. E, del resto, è ancora il regolamento del 2008 che, all'articolo 10, comma 3, prescrive che «una volta cessato il vincolo del segreto di Stato» (quindi dopo la decorrenza dei limiti stabiliti dalla legge) «in nessun caso può esservi esclusione del diritto di accesso motivata con ragioni di segretezza». In definitiva, a una lettura sistematica degli articoli 39 e 42 della legge 124, pare 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 appositivo 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<sup>152)</sup>, allora a maggior ragione, in quel momento il medesimo diritto deve essere applicato alla categoria dei documenti classificati, e non può nemmeno sussistere un'ultrattivit  di quei casi di esclusione del diritto di accesso contemplati dalla legge 241/1990.

Questa conclusione, se corretta, fa sorgere però diversi dubbi sulla *attuale* legittimit  di diversi decreti ministeriali, emanati tra il 1994 e il 1999 e tuttora in vigore, che individuano le categorie di documenti escluse dal diritto di accesso nonch , per ognuna di esse, la durata temporale dell'esclusione<sup>153</sup>. La legge 241 del 1990 aveva infatti stabilito che fosse compito delle singole am-

contemplava l'emanazione di un regolamento governativo che non ha ancora visto la luce; perci , ai sensi dell'articolo 15 del d.p.r. 12 aprile 2006, n. 184 (*Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi*), si applica tuttora l'articolo 8 del precedente regolamento di esecuzione della l. 241/1990 (nella sua originaria versione), il d.p.r. 27 giugno 1992, n. 352.

<sup>152</sup> E a fortiori non trovano soddisfazione le meno tutelate domande di accesso ai documenti amministrativi.

<sup>153</sup> Per un breve profilo critico di tali decreti, cfr. M. Dogliani, *Diritto di accesso e diritto alla riservatezza: le tecniche di regolazione*, in *La legge italiana sulla privacy. Un bilancio dei primi cinque anni*, a cura di M.G. Losano, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 11-15; Twardzik, *Gli attuali limiti alla libera consultabilit *, cit., pp. 40-43.

ministrazioni enucleare tali tipologie documentarie (sulla base delle sfere di interesse enunciate dalla legge) e il successivo regolamento di esecuzione, entrato in vigore con il d.p.r. 352/1992, aveva prescritto che a tal fine le amministrazioni dovessero fissare, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi fossero sottratti all'accesso<sup>154</sup>. Ebbe-ne, i 50 anni imposti a diverse categorie di documenti dai decreti in questione<sup>155</sup>, quale termine trascorso il quale è possibile esercitare il diritto di accesso, non sono oggi più conformi ai limiti temporali prospettati dalla nuova disciplina del 2007 e dovranno ragionevolmente essere ridotti in coerenza con il limite trentennale di durata del segreto di Stato<sup>156</sup>.

Al di là di queste considerazioni, può essere comunque di qualche interesse notare che mentre i termini per la libera ostensibilità dei documenti riservati previsti dal Codice dei beni culturali risultano univoci e tassativi (50 anni dalla loro data), non altrettanto lo sono i limiti cronologici del segreto di Stato previsti dalla legge del 2007 e dal suo regolamento del 2008: non è tanto la decorrenza dei 15 o 30 anni dal momento della *apposizione* sul documento della dicitura «segreto di Stato» che provoca incertezza (si suppone che l'apposizione sia contestuale o di poco successiva alla data del documento o all'acquisizione della notizia segreta), quanto piuttosto il caso, potenzialmente frequente, di decorrenza del computo temporale dal momento della *opposizione* del segreto all'autorità giudiziaria; un'eventualità quest'ultima che può spesso verificarsi ad anni di distanza dal momento storico in cui il documento è stato predisposto, qualora, ad esempio, l'azione penale prenda avvio in una fase molto successiva alla consumazione del reato. In tal modo, il termine massimo apparentemente tassativo di trent'anni di durata del segreto potrebbe anche allungarsi di alcuni decenni, a causa dello iato temporale non predeterminabile tra evento della opposizione e data del documento<sup>157</sup>.

<sup>154</sup> Cfr. l'articolo 24, c. 4, della l. 241/1990 (nella versione originaria), e l'articolo 8, c. 2, del d.p.r. 352/1992.

<sup>155</sup> Tra i quali, segnalo il d.p.c.m. 10 marzo 1999, n. 294, *Regolamento recante norme per la disciplina delle categorie di documenti in possesso degli organismi di informazione e di sicurezza sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi* (in G.u., 24 agosto 1999, n. 198).

<sup>156</sup> Alcuni rilievi sul mancato coordinamento tra le norme sul diritto di accesso e le nuove norme istitutive di limiti temporali al segreto di Stato, si trovano in Camera dei deputati, XVI legislatura, *Relazione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi sulla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione (anno 2008)*, trasmessa alla Presidenza il 10 agosto 2009, doc. LXXVIII, n. 2, pp. 59-62.

<sup>157</sup> Quale argomento contrario a questa ipotesi, si potrebbe far valere il criterio stabilito dall'articolo 3, c. 2, del regolamento dell'8 aprile 2008, che prevede che ai fini della valutazione della idoneità della notizia segreta propalata a recare un danno grave ai «supremi interessi dello Stato», debba essere considerata l'attualità del pericolo apportato.

Nonostante le perplessità determinate da una modalità di stesura del testo normativo forse non sufficientemente meditata, non sembra però che si possa mettere seriamente in dubbio che l'intenzione del legislatore sia stata quella di introdurre una «temporalizzazione» del segreto di Stato e delle classifiche di segretezza di durata in linea di massima non superiore ai trent'anni<sup>158</sup>. Poiché si pone, almeno dal punto di vista teorico, il problema di un accordo tra i limiti cronologici previsti dalla legge 124 e le vigenti disposizioni del Codice dei beni culturali, che hanno finora stabilito dei *diversi* termini massimi oltre i quali le esigenze della segretezza devono cedere a favore delle contrapposte esigenze della pubblicità, la soluzione più immediata chiama in causa, come si è visto, i requisiti di legittimazione: espressione di un più limitato diritto di accesso nel primo caso, di un generale diritto alla conoscenza nel secondo. Del resto, lo stesso Codice fornisce un solida giustificazione a tale soluzione, allorché all'articolo 122 (secondo comma) prevede che prima del decorso dei 50, 40 o 70 anni prescritti per la libera consultabilità dei documenti riservati o contenenti dati sensibili, gli stessi «restano accessibili ai sensi della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi».

Certo, occorre riflettere sul fatto che la novità legislativa 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: alla luce della disciplina del 2007 appaiono oggi più che mai attuali le riflessioni di D'Angiolini a cui mi sono già richiamato, che collegavano l'espressione della legge archivistica alla definizione di segreto di Stato e di notizie riservate contenuta nel 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<sup>159</sup>. Se infatti periodi di quindici, o al massimo trent'anni (pur accolti con beneficio d'inventario per le osservazioni sopra esposte), sono 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

<sup>158</sup> Gli articoli 39 e 42 della legge 124 non contengono invece riferimenti ai documenti formati da organi della Nato e detenuti da organi dello Stato italiano: G. Salvi, *Il segreto di Stato. Durata massima di quindici anni*, in *Guida al diritto*, 2007, 40, p. 75 (supplemento a «Il Sole 24 ore», 13 ottobre 2007); si vedano anche le osservazioni nell'ultima parte del 4° paragrafo del presente saggio.

<sup>159</sup> Si deve notare che non sussiste un collegamento diretto tra i casi di esclusione del diritto di accesso e i vincoli posti dalle due categorie delle notizie riservate e di quelle coperte da segreto di Stato: in realtà, i casi di esclusione elencati dalla l. 241/1990 (anche nella sua attuale versione) rappresentano concretamente il contenuto del segreto d'ufficio, riformulato dall'articolo 28 della stessa legge.

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 *erga omnes*.

*4. Serie e documenti originariamente riservati o segreti conservati in istituti aperti al pubblico.* Una riconoscione, per quanto sommaria, dei fondi e delle serie che conservano documenti originariamente riservati o segreti, necessita inevitabilmente di alcuni chiarimenti preliminari. Innanzitutto, l'arco cronologico preso in considerazione, come risulta evidente dal titolo di questo contributo, abbraccia un periodo abbastanza limitato, che prende avvio dal 1945-46 (il periodo cruciale compreso tra la fine del secondo conflitto mondiale e la nascita della Repubblica) e trova come termine conclusivo un confine più sfumato, determinato più dalle contingenze archivistiche, ossia dal rarefarsi delle serie documentarie presenti negli istituti di conservazione, che non da determinati passaggi storici, e che collocherei tra gli anni Sessanta e la prima metà dei Settanta. In secondo luogo, sono stati qui presi in esame archivi di organi e uffici centrali dello Stato italiano (e archivi personali di uomini di governo nella misura in cui contengano questo tipo di documenti), mentre sono stati tralasciati quelle centinaia di uffici periferici che hanno prodotto nel corso del Novecento una notevole mole di documenti riservati, i cui archivi peraltro solo in piccola parte, per il periodo considerato, sono stati finora versati negli Archivi di Stato<sup>160</sup>. Pur circoscritta entro tali limiti, la rassegna non ha la pretesa di essere esaustiva, non fosse altro perché – banalmente – un esame condotto a tappeto sui fondi archivistici, volto al rinvenimento di fascicoli e/o documenti riservati, implicherebbe un impegno non affrontabile da parte di una sola persona, se non in tempi eccessivamente dilatati. Essa si presenta quindi come un primo tentativo di sondaggio di fonti archivistiche italiane, riconducibili in larga misura al ventennio 1945-1965, caratterizzate da una significativa presenza (in termini soprattutto quantitativi) di quei documenti ai quali sembra attagliarsi un *originario* profilo di riservatezza attinente «alla politica estera o interna dello Stato», secondo l'enunciato dell'articolo 122 del Codice dei beni culturali e secondo l'interpretazione che di questa norma si è data nelle pagine precedenti.

Al di là della pur significativa presenza sulle carte delle stampigliature «riservato/a» o «segreto», per poter valutare correttamente la presenza di un connotato di segretezza, intesa come presidio agli interessi connessi all'integrità esterna ed interna dello Stato (una segretezza comunque fissata al momento storico della formazione del documento e colta attraverso il punto di vista del suo autore), si sono inevitabilmente considerate le funzioni attribuite ai di-

<sup>160</sup> Si pensi agli archivi delle prefetture e delle questure, ma anche a quelli prodotti dagli uffici territoriali dell'Esercito, dell'Arma dei carabinieri e dell'Aeronautica militare.

versi apparati e, nel contempo, per determinati uffici si è tenuto presente il loro rilievo nella cornice costituzionale della Repubblica.

Come si evince dal titolo del paragrafo, questa prima non sistematica riconoscenza si rivolge agli archivi conservati in istituti culturali aperti al pubblico, ossia in strutture istituzionalmente destinate ad accogliere gli studiosi, dotate perciò di personale qualificato, di sale di studio, di strumenti di corredo; non vengono quindi presi in esame gli archivi correnti e di deposito degli organi amministrativi e giudiziari dello Stato, che non rispondono in via principale a questo scopo bensì, quando non abbandonati all'incuria, alle necessità giuridico-amministrative e di autodocumentazione degli uffici.

Per sgombrare il campo da eventuali aspettative destinate a rimanere insoddisfatte, è opportuno anche premettere che quasi nulla degli archivi in assoluto più segreti, quelli delle segreterie speciali e delle segreterie Nato costituite in quasi tutti i ministeri e dell'Ufficio speciale Patto atlantico (Uspa, poi Usi, poi Ucsi) operante presso il servizio segreto militare, è pervenuto negli archivi storici, per quanto sia ragionevole supporre che la documentazione sedimentatasi presso questi uffici oltrepassi ormai in diversi casi i sessant'anni. Tra i fondi conservati dall'*Archivio centrale dello Stato*, l'istituto che raccoglie per gli anni Cinquanta-Settanta del Novecento la mole più cospicua di documenti di origine statale disponibili alla consultazione del pubblico, si devono ricordare innanzitutto quelli prodotti da diverse divisioni della Direzione generale della pubblica sicurezza del ministero dell'Interno. Nell'ambito di questa vasta amministrazione, seguendo l'avvicendarsi nel tempo degli uffici investiti di compiti di informazione e sicurezza, a partire dal trasferimento a Roma nel 1944 del governo legittimo, si segnalano per prime le due serie 1944-1946 e 1947-1948 della Divisione affari generali e riservati (A.g.r.), formate rispettivamente da 220 e da 285 buste<sup>161</sup>: vi è documentata l'attività delle sezioni I (in origine V), II e III della Divisione, ma non dell'originaria sezione I e della sezione IV (erede, questa, delle competenze della Divisione polizia politica)<sup>162</sup>; queste ultime confluirono nel febbraio 1946 nella neo-istituita Divisione Sis, portando evidentemente in dote a questo nuovo organismo le carte del 1944-1945.

L'archivio della divisione Servizi informativi e speciali (Sis), con un'attuale consistenza di 286 buste, conserva infatti anche documenti precedenti l'istituzione dell'ufficio, coprendo quasi tutto il periodo 1944-1948. Dotato di

<sup>161</sup> L'utilissima guida ai fondi dell'Archivio centrale dello Stato, disponibile in sala studio (e anche *on line* fino al 2010), colloca impropriamente la serie triennale 1944-1946 nel fondo della Divisione affari generali che fu costituita più tardi, nel 1948.

<sup>162</sup> ACS, *Ministero dell'Interno, Direzione generale della p.s., Divisione affari generali e riservati 1944-1946*, busta 53, fasc. 9, «Personale delle ex Divisioni affari generali e politici», prospetto dei servizi e del personale della Divisione affari generali e riservati trasmesso con nota del 23 luglio 1944, n. 500, alla Segreteria del capo della polizia.

quattro inventari, il fondo rispecchia quella che era l'articolazione delle due prime sezioni della Divisione Sis, che si occupavano rispettivamente della gestione del confino politico, dell'internamento, della vigilanza degli ex fascisti, del Casellario politico centrale (la sezione I, già sezione I della Divisione A.g.r.); e del servizio informativo riservato, dei rapporti coi servizi segreti militari, degli illeciti arricchimenti, dell'affarismo, della repressione della borsa nera e del traffico clandestino di valute, dei reati «di speciale importanza» (la sezione II, già sezione IV della Divisione A.g.r.).

Le carte, giunte all'Archivio centrale nel 1999, erano prima accidentalmente confluite, all'interno del deposito della polizia di Stato della circonvallazione Appia (dove erano state trasferite per liberare dei locali al Viminale), nel vasto aggregato di documenti sequestrati nel 1996 dalla Digos di Roma dopo la riapertura dell'inchiesta sulla strage di Piazza Fontana da parte del giudice istruttore del Tribunale di Milano Guido Salvini. «Censita e identificata dai periti incaricati di analizzare sotto il profilo archivistico le carte sequestrate, la documentazione [del Sis] fu separata da quella che ricadeva nell'azione di sequestro»<sup>163</sup> per essere destinata all'Archivio centrale. Il materiale documentario interessato dal sequestro giudiziario, raggruppato in 145 scatoloni, era stato invece prodotto in gran parte dalla Divisione affari riservati e dai successivi uffici che ne avevano acquisito le competenze (Sigs, Sds, Ucigos)<sup>164</sup>; ampiamente visionato dai consulenti d'ufficio del Tribunale di Roma, nel 1999 fu restituito, con l'obbligo della diligente custodia, alla responsabilità della Direzione centrale della polizia di prevenzione (ultima «erede», dopo la soppressione dell'Ucigos, degli archivi degli uffici di polizia politica). Più recentemente, le carte sono state utilizzate anche nell'ultimo processo celebrato per la strage di Piazza della Loggia davanti alla Corte d'assise di Brescia<sup>165</sup>. Nulla di questo importante nucleo documentario, risalente in buona parte agli anni Cinquanta-Sessanta, è pervenuto al Centrale di Stato, dove l'unico spezzone della Divisione affari riservati attualmente a disposizione degli studiosi (482

<sup>163</sup> Carucci, *La ricerca storica e le fonti contemporanee*, cit., p. 68.

<sup>164</sup> Il Servizio informazioni generali e sicurezza interna (Sigs), erede della Divisione affari riservati, operò tra il 1971 e il 1974; l'Ispettorato generale per l'azione contro il terrorismo, poi Servizio di sicurezza (Sds), tra il 1974 e il 1978: si veda la perizia archivistica redatta da Paola Carucci, Mario Missori, Gerardo Padulo per il Tribunale di Roma (procedimento penale n. 15111/961), 31 gennaio 1997, in Archivio storico del Senato, *Archivio Commissione d'inchiesta sul terrorismo e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, Eversione di destra, XIII legislatura*, doc. 1/35, p. 164. La perizia contiene una puntuale esposizione dell'evoluzione istituzionale degli apparati riservati del ministero dell'Interno dal 1948 al 1989.

<sup>165</sup> Sui documenti di tale spezzone dell'archivio della Divisione affari riservati, acquisiti agli atti del processo di Brescia e non ancora versati all'Archivio centrale dello Stato, si basa in buona parte il libro di G. Pacini, *Il cuore occulto del potere. Storia dell'Ufficio affari riservati del Viminale*, Roma, Nutrimenti, 2010.

buste del periodo 1948-1960), riconducibile in parte all'attività della seconda Sezione (con compiti di vigilanza degli stranieri<sup>166</sup>, delle società aventi rapporti con paesi oltre cortina, dell'affarismo, e di repressione del traffico valutario) è rappresentato da un versamento, effettuato nel 2004-2005, di documenti provenienti direttamente dal palazzo del Viminale. Le carte relative all'attività di raccolta di informazioni, articolate in serie biennali-triennali, sono descritte in quattro elenchi di versamento<sup>167</sup>. Si possono rilevare frequenti lacune, dovute in parte allo scorrimento temporale delle pratiche, in parte invece difficilmente spiegabili.

È assai probabile, comunque, che queste buste abbiano una connessione con una parte dei circa 1.500 pacchi che nel 2008 sono stati versati dalla Direzione centrale della polizia di prevenzione. Si tratta anche in questo caso di documentazione proveniente per la maggior parte dalla Divisione affari riservati<sup>168</sup>, risalente alla fine degli anni Quaranta, agli anni Cinquanta e ai primi Sessanta e comprendente i fascicoli del Casellario politico centrale fino al 1968<sup>169</sup>: le carte sono attualmente in corso di riordinamento.

Anche i fascicoli dell'archivio della Divisione affari generali, istituita nell'ottobre del 1948, conservano un numero consistente di documenti riservati, considerabili come tali sotto il profilo politico e non di mera segretezza d'ufficio, per quanto non si possa affermare che un carattere di riservatezza investa l'intero archivio della Divisione, a differenza che per l'archivio della Divisione affari riservati. Assai meno frequente che nei fascicoli degli Affari riservati è la presenza di «appunti» e note confidenziali provenienti dai funzionari di pubblica sicurezza o dal Sifar o dall'Arma dei carabinieri o dalle fonti fiduciarie. In questo caso, le serie pervenute sono numerose e si articolano tra quelle per categorie annuali, presenti dal 1949 al 1958<sup>170</sup>, e quelle per categorie permanenti, presenti solo per alcune voci, con date terminali variabili tra il 1953 e il 1973 (ma la categoria G1-Associazioni giunge fino al 1986).

<sup>166</sup> A dispetto della denominazione, la «vigilanza stranieri» consisteva anche nel controllo del Partito comunista italiano: Giannuli, *L'armadio della Repubblica*, cit., p. 24; l'articolazione interna (nel 1953) della Divisione affari riservati è riportata da Tosatti, *Storia del ministero dell'Interno*, cit., p. 287 (nota 29).

<sup>167</sup> È pure presente una serie di 48 buste, relativa al controllo su attività politiche (1950-1962, inventario 13/258), fuori consultazione «per motivi tecnici».

<sup>168</sup> Devo questa segnalazione a Lucilla Garofalo, archivista dell'Archivio centrale dello Stato, che qui ringrazio.

<sup>169</sup> Al Centrale di Stato sono finora consultabili i fascicoli personali del Casellario politico centrale conclusi alla data del 1945. Il servizio continuò a funzionare anche dopo la fine della guerra e fu soppresso nel 1969, sostituito dal Servizio centrale per la sicurezza dello Stato, con «un ambito informativo più circoscritto e mirato ai rischi dell'eversione di destra e di sinistra» (Carucci, *La ricerca storica e le fonti contemporanee*, cit., pp. 67-68).

<sup>170</sup> Queste rappresentano il proseguimento delle serie 1944-1946 e 1947-1948 della Divisione affari generali e riservati.

Oltre alla Divisione affari generali e riservati (fino al 1946), ai Servizi informativi e speciali (1946-1948), alla Divisione affari riservati (dal 1948 in poi), di altri uffici del ministero dell'Interno sicuramente adibiti negli anni del secondo dopoguerra a compiti informativi e di sicurezza, l'Archivio centrale conserva scarse tracce.

Intendo riferirmi al Servizio speciale riservato, operante alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, soppresso con un decreto legislativo presidenziale del 28 giugno 1946 (n. 17), ma subito ricostituito, pur con un collocamento dei suoi organici in un ruolo transitorio<sup>171</sup>, nell'ambito della Direzione generale della pubblica sicurezza (ministero dell'Interno), con il nome di Divisione VIII. L'ufficio, denominato a partire dal 1948 Divisione servizi tecnici, diretto dal vice-prefetto Pietro Tedesco, si occupava prevalentemente (ma non esclusivamente) di svolgere intercettazioni telefoniche; la sua origine risaliva agli anni giolittiani ma era stato assai potenziato dal regime fascista<sup>172</sup>. Le poche carte presenti al Centrale di Stato sono pervenute grazie a due versamenti del 1963 e del 1965 effettuati dalla Divisione personale di pubblica sicurezza e presentano una singolare continuità, nella tenuta delle pratiche, tra gli anni del fascismo e il decennio successivo alla Liberazione.

Mi riferisco anche agli spezzoni di serie del secondo dopoguerra della Direzione generale servizi antincendi, versati nel 2003<sup>173</sup>: fra questi, mancano le carte relative alla «constituenta» Direzione generale per la difesa civile, poi Ufficio o Nucleo studi difesa civile; dell'attività di questo ufficio, circondata nei primi anni Cinquanta dal massimo riserbo, abbiamo parche testimonianze in alcuni documenti del Gabinetto del ministero dell'Interno<sup>174</sup>.

<sup>171</sup> Articolo 2 del d.lgs. presidenziale 17/1946. Nel giugno 1946, al momento della soppressione, l'ufficio aveva 500 dipendenti più un numero non quantificato di avventizi di cui veniva disposto il licenziamento: ACS, *Ministero dell'Interno, Divisione personale di p.s., versamento 1965*, b. 227, fasc. 1430 «Soppressione del Servizio speciale riservato, istituzione dell'VIII Divisione e Divisione servizi tecnici», appunto s.d. [luglio-agosto 1946] diretto alla Direzione generale degli affari generali e del personale del ministero dell'Interno. Dai documenti presenti nei fascicoli personali dei dipendenti in servizio fino al 1953 risulta che nel secondo dopoguerra diversi impiegati della Divisione vennero distaccati presso altre amministrazioni.

<sup>172</sup> Cfr. P. Carucci, *L'organizzazione dei servizi di polizia dopo l'approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza nel 1926*, in «Rassegna degli archivi di Stato», XXXVI, 1976, 1, p. 94; M. Canali, *Le spie del regime*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 80-81.

<sup>173</sup> Sono state versate complessivamente 242 cartelle (1940-1985) della Direzione generale della protezione civile e servizi antincendi – Divisione protezione civile (questa la denominazione assunta dall'ufficio a partire dal 1970).

<sup>174</sup> ACS, *Ministero dell'Interno, Gabinetto, Fascicoli permanenti 1944-1966, Uffici*, b. 247, fasc. 244/H/1°, «Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi», nota del ministro Scelba alla Presidenza del Consiglio dei ministri, 17 ottobre 1950, n. 41358; ACS, *Ministero dell'Interno, Gabinetto, Fascicoli correnti 1950-1952*, b. 134, fasc. 14030, s.fasc. 7 (documento citato da Tosatti, *Storia del ministero dell'Interno*, cit., p. 291).

Tra i fondi della Direzione generale della pubblica sicurezza, occorre pure tenere presente le carte della Segreteria del capo della polizia, conservate per gli anni 1944-1953, purtroppo di difficile fruibilità poiché tuttora prive di mezzi di corredo e contrassegnate da un'incerta numerazione delle buste.

Per quanto riguarda i fascicoli a periodicità annuale, biennale o triennale-quinquennale del Gabinetto del ministero dell'Interno, presenti dal 1944 al 1985 (e liberamente consultabili fino al 1975), si riscontrano con una certa frequenza le tracce dell'originaria presenza di determinati fascicoli relativi all'organizzazione della Nato e della Difesa civile, estratti quasi sicuramente già negli anni Cinquanta dalla loro primitiva collocazione e non pervenuti all'Archivio centrale<sup>175</sup>. In realtà, le ragioni e – direi – i modi in cui si rivela l'assenza di alcuni fascicoli attinenti a questioni di particolare riservatezza, originariamente collocati all'interno delle serie del Gabinetto, possono essere diversi e meritano qualche commento. Oltre all'estrapolazione di determinate pratiche destinate ragionevolmente all'archivio della Segreteria speciale Patto atlantico, nel corso degli anni un numero ridotto di fascicoli dovette essere «richiamato» (e non più restituito) dalle segreterie particolari dei ministri che si avvicendarono alla guida del Viminale, in quanto oggetto dell'interessamento diretto del ministro *pro tempore*<sup>176</sup>; in entrambi i casi, di tali sottrazioni, proprio perché avvenute in fase di «archivio corrente», gli attuali elenchi di versamento non recano traccia. Sugli elenchi compaiono invece le descrizioni di diversi altri fascicoli segnalati con l'espressione «rimasto giacente all'archivio di deposito del Gabinetto», ossia trattenuti dal ministero dell'Interno nel momento del versamento della serie all'Archivio centrale<sup>177</sup>. Comunque, anche con queste lacune, le serie dell'archivio del Gabinetto presentano saltuariamente qualche fascicolo originariamente riservato<sup>178</sup>.

<sup>175</sup> Cfr. ACS, *Ministero dell'Interno, Gabinetto, Fascicoli correnti 1950-1952*, b. 134, fasc. 14030 «Difesa civile in tempo di guerra», con diversi sottofascicoli che risultano «passati» nel fasc. 1084/4/Ag.li, non rintracciato; ivi, b. 246, fascc. 15871/1-15871/4 «Nato», contenenti diversi sottofascicoli vuoti con fogli di rinvio ai fascc. 1084/Ag/17 e 1084/Ag/3, anno 1953, non rintracciati; ivi, b. 247, fascc. 15871/5-15871/30 «Nato», con numerosi sottofascicoli trasferiti anch'essi alle pratiche mancanti 1084/Ag/.../.

<sup>176</sup> Si ne ha un puntuale riscontro in un fascicolo intestato a «Milizia dott. Raffaele», conservato nell'Archivio Mario Scelba donato all'Istituto Sturzo (II versamento, busta 15, fasc. 189): l'intestazione stampata sulla cartella, la segnatura archivistica e i caratteri estrinseci rivelano un'indubbia provenienza dalla serie 1957-1960 dell'archivio del Gabinetto del ministero dell'Interno (Fascicoli correnti).

<sup>177</sup> Per esempio, l'elenco di versamento 13/13.1 relativo alla serie *Ministero dell'Interno, Gabinetto, Fascicoli correnti 1953-1956*, segnala come trattenuti dal Gabinetto i seguenti fascicoli: 1054/1 e 1054/7 – Palermo. Ordine e sicurezza pubblica; 1082 – Trapani. Ordine e sicurezza pubblica; 1097/1 – Sicilia. Banditismo.

<sup>178</sup> Ad esempio, il fascicolo «Criminali di guerra», trasportato di serie in serie fino a quella del 1970-1975: b. 75, fasc. 11022.

Fascicoli contenenti documenti riservati e/o segreti sono ogni tanto presenti anche nella grande serie dei fascicoli per categorie del Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Affari generali. Per il ventennio 1944-1964 la serie è articolata in sottoserie triennali o quadriennali, dotate ognuna di un apposito schedario (suddiviso per persone e materia). Come è noto a chi frequenta la sala di studio dell'Archivio centrale, il reperimento dei fascicoli utili ad uno specifico tema di ricerca è condizionato dall'individuazione del lemma inserito originariamente come parola chiave indicizzata nello schedario, che non è affatto detto che coincida con i possibili lemmi oggetto delle congettive dello studioso. La ricerca è complicata poi dal fatto che, per gli affari che ebbero tempi di trattazione prolungatisi per anni (che sovente sono anche quelli con carte riservate), il relativo fascicolo, costituito in origine in un determinato triennio, si trova trasportato in una successiva sottoserie triennale o quadriennale<sup>179</sup>. Gli schedari per materia delle sottoserie 1951-1954 e 1955-1958 contengono anche dei cartellini che rinviano a determinati fascicoli riservati (distinguibili dalla sigla «Ris.» o «Ris./to» che segue l'indicazione del numero del fascicolo) non presenti nel fondo conservato al Centrale di Stato: dovrebbe trattarsi di una specifica serie riservata acquisita dalla Segreteria speciale della Presidenza del Consiglio<sup>180</sup>, costituita in un periodo più recente rispetto a quanto avvenuto nei diversi ministeri.

Sotto l'angolatura qui presa in esame, è di qualche interesse notare che alcuni fascicoli provenienti da questa Segreteria speciale sono attualmente consultabili presso l'*Archivio della Presidenza del Consiglio* (con sede a Roma, in via della Mercede), all'interno del fondo Ufficio zone di confine, reso recentemente disponibile alla fruizione degli studiosi<sup>181</sup>. Si tratta di poco più di una decina di fascicoli prodotti da questo ufficio, operante tra il 1947 e il 1954, evidentemente a suo tempo richiamati, per esigenze di maggiore segretezza, nell'archivio della Segreteria speciale e ora, in occasione delle operazioni di

<sup>179</sup> Il reperimento degli incartamenti sarebbe assai facilitato dall'uso incrociato dei registri di protocollo e delle voci indicizzate negli schedari, poiché, trattandosi di un sistema di protocollo sintetico, i numeri di protocollo corrispondono ai numeri dei fascicoli e i registri rappresentano perciò anche un elenco cronologico dei fascicoli, associato al titolario sulla base del quale i fascicoli sono stati archiviati (naturalmente sempre nell'ambito della specifica sottoserie triennale-quadriennale). Purtroppo, forse per la mancanza di spazio nella sala inventari, finora non sono stati messi a disposizione del pubblico questi utilissimi strumenti di corredo coevi, che recano tra l'altro, per ogni registrazione, l'eventuale notizia (cruiciale per il reperimento del fascicolo e non segnalata nei cartellini dello schedario) di uno slittamento della pratica ad una successiva sottoserie triennale-quadriennale.

<sup>180</sup> È quanto sostiene Bruna Colarossi, dirigente dell'Archivio della Presidenza del Consiglio.

<sup>181</sup> Formalmente l'Archivio della Presidenza del Consiglio non è un archivio storico, poiché il d.lgs. 62/2008 ha abrogato l'articolo 42, comma 3-bis, del Codice dei beni culturali, che aveva istituito un archivio storico separato per questo organo.

riordinamento del fondo «zone di confine», restituiti (a declassificazione avvenuta) all'originario archivio di provenienza. L'osservazione di alcuni di questi fascicoli «declassificati» che, si badi bene, non corrispondono a quelli segnalati come riservati negli schedari del Gabinetto conservati al Centrale di Stato<sup>182</sup>, ci permette di sostenere, da un lato, che la Segreteria speciale non aveva in carico esclusivamente documentazione con classifiche di sicurezza Nato, o comunque attinente ai rapporti con la Nato<sup>183</sup> e, dall'altro, che anche fascicoli formati ed originariamente trattati da altri uffici potevano essere richiamati sotto le sue cure, per motivi di opportunità e per garantire una maggiore segretezza. A parte i pochi fascicoli restituiti dalla Segreteria speciale, di cui alcuni degli anni Cinquanta ancora in attesa di declassificazione<sup>184</sup> (nonostante la legge 124 del 2007 preveda la declassificazione automatica dei documenti legata al decorrere del tempo), è l'intero fondo dell'Ufficio zone di confine che si presenta ricco di documenti originariamente riservati e segreti: si tratta di circa 700 buste in cui è stata raccolta la documentazione prodotta da questo ufficio e dai suoi immediati precedenti dei quali assorbì le competenze (Ufficio per l'Alto Adige e Ufficio per la Venezia Giulia, dipendenti dal ministero dell'Interno); ma vi sono comprese anche serie successive alla soppressione dell'Ufficio, che coprono una parte degli anni Sessanta e «che testimoniano il persistere delle medesime attività istituzionali presso la Presidenza del consiglio»<sup>185</sup>, all'interno del Gabinetto e poi dell'Ufficio regioni<sup>186</sup>.

<sup>182</sup> Il motivo è abbastanza intuibile: i fascicoli per categorie triennali-quadriennali del Gabinetto della Presidenza del Consiglio costituivano una serie distinta rispetto ai fascicoli prodotti dall'Ufficio zone di confine, quindi i fascicoli riservati segnalati in alcuni cartellini degli schedari del Gabinetto dovevano essere comunque connessi con i primi e non con i secondi, anche se pure una piccola porzione dei fascicoli dell'Ufficio zone di confine (al pari di quelli del Gabinetto) fu richiamata nell'archivio della Segreteria speciale.

<sup>183</sup> Ad esempio, il fascicolo T 597 «Trieste – Associazione figli d'Italia», con documenti del 1953-54, in Archivio della Presidenza del Consiglio dei ministri, *Ufficio zone di confine, Sezione IV, Trieste e provincia*, b. 50, trasferito dalla Segreteria speciale e declassificato, non contiene, a quanto pare, documenti attinenti ad affari coinvolgenti l'organizzazione del Patto atlantico.

<sup>184</sup> Si tratta dei seguenti fascicoli, non consultabili, ma indicati nell'inventario presente in sala di studio: *Ufficio zone di confine, Sezione II, Friuli Venezia Giulia, Trieste*, b. 31, fasc. 152 «Trieste. Attività di gruppi facinorosi» (1948-1958); b. 92, vol. I, fasc. T.596 «Forze autonome irredentiste d'azione» (1946-1957); *Sezione II, Friuli Venezia Giulia, Gorizia*, b. 10, fasc. 4, «Servizio informativo» (1947-1960); *Sezione II, Friuli Venezia Giulia, Jugoslavia e varie*, b. 6, vol. II, fasc. 4.80.D, «Informatori jugoslavi in Italia e italiani in Jugoslavia» (1947-1958).

<sup>185</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri – Ufficio del Segretario generale, *Ufficio per le zone di confine. L'archivio*, Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 2009, p. IV.

<sup>186</sup> Si tenga peraltro presente che l'Ufficio regioni operava (con competenze sulle regioni Sicilia e poi Sardegna) già negli anni di attività dell'Ufficio zone di confine (competente per

Tornando agli archivi conservati al Centrale di Stato, una serie interessante ai nostri fini, ma fuori consultazione (in quanto dichiarata in disordine) e quindi inesplorata, potrebbe essere quella dell'archivio generale del Servizio informazioni, sempre della Presidenza del Consiglio (912 buste, dal 1944 al 1980). Se è probabile che la maggior parte dei fascicoli documentino un'attività di raccolta ed elaborazione informativa basata sulle cosiddette «fonti aperte» (giornali, agenzie di stampa, notizie radiofoniche, pubblicazioni varie), utili a tenere al corrente il presidente del Consiglio sugli orientamenti dell'opinione pubblica interna e internazionale, non è detto che gli incartamenti si limitino solo a questi aspetti<sup>187</sup>.

Un carattere di originaria riservatezza presentano le carte della Segreteria particolare del presidente del Consiglio Alcide De Gasperi (30 buste, 1945-1953), anche se l'archivio appare molto depauperato rispetto a quella che doveva essere la sua consistenza originaria. La visione di questi documenti potrebbe essere utilmente integrata dalla consultazione dei circa 200 *dossier* che compongono l'archivio personale di De Gasperi, depositato a Firenze presso l'*Istituto universitario europeo* (che accoglie gli archivi storici dell'Unione europea), in particolare di quelli inseriti nelle serie «referendum istituzionale», «Democrazia cristiana», «partiti politici», «esteri», «crisi governative», «elezioni», come si può leggere nell'inventario pubblicato sul *web*. Utilizzo il condizionale «potrebbe», poiché la libera consultabilità dell'archivio, più volte annunciata, è stata finora sempre rinviata<sup>188</sup>.

Un connotato politico e riservato presentano anche i fascicoli della Segreteria particolare del presidente del Consiglio – Ufficio collegamento con il ministero degli Affari esteri (o Ufficio del consigliere diplomatico), che coprono quasi esclusivamente il periodo dei governi Segni e Fanfani (1959-1963, 50

l'Alto Adige, il confine nord-orientale e la Valle d'Aosta), in una situazione di interferenza con le attribuzioni del ministero dell'Interno: cfr. F. Staderini, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio, in Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, ricerca del Cnr diretta da E. Spagna Musso, Padova, Cedam, 1979, p. 168; U. Pototschnig, *Gli organi dell'amministrazione statale. Profili generali*, in *Archivio dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica*, I, Milano, Giuffrè, 1962, p. 89.

<sup>187</sup> È opportuno notare che il Servizio informazioni della Presidenza del Consiglio effettuava, oltre all'ascolto delle emissioni radiofoniche estere, anche intercettazioni radiofoniche, come è documentato in un'altra piccola serie del Servizio informazioni, presente purtroppo solo per gli anni 1946-1948.

<sup>188</sup> Si veda l'avvertenza ai ricercatori, in *Istituto universitario europeo – Archivi storici dell'Unione europea, Archivio Alcide De Gasperi. Inventario provvisorio*, Firenze, 2010, p. 4, <http://www.eui.eu/HAEU/pdfinv/ADG.pdf>. Mentre l'archivio continua a rimanere chiuso per la generalità degli studiosi, sono stati pubblicati, editi dal Mulino tra il 2006 e il 2009, gli *Scritti e discorsi politici* di De Gasperi in edizione critica coordinata da Paolo Pombeni e da Giuliana Nobili Schiera, opera che si avvale, nei volumi III e IV, anche delle carte dell'archivio dello statista trentino.

buste). Questo piccolo fondo conservato all'Archivio centrale è interessante non solo per il suo contenuto, ma anche perché rivela indirettamente, attraverso l'ordine formale degli incartamenti, la precisione delle segnature archivistiche, le annotazioni marginali sui documenti, i fogli di rinvio da un fascicolo all'altro, l'operatività di un organismo articolato – la Segreteria particolare del presidente del Consiglio – del cui mobile disegno organizzativo e delle cui effettive mansioni, per il periodo repubblicano, sappiamo tuttora poco. Si trattava comunque di un ufficio che, seppur ridimensionato rispetto alla rilevanza che aveva assunto durante il ventennio fascista, non si limitava certo ad «attendere alla corrispondenza privata» e a «collaborare all'opera personale» del presidente del Consiglio, secondo quanto le scarne norme di un decreto legge del 1924 avevano previsto per le segreterie particolari dei ministri<sup>189</sup>. A ben vedere, la questione rappresenta un aspetto particolare della più generale difficoltà di ricostruire con certezza l'evoluzione dell'assetto dei diversi uffici della Presidenza del Consiglio, che per un lungo lasso di tempo, fino alla promulgazione della legge 400 del 1988, è stato regolato da disposizioni interne, conosciute soltanto dagli «addetti ai lavori», e non da fonti legislative o regolamentari<sup>190</sup>.

Spezzoni degli archivi delle segreterie particolari dei presidenti del Consiglio, con molta corrispondenza riservata sotto il profilo politico, sono individuabili all'interno degli archivi personali di Mario Scelba, di Amintore Fanfani, di Aldo Moro, ovviamente limitatamente ai rispettivi periodi in cui i tre uomini politici furono alla guida del governo. Così, tra i fascicoli del secondo versamento dell'archivio Scelba, depositato presso l'*Istituto Sturzo*, a Roma, si rinvengono numerose carte di natura schiettamente politica provenienti dalla sua segreteria particolare di presidente del Consiglio (1954-1955) e dalla sua segreteria particolare di ministro dell'Interno (1947-1953, 1954-1955, 1960-1962), intercalate con carte più personali; l'archivio Fanfani, donato all'*Archivio storico del Senato*, conserva parimenti *dossier* formati nell'adempimento delle sue funzioni di ministro dell'Interno (1953-1954), di presidente del Consiglio (1958-1959, 1960-1963), di ministro degli Affari esteri (1965-1968)<sup>191</sup>. Un discorso simile si può fare anche per l'archivio di Aldo Moro, ac-

<sup>189</sup> Queste asciutte disposizioni contenute nell'articolo 5 del r.d.l. 10 luglio 1924, n. 1100, che già non corrispondevano alla realtà operativa degli anni Cinquanta dei gabinetti e delle segreterie particolari dei ministri e dei sottosegretari di Stato, non riguardavano comunque la Segreteria particolare del presidente del Consiglio, poiché il d.lgs.c.p.s. 14 settembre 1946, n. 112, aveva abrogato la norma contenuta nel r.d.l. 1100 che prevedeva espresamente l'applicazione anche al Gabinetto della Presidenza delle disposizioni del decreto in questione.

<sup>190</sup> Staderini, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio*, cit., pp. 139, 165.

<sup>191</sup> Non segnalo le carte prodotte in conseguenza dei successivi incarichi di Fanfani quale presidente del Consiglio e ministro, in quanto non ancora consultabili.

quistato dallo Stato nel 1994 e conservato all'Archivio centrale; qui segnalo in particolare le serie «presidente del Consiglio dei ministri», 1963-1968 e 1974-1976 (rispettivamente di 72 buste e 11 buste, con documenti per la maggior parte provenienti dall'Ufficio del consigliere diplomatico), e «ministro degli affari esteri», 1969-1972 e 1973-1974 (rispettivamente 28 e 10 buste). In questo caso, va pure ricordato che oltre alle unità descritte nell'inventario, sono state versate nel 2008 dalla Segreteria speciale della Presidenza del Consiglio (a declassificazione avvenuta), otto buste di documenti sequestrati dalla Guardia di finanza nello studio di Aldo Moro dopo il rapimento dello statista<sup>192</sup>, al momento però ancora non accessibili. La consultazione del carteggio di Moro, un carteggio che è talvolta al tempo stesso politico e personale, può essere proficuamente integrata con la lettura della corrispondenza del vice presidente del Consiglio Ugo La Malfa (1974-1976), conservata all'interno dell'archivio personale di La Malfa presso il Centrale di Stato. Documenti riservati sono poi presenti pure nella sottoserie «ministro degli esteri» (8 buste, 1968-1969) del fondo Pietro Nenni, anch'esso depositato nel grande istituto archivistico a Roma-Eur.

L'Istituto Sturzo (prima richiamato) nel 2007 ha ricevuto in donazione da Giulio Andreotti il suo cospicuo archivio personale, costituito da ben 3.500 buste, attualmente in corso di inventariazione. L'archivio, che «conserva materiale relativo alla sfera sia privata sia pubblica di Andreotti dalla metà degli anni Quaranta ai nostri giorni»<sup>193</sup>, è pervenuto in buono stato di ordinamento, suddiviso in due grandi sezioni: «nella prima (1100 buste circa) le carte sono organizzate in 15 serie [...] a carattere tematico, articolate in sottoserie»<sup>194</sup>; la seconda sezione (circa 2.400 buste) è costituita da fascicoli con progressione numerica, relativi ad affari diversi (personalità, eventi, soggetti), accessibili tramite uno schedario alfabetico «costituito da 22.000 schede mobili»<sup>195</sup>. La condizione di consultabilità solo parziale dell'archivio è giustificata da una nutrita presenza di documenti di carattere riservato riguardanti la politica interna ed estera dei governi italiani, risalenti agli anni Ottanta e inizio Novanta<sup>196</sup>,

<sup>192</sup> Notizia riportata nell'inventario dattiloscritto dell'archivio Aldo Moro, curato da Marina Giannetto, consultabile nella sala studio dell'Archivio centrale dello Stato. Al sequestro di questo nucleo documentario fa riferimento un incartamento di un recente versamento all'Archivio centrale di 57 fascicoli della Segreteria generale del Cesis (1978-1995), effettuato dalla Presidenza del Consiglio – Dipartimento delle informazioni per la sicurezza.

<sup>193</sup> *Giulio Andreotti. L'uomo, il cattolico, lo statista*, a cura di M. Barone e E. Di Nolfo, Soveria Mannelli, Rubettino, 2010, p. 6.

<sup>194</sup> *L'archivio di Giulio Andreotti. Intervista a Luciana Devoti*, a cura di M. Gentilini, in «Il mondo degli archivi on line», 2009, 1-2, <http://www.ilmondodegliarchivi.org>.

<sup>195</sup> *Ibidem*.

<sup>196</sup> Andreotti, a partire dal 1954 più volte ministro e poi anche presidente del Consiglio, fu dal 1983 al 1988 ministro degli Esteri e dal 1989 al 1992 nuovamente presidente del Consiglio.

quindi relativamente recenti. Meno comprensibile è il motivo per cui non sia disponibile ai ricercatori lo schedario coevo all'archivio; ciò comporta che, in attesa della redazione definitiva dell'inventario, le richieste di consultazione possono essere fatte non sulla base della conoscenza delle unità archivistiche effettivamente esistenti e dei loro «oggetti» (a ciò soprattutto servono gli strumenti di corredo), ma comunicando al personale dell'Istituto lo specifico argomento o la questione a cui si è interessati.

Caratteristica comune di tutti questi archivi personali di uomini di governo, a prescindere dal fatto che siano conservati in archivi pubblici o presso fondazioni di diritto privato, è la loro complementarietà con le serie istituzionali degli apparati di vertice del governo, versate all'Archivio centrale, di cui vanno molto spesso ad integrare le consistenti lacune.

Per quanto riguarda le serie archivistiche prodotte dal ministero della Difesa (fino al 1947 dai tre ministeri della Guerra, della Marina, dell'Aeronautica) e dalle forze armate, solo una parte minoritaria è conservata dall'Archivio centrale dello Stato<sup>197</sup>, mentre una mole di gran lunga maggiore è stata versata a più riprese agli uffici storici militari o si è andata accumulando negli archivi di deposito del ministero della Difesa. Una prassi che trova applicazione da diversi decenni, sebbene l'autonomia degli stati maggiori delle forze armate nell'organizzazione, gestione e conservazione della «documentazione di carattere militare e operativo» sia stata sancita solo dal Testo unico dei beni culturali e ambientali emanato nel 1999<sup>198</sup>.

La parte preponderante dei fondi disponibili agli studiosi conservati presso l'*Archivio dell'Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito* (Aussme) si fermano ai primi anni del secondo dopoguerra; e lo stesso accade presso gli uffici storici della Marina militare e dell'Aeronautica militare. Il che ha fatto dire ad uno studioso delle vicende delle forze armate italiane che «la ragione di fondo per cui la storia militare della Repubblica non è ancora oggi stata scritta, almeno nella misura in cui sarebbe necessaria [...] sta nella (non) disponibilità della documentazione»<sup>199</sup>. In un quadro di generale sconfortante carenza delle serie degli anni Cinquanta presenti negli archivi storici delle forze ar-

<sup>197</sup> Tra i fondi conservati all'Archivio centrale dello Stato, segnalo quello dell'Ufficio segreteria e personale dello Stato maggiore dell'Esercito (1943-1958, molto lacunoso) e quello della Direzione generale costruzioni delle armi e degli armamenti aeronautici e spaziali (1955-1976), copioso ma privo di strumenti di corredo.

<sup>198</sup> Articolo 30 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, sostituito dall'attuale articolo 41, c. 6, del d.lgs. 42/2004. È stato osservato che gli archivi degli uffici storici militari «hanno vissuto per decenni in violazione della legge generale sugli archivi pubblici, secondo la quale anche la documentazione militare avrebbe dovuto essere versata agli Archivi di Stato» (G. Rouchat, *Gli archivi militari*, in *Storia d'Italia nel secolo ventesimo*, cit., p. 158).

<sup>199</sup> N. Labanca, *Le forze armate italiane nel secondo dopoguerra. Premessa*, in «Italia contemporanea», 2008, 250, p. 6.

mate – non si sa se più imputabile agli scarti draconiani o ai mancati versamenti – si possono nondimeno segnalare alcuni fondi dell'Aussme del quindiciennio successivo al 1943-45, contraddistinti dalla presenza di documenti originariamente segreti.

Tra le 140 buste del fondo H3 (Sim-Notiziari stati esteri-2<sup>a</sup> guerra mondiale), di cui 94 numerate e descritte nell'elenco di versamento, ve ne sono almeno una decina con documenti prodotti dall'Ufficio informazioni dello Stato maggiore generale, poi Ufficio informazioni dello Stato maggiore dell'Esercito<sup>200</sup> (1943-1948). Questo complesso archivistico, come quasi tutti quelli conservati presso l'Ufficio storico dell'Esercito, è il risultato di «pesanti interventi di disgregazione e successiva riaggregazione» avvenuti in passato, basati sulla materia e/o sul soggetto autore dei documenti e non produttore dell'archivio<sup>201</sup>; i fondi si presentano dunque molto spesso come delle miscellanee di carte prodotte da uffici diversi invece che come archivi che rispecchiano l'attività di un determinato organo. Analoghe caratteristiche hanno infatti anche il fondo I3 e il fondo I4, che contengono, per gli anni 1944-1948, carte segrete e riservate dello Stato maggiore dell'Esercito, dello Stato maggiore generale e dello Stato maggiore della Difesa<sup>202</sup>.

Come un archivio più organico dovrebbe invece presentarsi il fondo H8 (Crimini di guerra), costituito da 104 buste provenienti dal Sim e dall'Ufficio «I» dello Stato maggiore dell'Esercito<sup>203</sup>, con numerosi documenti segreti, che peraltro dal 2006 è stato escluso dalla consultazione degli studiosi in quanto sottoposto ad un riordinamento che è ancora in corso<sup>204</sup> (giugno 2011). Residuo

<sup>200</sup> Dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943 e lo scioglimento del Sim-Servizio informazioni militare (che solo nel giugno 1943 era riuscito ad ottenere un effettivo ruolo di coordinamento dei servizi segreti delle tre forze armate), fu ricostituito a Brindisi un Ufficio informazioni alle dipendenze del Comando supremo, poi Stato maggiore generale. Questo Ufficio «I», che dopo il rientro a Roma riassunse per pochi mesi (agosto-dicembre 1944) il vecchio nome di Sim, venne unito, con r.d. 31 maggio 1945, n. 345, all'omonimo ufficio dello Stato maggiore dell'Esercito: A. Gionfrida, *I servizi di informazione militare 1915-1945. Le carte dell'Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito*, in *Conoscere il nemico. Apparati di intelligence e modelli culturali nella storia contemporanea*, a cura di P. Ferrari e A. Massignani, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 507-508, 514.

<sup>201</sup> S. Trani, *Le fonti documentarie di interesse storico conservate presso le istituzioni culturali e gli uffici delle forze armate a Roma*, in «Le carte e la storia», 2002, 1, p. 164.

<sup>202</sup> Il citato contributo di Gionfrida (*I servizi di informazione militare*, pubblicato anche in «Bollettino dell'Archivio dell'Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito», 2003, 6) rappresenta un'utile strumento di individuazione dei fondi dell'Ufficio storico dell'Esercito che contengono carte prodotte dai servizi segreti militari.

<sup>203</sup> Stato maggiore dell'Esercito – Ufficio storico, *Manuale delle ricerche nell'Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito*, Roma, 2004, p. 53. Le carte del fondo H8 risalgono prevalentemente al periodo 1943-1947.

<sup>204</sup> Cfr. F. Focardi, *Le politiche di occupazione dell'Italia fascista in Africa e in Europa. Introduzione*, in «Italia contemporanea», 252-253, 2008, p. 545; A. Carioti, *Sbloccate il fondo*

documentario dell'operato di un unico soggetto produttore è anche il fondo I5 (Carteggio classificato dell'Ufficio operazioni), relativo all'attività sul confine orientale dell'Ufficio operazioni dello Stato maggiore dell'Esercito, contenente 11 buste del periodo 1945-1968.

Collocabili interamente nell'ambito del periodo qui preso in esame sono i fondi L5 (Comunità europea di difesa-relazioni e carteggio) e il fondo I2 (Amministrazione fiduciaria della Somalia). Il primo, costituito da 54 buste, conserva documentazione risalente al 1952-1954 riconducibile prevalentemente al Gruppo lavoro Comunità europea di difesa (Ced) dello Stato maggiore dell'Esercito. Il secondo, formato da 298 buste e 47 registri, dotato di un elenco incompleto e quindi di difficile consultabilità, raccoglie soprattutto i fascicoli prodotti dal Comando del Corpo di sicurezza della Somalia, presenti con continuità dal 1949 al 1959.

Un caso a parte è rappresentato dall'importante fondo Sim e uffici interinali, formato da ben 1543 buste, con carte che coprono il periodo 1936-1949 ma in modo assolutamente prevalente gli anni 1943-1949. Il fondo testimonia quindi soprattutto dell'operato non del Sim, ma dell'Ufficio informazioni dipendente dallo Stato maggiore generale e poi dallo Stato maggiore dell'Esercito, e ha come termine finale il momento di avvio dell'attività del Sifar (agosto-settembre 1949)<sup>205</sup>. È stato notato da chi ha avuto accesso tra il 1996 e il 1997 all'archivio del Sismi, che «per quanto riguarda il Sifar, il Sid e l'attuale Sismi [oggi Aise] non esiste una soluzione di continuità dell'archivio [...]. Invece una cesura netta esiste per quel che riguarda i resti dell'archivio Sim, diviso nelle tre sezioni originarie Calderini, Bonsignore e Zuretti»<sup>206</sup>. È stata la constatazione di questa cesura che ha indotto nel 1997 il presidente del Consiglio dei ministri Romano Prodi a disporre il versamento all'Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito della documentazione del servizio se-

*sui crimini di guerra*, in «Corriere della Sera», 2 ottobre 2009. Complementari a questo archivio sono 22 buste del fondo Diari storici 2<sup>a</sup> guerra mondiale, relative all'attività della Commissione d'inchiesta per i criminali di guerra italiani, 1944-1947, con documenti dal 1940.

<sup>205</sup> Il Sifa, poi Sifar-Servizio informazioni forze armate, fu istituito il 30 marzo 1949 (v. nota 102). Dipendente gerarchicamente dal capo di Stato maggiore della Difesa (e non più dallo Stato maggiore dell'Esercito), il nuovo organismo, legittimato a svolgere un ruolo di coordinamento dei servizi informativi delle tre forze armate (i costituendi Sios), iniziò ad operare il 1<sup>o</sup> settembre 1949: G. De Lutiis, *Servizi segreti*, in *Gli italiani in guerra*, a cura di M. Isnenghi, vol. V, *Le armi della Repubblica: dalla Liberazione a oggi*, a cura di N. Lanbana, Torino, Utet, 2009, p. 248.

<sup>206</sup> Giannuli, *L'armadio della Repubblica*, cit., p. 96. La Sezione Calderini, poi Sezione I, aveva funzioni offensive; la Sezione Verri, poi Bonsignore, poi Sezione II, aveva funzioni di controspionaggio e difensive; la Sezione Zuretti, poi Sezione III, si occupava della parte «situazione».

greto militare precedente all'istituzione del Sifar<sup>207</sup>, che ancora giaceva nell'archivio del Sismi a Forte Braschi.

Purtroppo, l'archivio è stato versato all'Aussme a piú riprese, tra il 1997 e il 1999, senza rispettare l'integrità originaria dei fascicoli, ma suddividendo spesso i documenti in essi contenuti in due (o piú) versamenti distinti: per cui ad esempio, relativamente ad un singolo fascicolo, nel 1997 venivano versati i documenti fino al 1947, e nel 1999 i documenti fino al 1949. Questa irrazionale procedura ha provocato in diversi casi uno smembramento dei *dossier* che non è stato finora ricomposto in sede di archivio storico<sup>208</sup>. Inoltre – quale elemento piú scoraggiante – i ricercatori non hanno a disposizione un inventario o un elenco con una descrizione sommaria delle buste (ed eventualmente dei fascicoli) che compongono l'archivio, sulla base del quale effettuare la richiesta dei «pezzi». Le buste, versate dalle diverse divisioni del Sismi, sono giunte all'Aussme prive di mezzi di corredo coevi quali schedari o rubriche, che dovevano in origine esistere<sup>209</sup>; e lo stesso *database* utilizzato dal personale dell'Ufficio storico per l'accesso al fondo, per quanto riconduca correttamente i documenti descritti alle rispettive buste, attua un criterio di descrizione assai analitico ma non basato, come ci si aspetterebbe, sulla sequenza dei fascicoli, bensí sull'individuazione di singoli documenti o di aggregati documentari che prescindono dai titoli originari che pure compaiono frequentemente sulle unità archivistiche.

Tra i numerosi fondi conservati dall'*Ufficio storico dell'Aeronautica militare*, pochi sono collocabili nell'arco cronologico che qui interessa. Si può segnalare il fondo versato dall'ex 1° Reparto dello Stato maggiore dell'Aeronautica (180 buste che coprono il periodo 1932-1950), che conserva documentazione proveniente da piú uffici<sup>210</sup> e che per il periodo 1945-1950 comprende 44 buste contenenti anche documenti e fascicoli originariamente segreti, pro-

<sup>207</sup> Gionfrida, *I servizi di informazione militare*, cit., p. 515.

<sup>208</sup> La numerazione dei singoli documenti effettuata contestualmente alla loro declassificazione permetterebbe di ricondurre ad unità le pratiche disarticolate; probabilmente la carenza di archivisti in servizio all'Ufficio storico ha finora impedito di procedere in questa operazione.

<sup>209</sup> L'articolo 41, comma 1, del Codice dei beni culturali prevede che gli uffici dell'amministrazione statale versino negli Archivi di Stato «i documenti relativi agli affari esauriti da oltre quarant'anni, *unitamente agli strumenti che ne garantiscono la consultazione*» (corsivo mio). In realtà, questa seconda parte della norma viene spesso disattesa non solo per i fondi di organi militari versati negli uffici storici delle forze armate, ma anche per i fondi che confluiscono normalmente negli Archivi di Stato e nell'Archivio centrale dello Stato.

<sup>210</sup> Trani, *Le fonti documentarie d'interesse storico*, cit., p. 154. Le operazioni di riordinamento che stanno attualmente interessando questo fondo hanno lo scopo di ricondurre le carte ai rispettivi soggetti produttori, secondo il consolidato metodo storico.

venienti effettivamente dal 1° Reparto dello Stato maggiore e, in misura minore, dalla Segreteria<sup>211</sup>.

In virtù della nuova formulazione dell'articolo 41, comma 6, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che ha ampliato il numero degli organi statali dispensati dal versamento della propria documentazione «storica» negli Archivi di Stato<sup>212</sup>, anche lo Stato maggiore della Difesa, creato nell'aprile del 1948 (dopo la soppressione dello Stato maggiore generale) quale organo di coordinamento degli stati maggiori delle tre forze armate<sup>213</sup>, ha recentemente istituito un ufficio storico, che però non ha ancora aperto al pubblico il proprio archivio. C'è da augurarsi che questo possa essere il destinatario dei grandi fondi archivistici ancora trattenuti dal ministero della Difesa.

Dal 1967 esiste invece un *Ufficio storico del Comando generale dell'Arma dei carabinieri*, ben prima quindi della sua sanzione legislativa fornita dalla nuova versione del Codice dei beni culturali (e ben prima che l'Arma dei carabinieri venisse distaccata dall'Esercito ed elevata al rango di quarta forza armata del Paese<sup>214</sup>). L'Ufficio conserva, quale Archivio storico, una vasta Raccolta di documentazione sulla storia dell'Arma, costituita da circa 2250 buste, con carte dal periodo preunitario agli anni Settanta del Novecento. Nonostante l'adesione formale alle norme del Codice dei beni culturali, l'Ufficio storico esclude tuttora dalla consultazione i documenti con classifiche di riservatezza o di segretezza successivi al maggio 1945.

Il termine «raccolta» non viene usato per caso, poiché non siamo in presenza di un vero archivio ma di una selezione di documenti disposti per argomento secondo le voci di un ampio soggettario; selezione costituita in parte da carte o da fascicoli originali ma estratti dalle serie di provenienza, e in

<sup>211</sup> Si tratta delle buste 264-381, secondo la numerazione del vecchio elenco disponibile in sala di studio, che però ha consistenti soluzioni di continuità. È bene notare che il cosiddetto fondo Sios-Servizio informazioni operativo e situazione, segnalato nel prospetto dei fondi del sito internet dell'Ufficio storico dell'Aeronautica militare (<http://www.aeronautica.difesa.it/storiaTradizione/ufficioStorico>), prende il nome dall'ufficio versante e comprende in realtà quasi esclusivamente documentazione anteriore al 1944.

<sup>212</sup> La nuova versione dell'articolo 41, c. 6, del Codice dei beni culturali, introdotta dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62, prevede infatti che anche lo Stato maggiore della Difesa e il Comando generale dell'Arma dei carabinieri, oltre che il ministero degli Affari esteri e gli stati maggiori dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, siano esentati dal versamento dei documenti anteriori all'ultimo quarantennio negli Archivi di Stato; ma, come per le altre forze armate, sempre che si tratti di documenti «di carattere militare e operativo». Nei fatti, gli uffici storici delle forze armate sono ricchi pure di documentazione amministrativa.

<sup>213</sup> D.lgs. 21 aprile 1948, n. 955; si veda E. Cerquetti, *Le forze armate italiane dal 1945 al 1975. Strutture e dottrine*, Milano, Feltrinelli, 1975, p. 53.

<sup>214</sup> Trasformazione avvenuta con i decreti legislativi nn. 297 e 298 del 5 ottobre 2000, emanati a seguito della delega disposta dalla legge 31 marzo 2000, n. 78.

parte formata da documentazione in copia o a stampa, qui collocata nel corso del tempo per illustrare gli specifici temi oggetto delle attuali unità archivistiche<sup>215</sup>. Ne deriva, per chi consulta questi incartamenti, un effetto complessivo di disorientamento, provocato dalla frequente impossibilità di ritrovare una sedimentazione naturale delle carte che sia espressione dello sviluppo di un procedimento, di un affare. Insomma, oltre a segnalare la mancanza di documenti classificati del secondo dopoguerra e degli anni Cinquanta (si deve ricordare che l'Arma dei carabinieri aveva un proprio specifico organismo informativo costituito dall'Ufficio servizio e situazione<sup>216</sup>), non si può fare a meno di rilevare che la ricchezza di significati di cui sono generalmente portatori i documenti, risulta in questo caso compromessa dalla perdita dei vincoli col contesto archivistico di provenienza.

Caratteristiche simili, pur con dimensioni molto più ridotte, ha anche l'*Archivio storico della Guardia di finanza*, conservato presso il rispettivo Museo storico<sup>217</sup>. È costituito, nel suo nucleo di maggiore consistenza, da una miscellanea di 249 buste articolata in dieci voci numeriche principali (da 000 a 900)<sup>218</sup>, a loro volta suddivise in numerose sottovoci, di cui quelle comprese tra 700 e 799 raccolgono documentazione risalente al quindicennio 1945-1960, con una consistenza di 22 buste. Come si può intuire, si tratta di una quantità decisamente irrigoria rispetto alla mole di incartamenti sicuramente prodotta nel corso di quel quindicennio dal Comando generale della Guardia di finanza, e di cui nulla è stato versato all'Archivio centrale dello Stato.

In realtà, sia la Guardia di finanza sia l'Arma dei carabinieri dispongono, presso i rispettivi comandi generali, di cospicui archivi, considerati correnti o di deposito nonostante conservino carte risalenti in diversi casi ai primi del Novecento. Su questi archivi, comunque non accessibili al pubblico, non vi sono informazioni certe: da quanto si è potuto apprendere, l'archivio del Comando generale della Guardia di finanza dovrebbe essere organizzato secon-

<sup>215</sup> Si veda S. Trani, *Il patrimonio archivistico dei musei e degli istituti di cultura dell'Esercito italiano*, in «Bollettino dell'Archivio dell'Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito», VIII, 2008, 15-16, ove è riportato anche l'elenco delle voci principali in cui si articola la raccolta dell'Archivio dell'Ufficio storico dell'Arma.

<sup>216</sup> Si noti anche che il Sifar e poi il Sid hanno sempre fruito, in percentuale elevatissima, di elementi provenienti dall'Arma dei carabinieri, «i quali continuano a mantenere, durante tutto il periodo di appartenenza al servizio, il loro originario rapporto di appartenenza organica» (G. Cocco, *I servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, I, Padova, Cedam, 1980, p. 224). Per l'attuale quadro giuridico dei rapporti tra servizi segreti e forze armate e polizia, si rimanda a Mosca, Gambacurta, Scandone, Valentini, *I servizi di informazione*, cit., pp. 304-318.

<sup>217</sup> Il Museo storico della Guardia di finanza, costituito in ente morale, ha sede a Roma in piazza Armellini 20.

<sup>218</sup> Trani, *Le fonti documentarie d'interesse storico*, cit., p. 168.

do serie di fascicoli permanenti, disposti secondo l'ordine cronologico di apertura delle pratiche<sup>219</sup>.

Il ministero degli Affari esteri ha per antica tradizione un proprio archivio storico, l'*Archivio storico-diplomatico*<sup>220</sup> e non ha mai versato proprie carte all'Archivio centrale dello Stato<sup>221</sup>. Come già accennato, per la disciplina della consultabilità dei documenti dovrebbero invece trovare applicazione le norme generali stabilite dalla legge archivistica del 1963 (e ora dal Codice dei beni culturali), che però non sono state recepite alla lettera dal decreto ministeriale del 1972 che tuttora regola la materia<sup>222</sup>.

L'Archivio storico-diplomatico conserva cospicui fondi risalenti al secondo dopoguerra e ai primi decenni della Repubblica, con numerose note e rapporti originariamente riservati o segreti e telegrammi in cifra. Segnalo in particolare: l'archivio del Gabinetto del ministro, con carte dal 1944 al 1956 e, in misura minore, fino al 1958 (buste numerate 1-135); le carte della Segreteria generale del ministero, dal 1944 al 1949 (49 buste, con documenti segreti che si concentrano soprattutto nei fascicoli della posizione 11)<sup>223</sup>; le cospicue due serie della Direzione generale per gli affari politici (Dgap), relative rispettivamente agli anni 1946-1950 e 1950-1957 (quest'ultima formata da oltre 1.700 buste, organizzate secondo i sette uffici in cui si articolava la Dgap); le carte dell'Ambasciata italiana a Washington relative al periodo 1940-1962 e, limitatamente ad alcuni affari (atti giudiziari, rogatorie, estradizioni, espul-

<sup>219</sup> È quanto si è appreso dalla relazione del generale della Guardia di finanza Luciano Luciani durante la giornata dedicata a *Memoria personale e tradizioni militari*, organizzata a Roma il 24 giugno 2010 dalla Scuola speciale per archivisti e bibliotecari dell'Università degli studi La Sapienza. Sull'archivio del 2º Reparto del Comando generale della Guardia di finanza si veda Giannuli, *L'armadio della Repubblica*, cit., pp. 86-87. Gli archivi di deposito del Comando generale dell'Arma dei carabinieri pare non siano stati finora visitati né da periti incaricati dall'autorità giudiziaria, né da consulenti delle commissioni parlamentari d'inchiesta: G. Fasanella, C. Sestieri, G. Pellegrino, *Segreto di Stato. La verità da Gladio al caso Moro*, Torino, Einaudi, 2000, p. 235.

<sup>220</sup> L'Archivio storico-diplomatico acquisisce un proprio profilo autonomo dal 1902: E. Serra, *L'Archivio storico diplomatico del Ministero degli affari esteri*, in *Storia d'Italia nel secolo ventesimo*, cit., III, p. 148.

<sup>221</sup> Le eccezioni dagli obblighi di versamento e di istituzione delle commissioni di sorveglianza, sancite dagli articoli 23 e 25 del d.p.r. 1409/1963, sono attualmente confermate dall'articolo 41, c. 6, del d.lgs. 42/2004.

<sup>222</sup> Il già citato d.m. 24 giugno 1972, n. 3880 (a cui fa riferimento anche il sito web dell'Archivio storico-diplomatico [http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Italiani/Archivi\\_Biblioteca/Storico\\_Diplom/](http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Italiani/Archivi_Biblioteca/Storico_Diplom/)) è peraltro una fonte di rango secondario, rispetto alla quale prevalgono le disposizioni legislative oggi contenute nel Codice dei beni culturali.

<sup>223</sup> Dell'archivio della Segreteria generale si conserva anche la serie di 37 volumi rilegati di documenti del periodo 1943-1946, frutto di una selezione operata dallo stesso ministero: *Inventario dell'archivio riservato della Segreteria generale, 1943-1947*, Roma, Ministero degli Affari esteri, 1985.

sioni), con documenti fino al 1973; l'archivio della Rappresentanza diplomatica a Londra, articolato nei due fondi (*rectius versamenti*) 1861-1950 e 1950-1958, quest'ultimo privo al momento di mezzi di corredo<sup>224</sup>; l'archivio dell'Ambasciata d'Italia a Parigi, anch'esso articolato in due fondi, 1861-1950 e 1950-1960.

Ancora in buona parte inesplorate risultano le carte della Direzione dell'Amministrazione fiduciaria italiana della Somalia del dodicennio 1948-1960, descritte sommariamente in un elenco presente in sala di studio privo di puntuali rinvii alle unità di condizionamento, sommanti a ben 620 buste e 159 volumi secondo la testimonianza di Nicola Labanca<sup>225</sup>.

Il piccolo fondo della Rappresentanza italiana presso il Consiglio atlantico – Delegazione alla Conferenza per la Ced (13 buste, 1951-1954) conserva documenti con classifiche di segretezza nazionali e con qualifiche di sicurezza dell'Organizzazione atlantica<sup>226</sup>. Piú ricco di documenti segreti dovrebbe essere il fondo della Direzione generale per gli affari politici, Ufficio 1° – Posizione cassaforte, che copre il decennio 1946-1956. Il condizionale in questo caso è d'obbligo poiché, al momento attuale, solo due buste su 33 che compongono il fondo sono consultabili senza difficoltà; per le altre la consultazione non è vietata ma è fortemente ostacolata dai lunghissimi tempi di attesa determinati dalla «revisione» delle buste.

In cosa consiste quest'operazione, che riguarda non solo il cosiddetto fondo cassaforte, ma, per ogni fondo, tutte le buste contenenti documentazione successiva al 1948? A quanto pare<sup>227</sup>, dovrebbe trattarsi di una sorta di procedura di declassificazione (tramite l'aggiunta di un apposito timbro) dei documenti originariamente secretati e, al tempo stesso, di parziale «scrematura» dei fascicoli, ossia di sottrazione dagli incartamenti di una parte dei documenti, purtroppo non puntualmente segnalata agli studiosi.

<sup>224</sup> Enrico Serra, in *L'Archivio storico-diplomatico*, cit., p. 149, riferisce di un inventario (pubblicato nel 1976 a cura del ministero degli Affari esteri) che giungerebbe al 1959, ma il termine finale è in realtà il 1950.

<sup>225</sup> Labanca, *Le fonti archivistiche per la storia delle colonie*, in *Storia d'Italia nel secolo ventesimo*, cit., p. 175; le pagine web dell'Archivio storico-diplomatico attive fino al 2010 (non quelle attuali) riportavano il dato di 100 metri lineari.

<sup>226</sup> Si segnala che una parte delle carte dell'archivio personale di Ivan Matteo Lombardo, conservato a Firenze presso l'Istituto universitario europeo, convergono sulle medesime questioni documentate in questo fondo; il politico socialdemocratico fu infatti presidente della Delegazione italiana per la Ced.

<sup>227</sup> Il personale in servizio all'Archivio storico-diplomatico non è prodigo di informazioni su questo punto, mentre le pagine web dell'Archivio non forniscono in merito alcuna spiegazione e si limitano ad indicare agli studiosi la necessità di fare richiesta «con largo anticipo» della documentazione del periodo 1949-1958, «in quanto la stessa potrebbe non essere disponibile in tempi brevi».

Trova qui applicazione una prassi reintrodotta nel 2006 tramite un ordine di servizio interno<sup>228</sup>, che contrasta con le norme di legge attualmente in vigore. Da un lato, infatti, il già citato articolo 42 (comma 5) della legge 124 del 2007, applica anche al nostro ordinamento il meccanismo della declassificazione automatica, legata al decorrere del tempo, dei documenti ai quali siano state apposte in passato classifiche di segretezza; declassifica che a questo punto risulta svincolata da un provvedimento esplicito assunto dall'ente originatore<sup>229</sup>. Da un altro, le carte dell'Archivio storico-diplomatico sottoposte a tale impropria procedura risalgono quasi tutte agli anni Cinquanta e hanno quindi comunque superato il termine di legge previsto per la libera consultabilità dei documenti riservati relativi alla politica estera o interna dello Stato (50 anni)<sup>230</sup>. Inoltre, non si può non notare che la sottrazione dai fascicoli richiesti in consultazione di documenti classificati prodotti da amministrazioni diverse dal ministero degli Affari esteri e dalle sue diramazioni, in attesa di un futuro provvedimento di declassifica emesso dall'amministrazione terza (ad esempio, il ministero della Difesa), depaupera il fascicolo di alcuni suoi elementi costitutivi, con il rischio di compromettere la piena comprensione del decorso di una pratica.

Accade così che alle difficoltà poste dai tempi di attesa per la consultazione delle serie costituite da documentazione degli anni Cinquanta<sup>231</sup> (a meno che

<sup>228</sup> Ordine di servizio n. 45/2006 del 9 novembre 2006.

<sup>229</sup> L'articolo 42, comma 6, della l. 124/2007, inverte il sistema precedente: impone infatti, per poter prorogare «i termini di efficacia del vincolo» di segretezza, l'adozione di un provvedimento motivato da parte dell'autorità che ha proceduto alla classifica (si veda il paragrafo 3).

<sup>230</sup> È probabile che le difficoltà a consultare liberamente la documentazione degli anni Cinquanta conservata dall'Archivio storico-diplomatico siano connesse con la perdurante riservatezza di intese operative bilaterali tra Italia e Stati Uniti (rivestite di carattere tecnico-amministrativo), discendenti dall'Accordo di reciproca assistenza per la difesa del 27 gennaio 1950 e dall'Accordo di mutua sicurezza del 7 gennaio 1952. Questo, nonostante gli articoli 1 e 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 (*Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica*), prevedano la pubblicazione degli accordi internazionali, compresi quelli conclusi «in forma semplificata», e degli «atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi ed altri atti comunque denominati»: cfr. *Il trattato segreto. Profili storico diplomatici e regime giuridico*, a cura di P. Fois, Padova, Cedam, 1990, pp. 243-254, 301-330; *Le basi militari della Nato e di paesi esteri in Italia*, Roma, Camera dei deputati, 1990. Silvano Labriola, uno degli estensori della legge 801 del 1977, escludeva che con la definizione di segreto di Stato contenuta nella legge si fosse voluto alludere alla eventuale segretazione di norme pattizie di diritto internazionale: cfr. Id., *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 88.

<sup>231</sup> La procedura di declassifica viene applicata, non casualmente, alla documentazione prodotta successivamente alla ratifica del Trattato del Nord Atlantico, avvenuta con la l. 1º agosto 1949, n. 465.

non vengano richieste buste già revisionate), si somma, una volta che si abbia finalmente a disposizione la cartella che interessa, il possibile disorientamento provocato dalla incompletezza della documentazione presente negli incartamenti.

Quest'ultimo problema, in particolare, sembra riguardare soprattutto *dossier* e singoli documenti connotati da qualifiche di sicurezza dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (ossia le qualifiche «Cosmic» – rare – e «Nato» – più frequenti). A tale proposito, occorre tener presente che nelle procedure adottate dagli organismi civili e militari nazionali che hanno gestito nell'ultimo sessantennio questa tipologia di documenti, si è dato corso a un'interpretazione che ha decisamente dilatato la portata della norma relativa al regime giuridico degli archivi della Nato, contenuta nella Convenzione di Ottawa del 20 settembre 1951 sullo Statuto dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico<sup>232</sup>. Mentre infatti l'articolo 7 della Convenzione stabilisce che «gli archivi dell'Organizzazione e tutti i documenti ad essa appartenenti od in suo possesso sono inviolabili, ovunque si trovino» (con ciò sancendo una inviolabilità di natura analoga a quella delle immunità diplomatiche), nella prassi e nei provvedimenti di carattere tecnico-amministrativo che hanno dato concreta applicazione alla norma in questione, il riconoscimento dell'appartenenza di un determinato documento alla Nato (e quindi il riconoscimento della sua inviolabilità) si è fondato semplicisticamente sull'accertamento dell'autore del documento, con un'equiparazione tra appartenenza-proprietà del documento e soggetto autore del medesimo che, per quanto giuridicamente e archivisticamente priva di senso, ha portato ad attribuire ad organi del Patto Atlantico la proprietà di documenti da essi formati e spediti ad uffici dello Stato italiano e conservati quindi negli archivi di quest'ultimo<sup>233</sup>. E probabilmente anche questo equivoco tra appartenenza e paternità dei documenti,

<sup>232</sup> Approvata in Italia con la legge 10 novembre 1954, n. 1226.

<sup>233</sup> Le già citate *Norme unificate per la tutela del segreto* (Smd 1/R), edizioni 1968 e 1973, stabiliscono nella parte I, articolo 6, che «nell'ambito della Organizzazione Atlantica e della Unione Europea Occidentale i documenti o i materiali portano rispettivamente i seguenti termini che qualificano che detti documenti o materiali sono di proprietà (corsivo mio) delle citate rispettive organizzazioni: Cosmic (per documenti [...] segretissimi) e Nato (per documenti [...] da "segreto" a "non classificato"); Focal (per documenti segretissimi) e Ueo (per documenti da "segreto" a "non classificato")». Si noti che lo stesso articolo puntualizza poi che tali qualifiche devono essere attribuite ai documenti anche nel caso «di loro emissione o produzione ad opera di ente nazionale per conto o perché destinati ad enti della Nato o della Ueo». L'applicazione, nei decenni trascorsi, di questa norma può aver quindi provocato la conseguenza – un po' paradossale – che, mentre i documenti recanti tali qualifiche internazionali, spediti da enti della Nato o della Ueo ad organi dello Stato italiano, sono rimasti di proprietà dei suddetti enti, i documenti formati da organi nazionali per essere inoltrati ad uffici della Nato e della Ueo sono divenuti (si suppone sia negli originali, sia nelle minute) di proprietà di questi organismi.

che ha ricondotto a proprietà della Nato ciò che dovrebbe essere considerato carteggio di corrispondenza con la Nato di proprietà di archivi dello Stato italiano<sup>234</sup>, ha contribuito ad impedire fino ad oggi il versamento negli archivi storici di serie organiche di documenti delle segreterie Nato istituite presso quasi tutti i ministeri, quando invece ormai da diversi anni l'archivio dell'Organizzazione del Patto Atlantico, con sede a Bruxelles, è aperto – nella sua sezione storica – alla consultazione degli studiosi, che possono attingere anche a *dossier* originariamente classificati<sup>235</sup>.

Le difficoltà ad accedere senza ostacoli alla documentazione degli anni Cinquanta relativa alla politica estera italiana conservata presso l'Archivio storico-diplomatico possono essere parzialmente compensate dalla consultazione delle carte dell'Ufficio per gli affari diplomatici (o Ufficio relazioni con l'estero) presso l'*Archivio storico della Presidenza della Repubblica*, che sono liberamente visionabili fino al 1964 (conclusione della presidenza Segni). Il fondo in questione, costituito da 1500 buste con documenti dal 1955 al 1992 (manca la serie del settennato di Einaudi), per il primo decennio è ricco di corrispondenza, anche di carattere originariamente riservato o segreto, tra le diverse ambasciate italiane e gli uffici della Farnesina, inoltrata per conoscenza al consigliere diplomatico del capo dello Stato; frequente è pure la presenza di rapporti e di appunti preparatori a colloqui politici con ministri e capi di Stato di altri paesi, stilati dal ministero degli Esteri.

L'articolo 1 della legge 13 novembre 1997, n. 395, ha stabilito che anche la Presidenza della Repubblica, dopo il ministero degli Affari esteri e il Parlamento, si dotasse di un archivio storico autonomo; la norma, che è transitata senza modifiche nel Codice dei beni culturali (attuale articolo 42), ha pure previsto che con decreto presidenziale, su proposta del segretario generale della Presidenza della Repubblica, venissero disciplinate «le modalità di consultazione e di accesso agli atti conservati presso l'archivio storico». Il conseguente decreto emanato dal presidente Napolitano il 31 dicembre 2007 (n. 18/N) si uniforma alla disciplina generale sulla consultabilità contenuta nel Codice dei beni culturali. Nella prassi applicativa, per quanto attiene alla riservatezza per motivi di politica interna o estera, in modo non dissimile dalle procedure invalse all'Archivio centrale dello Stato, viene valutato il carattere di attualità della riservatezza, con la differenza – rispetto al Centrale di Stato – che la valutazione viene compiuta di volta in volta con riferimento ai singoli faldoni (o ai fascicoli) richiesti in consultazione dallo studioso. Così,

<sup>234</sup> Tale impropria equiparazione tra proprietà e paternità dei documenti traspare anche in recenti contributi che tendono a ridurre la portata innovatrice dell'articolo 39 della legge 124/2007: Mosca, Gambacurta, Scandone, Valentini, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, cit., pp. 531-533, 664-665.

<sup>235</sup> A titolo d'esempio, si veda L. Sebesta, *Alleati competitivi. Origini e sviluppo della cooperazione spaziale fra Europa e Stati Uniti, 1957-1973*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 26-27, 61-62.

riprendendo l'esempio del fondo dell'Ufficio per gli affari diplomatici, non solo le prime 112 buste (che arrivano al 1964) risultano accessibili, ma anche diverse altre degli anni successivi<sup>236</sup>.

L'Archivio storico della Presidenza della Repubblica conserva anche i verbali delle sedute del Consiglio supremo di difesa<sup>237</sup> per il trentennio 1953-1984, che hanno come termine di decorrenza della libera consultabilità i cinquant'anni dalla loro data: fino al 1961 risultano 17 verbali prevalentemente classificati «segettissimo». Un altro piccolo fondo che conserva documentazione originariamente riservata è quello del Capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola, formato da sole 9 buste (1946-1948). Poco significativa è invece, sotto questo aspetto, la serie versata dall'Ufficio per gli affari militari (o Ufficio del consigliere militare), rappresentata da fascicoli nominativi di istanze di benefici pensionistici.

Passando in rassegna i fondi e le serie conservati dall'Archivio, spicca l'assenza delle carte della presidenza Einaudi (1948-1955); ma anche le carte del setteennato di Giovanni Gronchi (1955-1962) risultano fortemente lacunose. In realtà, buona parte dei documenti del Segretariato generale della Presidenza – Ufficio per gli affari diplomatici, prodotti durante i due primi setteennati, e una parte dei documenti delle segreterie particolari dei presidenti Einaudi e Gronchi, sono confluiti nei rispettivi archivi personali, oggi conservati il primo presso la *Fondazione Luigi Einaudi* di Torino, e il secondo presso l'Istituto Sturzo di Roma. Mentre l'archivio di Giovanni Gronchi è stato riordinato sulla base delle attività e degli incarichi ricoperti nel tempo dall'uomo politico, e in questo modo la serie «Presidenza della Repubblica» emerge in tutta la sua rilevanza nell'inventario presente in sala di studio<sup>238</sup>, l'archivio di Luigi Einaudi, viceversa, è stato erroneamente riordinato seguendo quasi esclusivamente il criterio dell'individuazione dei mittenti-destinatari della corrispondenza, il che ha fatto disperdere il rapporto organico intercorrente tra i documenti e le diverse funzioni svolte nel corso di oltre sessant'anni dal loro soggetto produttore in un *mare magnum* di fascicoli privi di reciproche connessioni, intestati ai più svariati corrispondenti<sup>239</sup>.

<sup>236</sup> Diversamente dalle serie della presidenza Gronchi (bb. 1-47) e Segni (bb. 48-112), i documenti prodotti durante i successivi setteennati (Saragat, Leone, Pertini, Cossiga) non sono disposti secondo cesure determinate dall'avvicendarsi dei presidenti ma sono organizzati sulla base delle voci di un unico titolario.

<sup>237</sup> Previsto dall'articolo 87 della Costituzione, il Consiglio supremo di difesa fu istituito con la l. 28 luglio 1950, n. 624.

<sup>238</sup> Su 120 scatole descritte nel I volume dell'inventario dell'archivio Gronchi (disponibile in sala di studio), 80 fanno parte della serie Presidenza della Repubblica, e su 28 buste descritte nel II volume, 20 sono connesse alla sua carica di presidente della Repubblica.

<sup>239</sup> L'archivio è suddiviso in quattro sezioni: la prima comprende gli scritti di Luigi Einaudi; la seconda sezione accoglie la corrispondenza ricevuta e spedita da Einaudi, ordinata

Sia nell'archivio Einaudi, sia nell'archivio Gronchi, per quanto non rilevabile dalle strutture dei rispettivi inventari, è possibile rintracciare fascicoli e singoli documenti provenienti con tutta probabilità dalle segreterie particolari dei due presidenti della Repubblica<sup>240</sup>. In entrambi gli archivi si rinvengono pure diverse note informative di carattere politico e riservato, trasmesse dal Sifar e dall'Arma dei carabinieri<sup>241</sup>. Si ha qui la conferma di quelle «usanze non protocollari» – come ebbe a definirle il presidente Einaudi – consistenti in «visite di rapporto» del comandante generale dell'Arma e in contatti con i vertici del servizio segreto militare, che davano concreta attuazione a quel diritto all'informazione riconosciuto dalla dottrina al Capo dello Stato, per l'adempimento delle sue funzioni politico-costituzionali<sup>242</sup>.

*5. I limiti alla libera consultabilità degli archivi storici parlamentari.* Documenti considerati riservati o segreti «nell'interesse dello Stato»<sup>243</sup> si rinvengono anche negli *archivi storici della Camera e del Senato*, il primo aperto pienamente al pubblico nel 1991 e il secondo nel 2003. Gli attuali regolamenti dei due archivi storici, approvati, per la Camera nel 1994 e per il Senato nel 2003 dai rispettivi uffici di presidenza<sup>244</sup>, presentano ai nostri fini più di un motivo di interesse, poiché includono una disciplina sulla consultabilità dei documenti che si differenzia per più aspetti dalle norme di legge attualmente in vigore, riconducibili in buona misura al Codice dei beni culturali, al Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 196/2003) e all'allegato Codice di deontologia per i trattamenti di dati personali per scopi storici.

La facoltà dei due rami del Parlamento di stabilire autonome regole di accesso alla documentazione da essi prodotta e acquisita nel corso del tempo, trova

per corrispondenti; la terza sezione è formata da documenti (non esclusivamente corrispondenza) che non sono né lettere spedite da Einaudi, né lettere da lui ricevute; la quarta sezione è costituita principalmente da fotografie.

<sup>240</sup> Per l'archivio Einaudi si vedano, ad esempio, nella sezione II, i fascicoli intestati ad Alcide De Gasperi e a Ferdinando Carbone (segretario generale della Presidenza della Repubblica); per l'archivio Gronchi, v. la parte II (volume II dell'inventario), busta 14, fasc. 8, 10-11. Per quanto riguarda la presidenza Segni, non è pervenuto l'archivio della segreteria particolare, ma la corrispondenza del 1962-1963 tra Antonio Segni ed Amintore Fanfani (quest'ultimo in qualità di presidente del Consiglio), conservata nel fondo Fanfani presso l'Archivio storico del Senato (serie I, b. 15, fasc. 5), testimonia indirettamente dell'originaria esistenza di un nucleo di carte della segreteria particolare del presidente Segni.

<sup>241</sup> Nell'archivio Einaudi: sezione III, fasc. «Notizie fiduciarie» 1949, 1953, 1955; sez. III, fasc. «Presidenza della Repubblica – Segretariato generale» 1954. Nell'archivio Gronchi: parte I, scatola 43, fasc. 266; scatola 45, fasc. 277.

<sup>242</sup> Si veda Rossi Merighi, *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, cit., pp. 143-144, ove è riportata anche la citazione einaudiana.

<sup>243</sup> Utilizza quest'espressione l'articolo 65, c. 3, del Regolamento generale della Camera del 1971.

<sup>244</sup> La denominazione corretta presso il Senato è quella di Consiglio di presidenza.

probabilmente fondamento non tanto nella legge 147 del 1971, che ha sancito la separazione degli archivi delle due Camere dal circuito di conservazione degli Archivi di Stato<sup>245</sup>, quanto piuttosto nel principio di riserva di regolamento parlamentare presente nella Costituzione<sup>246</sup>. È pur vero che i regolamenti dei due archivi storici si pongono, all'interno della gerarchia delle fonti parlamentari, quali regolamenti «minori» (definibili di diritto parlamentare amministrativo), subordinati ai regolamenti generali della Camera e del Senato, gli unici ai quali la Costituzione, nel suo articolo 64, fa espresso riferimento. Ma il regime di separazione di competenza tra norme regolamentari e legge ordinaria, orientato a impedire allo strumento legislativo di disciplinare attività e articolazioni interne delle Camere, sembra doversi applicare anche ai regolamenti emanati dai collegi parlamentari minori, tra i quali gli uffici di Presidenza<sup>247</sup>. Del resto, una sentenza del 1985 della Corte costituzionale ha escluso la possibilità di sindacato su di essi, confermando così la sostanziale assimilazione dei regolamenti minori a quelli generali approvati secondo la procedura della maggioranza qualificata *ex articulo 64*<sup>248</sup>.

Piuttosto, non si è finora riflettuto sul fatto che il regime di consultabilità dei documenti stabilito dai regolamenti degli archivi storici della Camera e del Senato, configurando attribuzioni parlamentari con un'evidente rilevanza esterna, dovrebbe tendenzialmente armonizzarsi con le disposizioni legislative che regolano la materia fuori dall'ambito parlamentare. Proprio la considerazione dell'evidente impatto che siffatte regole hanno sulla sfera giuridica dei soggetti terzi, non legati da un rapporto organico o di servizio con il Parlamento, dovrebbe infatti richiamare la necessità di un «gioco di sponda» con la disciplina legislativa vigente. Ma di tale consonanza con le norme legislative sopra citate, i regolamenti dei due archivi storici recano scarse tracce.

Le «regole di consultabilità» sono fissate dagli articoli 16-18 del Regolamento dell'Archivio storico della Camera e dagli articoli 15-17 del Regolamento

<sup>245</sup> L'articolo unico della legge 3 febbraio 1971, n. 147, recepito senza modifiche nel Testo unico dei beni culturali del 1999 e ora nel Codice dei beni culturali (articolo 42, c. 1) aveva stabilito che la Camera e il Senato conservassero «i loro atti presso il proprio Archivio storico, secondo le determinazioni dei rispettivi uffici di Presidenza».

<sup>246</sup> A.P. Tanda, *Diritto costituzionale e peculiarità degli archivi storici parlamentari*, in *La memoria del Parlamento. Archivi storici parlamentari: teoria ed esperienze in Europa*, Roma, Camera dei deputati, 1994, pp. 13-24: secondo l'autore la legge del 1971 avrebbe un mero valore ricognitivo.

<sup>247</sup> Cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 28-29; F.S. Toniato, *Servizi e uffici delle amministrazioni parlamentari. Il Senato della Repubblica*, in «Rassegna parlamentare», XLIX, 2007, 1, p. 237.

<sup>248</sup> Sentenza Corte costituzionale 6 maggio 1985, n. 154, sul sito *web* della Consulta <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>.

dell'Archivio storico del Senato<sup>249</sup>. Il principio generale affermato è quello della libera consultabilità, ma numerose sono le eccezioni, non sempre chiaramente definite.

In entrambi gli archivi storici vige la norma che i documenti acquisiti «da autorità di governo od amministrative conservano l'originaria classificazione di riservatezza o di segretezza che fosse stata loro eventualmente apposta dal soggetto che ha emanato l'atto»<sup>250</sup>, la libera consultabilità si applica solo «dopo che la classifica in questione sia stata legittimamente rimossa», oppure dopo che «altra fonte a ciò legittimata» abbia pubblicato i documenti. Per l'Archivio storico della Camera non viene fissato un termine temporale trascorso il quale i documenti divengono comunque consultabili, quale potrebbe essere il termine di cinquant'anni dalla data dei documenti stabilito dalla legge sugli archivi e ora dal Codice dei beni culturali. All'Archivio storico del Senato è invece forse applicabile l'articolo 15, comma 5 del Regolamento, che prevede che i documenti «sottoposti al vincolo del segreto [...] sono comunque consultabili dopo quarant'anni dall'atto del versamento all'Archivio storico»<sup>251</sup>. La norma disposta per entrambi gli archivi, che contempla un esplicito provvedimento di declassificazione, si presenta comunque oggi viepiú restringiva alla luce del nuovo sistema di declassificazione automatica dei documenti introdotto dall'articolo 42 della legge 124 del 2007.

Un secondo caso, che viene risolto in modo identico nei due regolamenti della Camera e del Senato, è quello dei documenti acquisiti dall'autorità giudiziaria, per i quali si adotta «il regime di pubblicità stabilito dalla legge ovvero dalla stessa autorità giudiziaria in conformità alle disposizioni di legge»<sup>252</sup>. La formula qui utilizzata fa ritenere che la legge a cui i regolamenti fanno riferimento sia il Codice di procedura penale e non il Codice dei beni culturali, e l'interpretazione viene parzialmente confermata dalla concreta applica-

<sup>249</sup> D'ora in poi denominati semplicemente col termine «Regolamento». I regolamenti dei due archivi storici parlamentari sono pubblicati sui rispettivi siti internet della Camera e del Senato.

<sup>250</sup> Articolo 16, comma 2, del Regolamento della Camera; articolo 15, comma 2, del Regolamento del Senato.

<sup>251</sup> Si noti che il momento del versamento all'archivio può essere molto piú recente rispetto alla data dei documenti, e ciò allunga la distanza temporale tra i fatti documentati nelle carte e la disponibilità di queste per gli studiosi; ma la disposizione viene sorprendentemente contraddetta dal successivo comma 6 dell'articolo 15, che stabilisce che «i termini di cui al presente articolo decorrono dalla data di formazione del documento ovvero, in mancanza» (quindi solo in questa eventualità), «dalla data di acquisizione da parte dell'Archivio storico».

<sup>252</sup> Articolo 16, comma 3, del Regolamento della Camera; articolo 15, comma 3, del Regolamento del Senato.

zione della norma nei due archivi<sup>253</sup>. Ne risulta un beneficio per gli studiosi, poiché le disposizioni del Codice di rito che riguardano l'accesso agli atti processuali e il loro regime di pubblicità sono piú liberali rispetto alle previsioni dell'articolo 122, comma 1 del Codice dei beni culturali<sup>254</sup>.

Intervengono poi i limiti alla libera disponibilità dei documenti «formati o direttamente disposti» dagli uffici, servizi, commissioni parlamentari, o piú in generale dalle persone legate da un rapporto organico o di servizio con il Parlamento, nonché dei documenti provenienti da privati. Qui le soluzioni adottate dalla Camera e dal Senato iniziano a divergere: per il Regolamento della Camera tali documenti possono essere esclusi dalla libera consultabilità per un periodo non superiore a vent'anni, e il vincolo in questo caso può riguardare anche gli scritti anonimi<sup>255</sup>; il Regolamento del Senato si limita invece a dichiarare che tali documenti «conservano l'originaria classificazione apposta dai soggetti [produttori dell'archivio] all'atto del versamento all'Archivio storico»<sup>256</sup>. È chiaro che in questo caso il termine «classificazione», che attiene *stricto sensu* al sistema di tutela del segreto degli organi amministrativi e militari dello Stato, viene utilizzato in modo improprio; gli estensori della norma, al di là della poco felice espressione letterale, intendevano probabilmente qui riferirsi alla determinazione delle condizioni di consultabilità fissate dal soggetto produttore al momento del versamento delle carte all'Archivio storico.

<sup>253</sup> Non è condivisibile l'opinione di Carlo Crocella, che sostiene che per i documenti giudiziari acquisiti dagli organi parlamentari, il richiamo alla legislazione vigente sarebbe quello alla legge archivistica (nel frattempo sostituita dal Codice dei beni culturali); cfr. Id., *Gli archivi parlamentari*, in *Storia d'Italia nel secolo ventesimo*, cit., p. 139.

<sup>254</sup> Cfr. gli articoli 329, 116 e 114 del C.p.p.: «Gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari» (art. 329, c. 1). «Se si procede al dibattimento, non è consentita la pubblicazione, anche parziale, degli atti del fascicolo per il dibattimento, se non dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, e di quelli del fascicolo del pubblico ministero, se non dopo la pronuncia della sentenza in grado di appello. È sempre consentita la pubblicazione degli atti utilizzati per le contestazioni» (art. 114, c. 3). «Durante il procedimento e dopo la sua definizione, chiunque vi abbia interesse [corsivo mio] può ottenere il rilascio a proprie spese di copie, estratti, o certificati sui singoli atti. [...] Il rilascio non fa venir meno il divieto di pubblicazione stabilito dall'articolo 114» (art. 116, c. 1). A norma del Codice di rito quindi, a parte l'eccezione costituita dal processo celebrato a porte chiuse (art. 114, c. 4), gli atti dei fascicoli penali, una volta superato il secondo grado di giudizio, diventano *pubblicabili*, mentre per la loro *visione*, su cui provvede l'autorità giudiziaria (articolo 116), è sufficiente attendere la cessazione del segreto istruttorio.

<sup>255</sup> Articolo 16, comma 4, del Regolamento della Camera. Per quanto riguarda gli scritti anonimi, il Regolamento del Senato prevede invece che possano essere esclusi dalla consultazione per 40 anni.

<sup>256</sup> Articolo 15, comma 4, del Regolamento del Senato.

Tra i documenti di provenienza parlamentare, riconducibili quindi all'ultimo caso qui esposto, il Regolamento della Camera dedica un comma apposito ai documenti «della cessata Commissione inquirente che avevano un regime di segretezza all'atto del versamento» all'Archivio storico<sup>257</sup>. Il riferimento è alla Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa, che operò fino al 1988 quale organo istruttorio per la messa in stato d'accusa del presidente del Consiglio e dei ministri, in vigenza dell'originario articolo 96 della Costituzione, poi riformato con legge costituzionale nel 1989. Il Regolamento rende ostensibili questi documenti «dopo 40 anni», ma l'espressione utilizzata lascia qualche dubbio sulla decorrenza di tale termine, se da intendersi dalla data dei documenti o dalla data del versamento.

Un'altra eccezione al libero accesso alle carte, presente nel Regolamento dell'Archivio storico della Camera ma non in quello del Senato, prevede che «i documenti relativi a situazioni puramente private di persone fisiche non possono essere consultati prima di 70 anni», salvo l'autorizzazione scritta della persona interessata o degli eredi<sup>258</sup>. La perifrasi utilizzata richiama la formulazione del vecchio articolo 21 della legge archivistica, che per i documenti «riservati relativi a situazioni puramente private di persone» poneva un limite di 70 anni dalla loro data. Per quanto non aggiornato (le regole della Camera risalgono al 1994), si tratta dell'unico richiamo esplicito presente nei regolamenti alla disciplina generale legislativa sulla consultabilità dei documenti.

Di notevole interesse sono le norme dei due regolamenti che riguardano il «segreto funzionale» apposto sugli atti e sui documenti dagli «organi della Camera e dalle commissioni bicamerali» (articolo 16, c. 5 del Regolamento della Camera) e, più specificatamente, dalle «commissioni d'inchiesta» (articolo 15, c. 5 del Regolamento del Senato). Mentre al Senato si stabilisce per tale segreto una durata non superiore a 40 anni «dall'atto del versamento all'Archivio storico»<sup>259</sup>, il Regolamento della Camera dei deputati si limita a prescrivere che gli organi in questione «possono, *indicandone la durata*, apporre il segreto funzionale su documenti da essi formati o direttamente disposti e su scritti ad essi originariamente pervenuti». Qui la rinuncia a stabilire per via regolamentare un termine temporale trascorso il quale i documenti diventano comunque ostensibili rischia di rendere di perenne inaccessibilità le carte coperte dal segreto funzionale<sup>260</sup>, qualora gli organi parlamentari appongano

<sup>257</sup> Articolo 16, comma 6, del Regolamento della Camera.

<sup>258</sup> Articolo 16, comma 7, del Regolamento della Camera.

<sup>259</sup> Si vedano le osservazioni della nota 251.

<sup>260</sup> Diversamente da quanto sostiene – non si comprende sulla base di quale fondamento – Anton Paolo Tanda, secondo il quale, nel caso in cui le commissioni d'inchiesta non stabiliscano una durata del vincolo del segreto, questo permane per quarant'anni; tale norma, infatti, esiste al Senato ma non alla Camera: cfr. Tanda, *Diritto costituzionale e peculiarità*

il segreto su una parte degli atti ma non ne stabiliscano la durata. Non si tratta di un'ipotesi di scuola, poiché l'esperienza storica ha mostrato come le deliberate conclusive dei lavori delle commissioni parlamentari d'inchiesta, che nello stabilire il regime di pubblicità degli atti ne sottoponevano una parte al segreto funzionale, non hanno quasi mai fissato espressamente un limite alla durata di tale segreto. E del resto, gli estensori del Regolamento della Camera dovevano essere consapevoli di questa realtà, dato che, contraddirittoriamente con quanto disposto dal comma 5 dell'articolo 16, tramite il successivo articolo 18, comma 3, hanno introdotto una procedura particolare (e gravosa) di «declassificazione» disposta dal presidente della Camera; quest'ultimo infatti, oltre che rimuovere il segreto funzionale o modificarne la durata, può trasformarlo in un «vincolo di non consultabilità per un periodo determinato»; ciò evidentemente come conseguenza della pregressa mancanza di una tale determinazione temporale.

Cos'è questo segreto «funzionale», al quale, a partire dal 1988, hanno iniziato a fare riferimento – senza peraltro definirlo – anche alcune leggi istitutive di commissioni parlamentari d'inchiesta? L'enucleazione di un'autonomia figura di tale segreto, così denominato per distinguerlo dagli altri segreti tipizzati dall'ordinamento giuridico (istruttorio, d'ufficio, professionale, di Stato, industriale, bancario), risale alla sentenza n. 231 del 1975 della Corte costituzionale<sup>261</sup>. In essa, i giudici della Consulta, pronunciandosi su un conflitto di attribuzione fra i Tribunali di Torino e di Milano e la Commissione d'inchiesta sulla mafia in Sicilia (insorto per il diniego di quest'ultima a trasmettere copia di documenti in suo possesso ai Tribunali che li avevano richiesti)<sup>262</sup>, qualificarono questo peculiare segreto, opponibile dalle commissioni parlamentari d'inchiesta, ma insito nell'autonomia delle Camere, come «funzionalizzato al conseguimento dei fini alle medesime assegnati» e quindi, «generi-

*degli archivi storici parlamentari*, cit., pp. 21-23; Id., *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, s.l., Regione Toscana, 1997 (Educare alla legalità democratica – strumenti di documentazione), p. 30.

<sup>261</sup> Pubblicata in «Giurisprudenza costituzionale», XX, 1975, pp. 2197-2211. Secondo la prevalente dottrina, il segreto funzionale trae dunque origine da una «invenzione» ad opera della giurisprudenza costituzionale (da ciò deriverebbe la sua atipicità rispetto ad altre fattispecie di segreto): cfr. M. Dogliani, *Commissione antimafia e segreto «funzionale»: i documenti li leggeranno solo gli storici*, ivi, p. 3218; L. Mannelli, *Segreto funzionale e commissioni parlamentari d'inchiesta*, ivi, XXXVII, 1992, pp. 4541-4542; P. Rivello, *La Corte costituzionale ed il segreto «funzionale» del Co.pa.co. nella configurazione antecedente alla legge 3 agosto 2007, n. 124*, in «Cassazione penale», XLVIII, 2008, 1, p. 147.

<sup>262</sup> Le due vicende che indussero il Tribunale di Torino e quello di Milano a sollevare il conflitto di attribuzione nei confronti della Commissione «antimafia» sono succintamente riasunte in Rivello, *La Corte costituzionale ed il segreto «funzionale»*, cit., p. 146.

camente, come un segreto funzionale, del quale spetta alle commissioni medesime determinare la necessità e i limiti»<sup>263</sup>.

Senza approfondire oltre il tema – ciò richiederebbe un’analisi che esula dai limiti di questo saggio – ci si può limitare a ricordare che, su questo punto, la sentenza della Consulta è stata oggetto di diverse critiche da una parte della dottrina, vuoi per l’implicita affermazione della indefinita ultrattività di tale forma di segreto (rispetto ai termini tassativi di durata del segreto istruttorio)<sup>264</sup>, vuoi perché il termine «funzionale» non sarebbe «idoneo a definire una diversa tipologia», giacché «qualsiasi tipo di segreto è funzionale rispetto alla tutela di qualche interesse protetto dall’ordinamento»<sup>265</sup>, vuoi perché tale nuova fatispecie assomiglierebbe ad una sorta di «super-segret d’ufficio, con ben più pregnante tutela rispetto al segreto d’ufficio ordinario»<sup>266</sup>.

Sta di fatto che, proprio sulla scorta della sentenza del 1975, nei regolamenti interni delle commissioni d’inchiesta istituite a partire dalla X legislatura, è divenuto quasi una clausola di stile il periodico ripetersi della formula del segreto funzionale a copertura di una parte dei documenti formati ed acquisiti durante l’inchiesta<sup>267</sup>.

Una forma di segreto circonda anche l’attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica. L’articolo 36 della legge 124 del 2007 impone ai dieci componenti del Copasir (5 senatori e 5 deputati) e al personale che vi è addetto «il segreto relativamente alle informazioni acquisite»; il successivo articolo 37 stabilisce, quale regola generale, la segretezza delle sedute e di tutti gli atti del Comitato, «salvo diversa deliberazione» del Comitato stesso. La nuova disciplina configura in modo più evidente, rispetto alla legge del 1977, la distinzione tra «dovere» dei componenti del Comitato di osservare il segreto in ordine ad atti, documenti, informazioni provenienti perlopiù dal presidente del Consiglio e dai servizi di sicurezza, «coperti da vincoli di segretezza di cui non abbiano la disponibilità»<sup>268</sup>, e il «potere» attribuito al Co-

<sup>263</sup> Sentenza Corte costituzionale 22 ottobre 1975, n. 231, in «Giurisprudenza costituzionale», XX, 1975, pp. 2206-2207.

<sup>264</sup> Dogliani, *Commissione antimafia e segreto «funzionale»*, cit., p. 3222.

<sup>265</sup> M. Pisani, *Appunti sul segreto delle Commissioni parlamentari d’inchiesta*, in «Giurisprudenza costituzionale», XXI, 1976, p. 263.

<sup>266</sup> Pisa, *Segreti di Stato (diritto penale)*, cit., p. 28. È stato rilevato che, tra i paesi europei, solo in Italia il segreto funzionale costituisce una fatispecie autonoma, diversa dal segreto di Stato: cfr. C. Crocella, *Verso una più alta qualificazione culturale degli archivi storici parlamentari*, in *La memoria del Parlamento*, cit., p. 359.

<sup>267</sup> Nel *Repertorio delle commissioni parlamentari d’inchiesta (1948-2001)*, Roma, Senato della Repubblica – Archivio storico, 2001, sono pubblicati i regolamenti interni delle commissioni istituite fino alla XIII legislatura: cfr., in particolare, le pp. 127, 145, 181, 198, 231, 319. Sulle commissioni istituite successivamente, si può ora utilmente consultare la pagina web del Senato <http://notes9.senato.it/web/senato.nsf/HomePageNew?openpage>.

<sup>268</sup> Esempi di tali documenti segreti sono elencati in Copasis, XIII legislatura, *Relazione sulla raccolta e conservazione delle informazioni riservate*, cit., pp. 10-11.

mitato «di disporre in ordine al segreto dei propri lavori e degli atti» che esso forma o acquisisce<sup>269</sup>. Il primo profilo dovrebbe essere quello interessato dalle informazioni «classificate» (nel senso proprio del termine) e quindi l'ambito che confina col segreto di Stato; nel secondo profilo troverebbe invece consistenza il segreto funzionale.

Come si è già detto nel paragrafo 3, l'attuale organo di garanzia è il diretto erede del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza istituito dalla riforma del 1977; questa constatazione ha indotto il legislatore a disporre direttamente il trasferimento dell'«archivio e di tutti gli atti» del precedente Comitato al nuovo organo di controllo parlamentare (articolo 37, c. 4, della legge 124/2007). Sicuramente si tratta di documentazione di notevole rilevanza, che in parte risale ormai a quasi 35 anni fa, ma per la quale non si prevede nessun versamento negli archivi storici della Camera o del Senato<sup>270</sup>.

Il regime di segretezza degli atti del Copasir vigeva anche in applicazione della vecchia normativa, che peraltro proprio sotto questo aspetto aveva destato più di una perplessità<sup>271</sup>. Perplessità che, a leggere con attenzione le norme introdotte nel 2007, sembrano destinate a crescere, anziché diminuire. Non solo il regime del segreto introdotto attraverso lo strumento legislativo contrasta, come già avveniva sotto la precedente disciplina, con la riserva di regolamento parlamentare, giacché solo le Camere possono disporre del segreto relativamente ai loro atti (sulla base degli articoli 64 e 72 della Costituzione)<sup>272</sup>; ma la stessa previsione del segreto per gli atti e i documenti prodotti dal Comitato, mancante di qualsiasi indicazione del suo termine temporale di decadenza (articolo 37, c. 2, della legge 124), stride in tutta evidenza con la nor-

<sup>269</sup> Rossi Merighi, *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, cit., p. 67.

<sup>270</sup> Questa norma della legge 124/2007 contraddice i regolamenti degli archivi storici della Camera e del Senato: il primo, infatti, prevede il versamento dopo la fine di ogni legislatura (o alla conclusione dei lavori, nel caso di commissioni bicamerali, d'inchiesta o d'indagine), dei «documenti relativi ad affari esauriti» (articolo 8); e il secondo prevede un versamento da attuare «al termine di ciascuna legislatura», tranne che per i documenti che «per obbligo di legge o di Regolamento, debbano rimanere presso i servizi o gli uffici competenti per un periodo superiore», che comunque non può superare «le tre legislature successive» (articolo 8 del Regolamento dell'Archivio storico del Senato).

<sup>271</sup> S. Labriola, *Segreto di Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Milano, Giuffrè, 1989, p. 1034.

<sup>272</sup> Si veda la nota 276. Vale la pena aggiungere che l'articolo 31, c. 12, della legge 124/2007 stabilisce che il vincolo del segreto funzionale eventualmente imposto dalle commissioni parlamentari d'inchiesta su «informazioni, atti o documenti», non possa essere opposto al Copasir. Singolarmente, la legge non prevede un meccanismo di reciprocità: un eventuale rifiuto da parte del Copasir di trasmettere documenti coperti dal segreto funzionale a una commissione parlamentare d'inchiesta non violerebbe il principio della circolarità dell'informazione parlamentare? Si veda C. Pappagallo, *Indagine parlamentare*, in *Encyclopédia giuridica*, XVI, Roma, Istituto della Encyclopédia italiana Treccani, 1989, p. 6.

ma dedicata al segreto di Stato (articolo 39), che si preoccupa di fissare invece la sua durata massima: da ciò il risultato, un po' paradossale, di un segreto funzionale degli organi parlamentari munito di una potenziale maggiore tutela rispetto a quella offerta al segreto di Stato.

Tra i fondi conservati dagli archivi storici parlamentari relativamente al periodo repubblicano, quelli delle commissioni d'inchiesta sono sicuramente tra i più interessanti, per la loro ricchezza e densità informativa e per la rilevanza dei temi trattati. Nel caso di commissioni d'inchiesta bicamerali – e sono la stragrande maggioranza – alla chiusura dei lavori, le rispettive carte vengono versate nell'archivio storico del ramo del Parlamento a cui apparteneva il presidente della commissione.

Spesso questi organi hanno acquisito durante il loro operato documenti originariamente coperti dal segreto istruttorio o da profili di riservatezza per motivi politici. Basti qui ricordare, a titolo di esempio: la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia (IV-VI legislatura<sup>273</sup>, 1963-1976); la Commissione d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964 (V legislatura, 1969-1970); sulle commesse di armi e mezzi ad uso militare e sugli approvvigionamenti (VII-VIII legislatura, 1976-1983); sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia (VIII legislatura, 1980-1983); sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche ed amministrative ad esso connesse (VIII legislatura, 1980-1982); sulla loggia massonica P2 (VIII-IX legislatura, 1981-1984); sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi (X-XIII legislatura, 1988-2001); sul «dossier Mitrokhin» e l'attività d'*intelligence* italiana (XIV legislatura, 2002-2006); sulle cause dell'occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti (XIV legislatura, 2003-2006)<sup>274</sup>.

La già richiamata sentenza n. 231 del 1975 della Corte costituzionale ha definitivamente chiarito che le commissioni parlamentari d'inchiesta, «sostituendo necessariamente a norma dell'articolo 82, comma 1, della Costituzione, il *plenum* delle Camere, a buon diritto possono configurarsi come le stesse Camere nell'atto di procedere all'inchiesta»<sup>275</sup>. Dalla condizione di organi

<sup>273</sup> La Commissione in realtà fu istituita durante la III legislatura, con la legge 20 dicembre 1962, n. 1720, ma iniziò ad operare nel 1963, all'inizio della successiva legislatura.

<sup>274</sup> A questo elenco potrebbero aggiungersi, per la presenza di documenti segreti, le commissioni d'inchiesta istituite dalla sola Camera dei deputati, sulle responsabilità relative alla tragedia del Cermis (1999-2001), e sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin (2004-2006), che però, a differenza di quelle citate nel testo, conservano documentazione che risale quasi esclusivamente agli ultimi quindici-vent'anni.

<sup>275</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 231/1975, in «Giurisprudenza costituzionale», XX, 1975, p. 2205. Le commissioni istituite nel periodo repubblicano trovano esplicita previsione nell'articolo 82 della Costituzione, che riconosce a ciascuna Camera la facoltà di «disporre inchieste su materie di pubblico interesse» e delinea la disciplina essenziale, stabi-

costituzionalmente autonomi deriva anche la loro autonomia nel regolare il regime di pubblicità dei propri lavori<sup>276</sup> e, alla conclusione di questi, della documentazione prodotta nell'esercizio della loro attività.

Le norme che disciplinano la consultabilità degli archivi storici parlamentari non sono perciò automaticamente applicabili agli archivi delle cessate commissioni d'inchiesta, dato che, in prima battuta, occorre rifarsi alle deliberazioni conclusive relative alla pubblicità-divulgabilità dei documenti assunte in sede di commissione, decisioni alle quali devono (dovrebbero) attenersi le amministrazioni degli archivi della Camera e del Senato. I regolamenti dei due archivi storici parlamentari risultano viceversa applicabili nella misura in cui contemplano specifiche scadenze temporali per i vincoli di segretezza apposti su una parte della documentazione, dal momento che le commissioni che hanno operato fino alla tredicesima legislatura si sono limitate a disporre il segreto su determinate categorie di atti senza mai esprimersi in ordine alla sua durata. Ma si è visto come al Senato e alla Camera siano in vigore due discipline non collimanti e come, in particolare, il regolamento dell'Archivio della Camera non offra, con riferimento specifico alla durata del segreto funzionale, una soluzione convincente e risolutiva.

La questione è poi complicata dalla differente prospettiva con cui si rivolgono al tema della «pubblicità» le commissioni d'inchiesta da un lato, e le amministrazioni degli archivi parlamentari, dall'altro. A partire dalla fine dei lavori della Commissione d'inchiesta sulla mafia, nel 1976<sup>277</sup>, la pubblicità delle risultanze dell'inchiesta fu quasi sempre intesa in modo ampio, nel duplice significato di ostensibilità dei documenti e della loro divulgazione, da effettuarsi tramite la pubblicazione negli atti parlamentari non solo delle relazioni finali, ma anche dei resoconti stenografici delle sedute (ad eccezione delle

lendo che la commissione d'inchiesta «procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

<sup>276</sup> Un'autonomia che si incardina nell'articolo 64, comma 2, della Costituzione: «Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta». Sulla scorta dell'esame di quest'articolo e del successivo articolo 72, comma 3 (che stabilisce che il regolamento adottato dalla Camera e dal Senato «determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni»), si è osservato che la Costituzione considera il regime di pubblicità dei lavori parlamentari come la situazione ordinaria e il segreto come eccezione: si veda il contributo di Giovanni Long (che peraltro non affronta il tema dell'ultrattività del segreto dopo lo scioglimento delle commissioni d'inchiesta), *La pubblicità delle commissioni d'inchiesta*, in *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, a cura di G. De Vergottini, Rimini, Maggioli, 1985, pp. 233-234, 239.

<sup>277</sup> Occorre tener presente che negli anni successivi, durante la IX legislatura (1983-1987), operò una Commissione bicamerale d'indirizzo e controllo sulla mafia, presieduta dall'on. Abdón Alinovi. Poi, a partire dalla X legislatura, fu nuovamente istituita una Commissione d'inchiesta sulla mafia e sulle altre associazioni criminali similari, tuttora in attività.

parti segrete), delle relazioni sulle missioni svolte, dei contributi dei consulenti e di una parte della cospicua mole di documentazione trasmessa dagli uffici giudiziari e amministrativi dello Stato o consegnata dai testimoni ascoltati<sup>278</sup>. Le due commissioni d'inchiesta sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sulla loggia massonica P2, ad esempio, deliberarono alla conclusione dei propri lavori la pubblicazione di una larga messe di documenti, che, pur trattasi per diversi anni, ha condotto alla stampa complessiva di 130 tomì per la Commissione Moro, e di 120 tomì (escluse le relazioni) per la Commissione sulla loggia P2<sup>279</sup>. Relativamente a queste e alle altre commissioni d'inchiesta, i documenti riprodotti nei volumi si trovano ovviamente in originale (o in copia conforme, nel caso di documenti trasmessi da uffici terzi) nei rispettivi archivi, ove sono conservate anche le carte escluse dalla pubblicazione<sup>280</sup>. Occorre tener presente che l'esclusione dalla pubblicazione non dovrebbe implicare di per sé il divieto di consultazione, anche se i due concetti – documenti da non pubblicare da un lato, documenti segreti dall'altro – vengono spesso sovrapposti nelle delibere conclusive delle commissioni.

Comunque, il fatto che i regolamenti degli archivi storici di Camera e Senato assumano come termine di riferimento non la pubblicazione dei documenti,

<sup>278</sup> Nel Parlamento repubblicano, le relazioni delle commissioni d'inchiesta e l'eventuale documentazione allegata sono pubblicate, all'interno della categoria Disegni di legge – relazioni – documenti, nella serie Doc. XXIII. Per le sedute delle commissioni invece, qualora non sia stato effettuato il resoconto stenografico, una sintesi con finalità esclusivamente informativa viene pubblicata nella serie dei resoconti sommari all'interno del *Bollettino delle giunte e delle commissioni*. A partire dalla XIII legislatura, le relazioni delle commissioni d'inchiesta sono pubblicati anche sui due siti internet della Camera e del Senato, <http://nuovo.camera.it/168> e <http://www.senato.it/static/bgt/listadocumenti/16/1/957/0/index.html>.

<sup>279</sup> I volumi pubblicati sono conservati in collezione completa presso le due biblioteche della Camera e del Senato. Per la Commissione Moro esistono due *Indici dei volumi*, pubblicati da Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Commissione parlamentare d'inchiesta sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro, doc. XXIII, n. 5, tomì I e II, Roma, 1994 e 1996; quale strumento di orientamento alla lettura dei volumi della Commissione sulla loggia P2, cfr. invece. Camera dei deputati, Archivio storico, *Indici degli atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2*, Roma, 1995. L'archivio della Commissione Moro è conservato dall'Archivio storico del Senato; quello della Commissione sulla loggia P2 dall'Archivio storico della Camera.

<sup>280</sup> Per volontà della commissione o, in alcuni casi, perché le delibere che prevedevano la pubblicazione sono state in parte disattese: è il caso della Commissione d'inchiesta sul terrorismo e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, su cui cfr. *infra*, e della Commissione d'indirizzo e controllo sulla mafia operante nella IX legislatura, che dispose la pubblicazione completa dei documenti acquisiti, che non è stata attuata (le carte sono conservate dall'Archivio storico della Camera); sul punto, cfr. Piera Amendola, *Gli archivi delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, intervento al convegno della «Rete degli archivi per non dimenticare», Roma, 7 maggio 2010, non pubblicato.

bensí la loro consultazione (da effettuarsi presso gli stessi archivi), dovrebbe in teoria favorire una maggiore apertura nei criteri di accesso alle carte rispetto a quelli adottati dagli organi parlamentari d'inchiesta nell'ottica prevalente della pubblicazione; soprattutto ora che a livello legislativo è stata accolta la rilevante distinzione – presente nel Codice di deontologia per i trattamenti di dati personali per scopi storici – tra la «comunicazione» dei documenti, di cui sono responsabili gli archivisti, e la loro «diffusione»/pubblicazione, di cui diviene diretto responsabile lo studioso<sup>281</sup>.

In realtà, di un siffatto orientamento a rendere meno stringenti i limiti alla libera consultabilità dei documenti delle commissioni d'inchiesta versate negli archivi storici parlamentari, non si trova traccia. Il quadro generale è quello di un'accentuata diversificazione delle condizioni di accesso agli archivi delle commissioni, dipendenti dalle scelte conclusive in materia di pubblicità di volta in volta assunte da questi organi, piú o meno orientate a tutelare determinate aree di segretezza, ma anche – al di là di tali scelte e talvolta in contrasto con esse – dalla concreta gestione di queste carte da parte degli archivi storici parlamentari, non molto propensi a creare le condizioni di una loro ampia fruizione.

Tre esempi, tra loro diversi, possono brevemente fornire degli elementi di sostegno a quanto detto finora e, forse, potranno anche stimolare una piú diffusa consapevolezza sulla necessità di introdurre una disciplina generale e uniforme relativa ai termini di durata massima dei segreti pubblici e privati, che sia applicabile a tutta la documentazione conservata in entrambi gli archivi storici parlamentari.

Il primo esempio riguarda l'archivio della Commissione d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964 (Sifar e cosiddetto piano Solo<sup>282</sup>), istituita con la legge 31 marzo 1969, n. 93, e presieduta dall'on. Giuseppe Alessi. Il 29 ottobre 1970, in una delle sue ultime sedute, la Commissione deliberò sulla «acquisizione formale» agli atti dell'inchiesta dei documenti che erano via via pervenuti nel corso dei lavori e sulla «divulgabilità» di alcuni di essi. Oltre alla scel-

<sup>281</sup> L'articolo 9, c. 2, del Codice di deontologia, che stabilisce che «gli utenti [degli archivi] utilizzano i documenti sotto la propria responsabilità», è applicabile infatti innanzitutto alla «diffusione» da parte degli studiosi dei dati personali presenti nei documenti consultati (articolo 11 del Codice deontologico). L'articolo 4 del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 196/2003), introduce la distinzione tra la «comunicazione», ovvero il rendere noti i dati personali (e quindi anche i documenti contenenti tali dati) ad un destinatario determinato, attraverso la consultazione degli stessi o la riproduzione per uso personale, e la «diffusione» dei dati personali a destinatari indeterminati (assimilabile al procedimento di pubblicazione).

<sup>282</sup> Sugli eventi dell'estate 1964, una sintesi stimolante si trova in P. Cucchiarelli, A. Giannuli, *Lo Stato parallelo. L'Italia «oscura» nei documenti e nelle relazioni della Commissione stragi*, Roma, Gamberetti Editrice, 1997, pp. 229-237.

ta di escludere dall'acquisizione alcuni scritti anonimi e di restituire al ministero della Difesa diversi documenti, la Commissione assunse la decisione di non far cenno, nella relazione conclusiva, delle notizie relative all'organigramma e alle dislocazioni di reparti dell'Arma dei carabinieri, che dovevano «rimanere segreti nell'interesse della sicurezza dello Stato», e soprattutto deliberò di rispettare il vincolo della vietata divulgazione col quale le erano stati trasmessi dalle autorità di governo la maggior parte dei documenti. Perciò, se pure era stata concessa ai membri dell'organo parlamentare «l'autorizzazione a conoscerli, ai sensi dell'articolo 4 del r.d. 11 luglio 1941, n. 1161» (relativo al segreto militare), ciò non implicava la facoltà di renderne pubblico il contenuto<sup>283</sup>.

Una volta sciolta la Commissione, la documentazione, con tali vincoli, fu versata all'Archivio storico della Camera. Qui è ancora oggi conservata in un fondo di 35 buste e 15 pacchi<sup>284</sup> escluso dalla libera consultazione, nonostante siano trascorsi oltre quarant'anni dalla conclusione dell'attività dell'organo parlamentare e nonostante le parti realmente segrete dei documenti richiamati dall'inchiesta, non visionate nel 1969-70 neppure dai commissari<sup>285</sup> (e quindi non comprese nel fondo) in quanto coperte all'epoca dal segreto di Stato, siano state rese di pubblico dominio nel 1991 dalla Commissione stragi, dopo la decisione del presidente del Consiglio Andreotti di rimuovere il segreto. La singolare conseguenza del perdurante silenzio dell'Ufficio di presidenza della Camera in ordine alla rimozione del vincolo di segretezza posto a suo tempo dalla Commissione Alessi, è questa: documenti soggetti nel 1969 al segreto politico-militare sono stati addirittura pubblicati nel 1991 per iniziativa della Commissione stragi<sup>286</sup>; mentre documenti caratterizzati da un livello infe-

<sup>283</sup> La sintesi della delibera è pubblicata in Camera dei deputati, V legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, *Relazione*, comunicata alle Presidenze delle Camere il 15 dicembre 1970, doc. XXIII, n. 1, Roma, 1971, pp. 249-250; la delibera non è invece citata da Camera dei deputati, V legislatura, *Bollettino delle giunte e delle commissioni*, resoconto sommario del 29 ottobre 1970, p. 19.

<sup>284</sup> Più esattamente: 35 buste, 15 pacchi, 1 registro e 1 volume; il dato è riportato da Camera dei deputati, *Guida ai fondi dell'Archivio storico della Camera dei deputati*, Roma, 2010, anche *on line*, <http://archivio.camera.it/patrimonio>.

<sup>285</sup> Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, *Relazione*, cit., pp. 1279-1282.

<sup>286</sup> Senato della Repubblica, Camera dei deputati, X legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, *Relazione sulla documentazione concernente gli omissis dell'inchiesta Sifar*, doc. XXIII, n. 25, Roma, 1991: sono cinque volumi riproducenti i faldoni contenenti i documenti del Piano Solo, il rapporto del gen. Manes, la documentazione delle due commissioni d'inchiesta ministeriali del 1967-1968, presiedute dai generali Beolchini e Lombardi.

riore di segretezza, riconosciuti dalla Commissione Alessi «di vietata divulgazione», risultano ancora oggi non liberamente accessibili<sup>287</sup>.

Il secondo esempio si riferisce al ponderoso archivio della Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi. Nata nell'ottobre 1986, durante la IX legislatura, come commissione della sola Camera dei deputati<sup>288</sup>, nella successiva legislatura venne trasformata in una commissione bicamerale (legge 17 maggio 1988, n. 172) e in questa nuova veste continuò ad operare per tredici anni, attraverso sei proroghe legislative, fino alla conclusione dei lavori nel marzo 2001. Presieduta durante la X e l'XI legislatura dal senatore Libero Gualtieri e nella successiva XII e XIII legislatura dal senatore Giovanni Pellegrino, la Commissione ripercorse le vicende più controverse della storia dell'Italia repubblicana, a partire dagli anni Cinquanta<sup>289</sup>.

Dopo lo scioglimento dell'organo d'inchiesta, l'archivio, composto da 1500 buste<sup>290</sup>, venne affidato al suo Ufficio di segreteria e successivamente all'Archivio storico del Senato. La delibera approvata nell'ultima seduta della Commissione, oltre alla pubblicazione nei volumi degli atti parlamentari degli elaborati «prodotti da gruppi o da singoli commissari», delle relazioni semestrali presentate al Parlamento e dei resoconti stenografici delle sedute<sup>291</sup>, aveva pre-

<sup>287</sup> La Guida dell'Archivio storico della Camera, lungi dal chiarire tale questione, ne dà una versione fuorviante: *Guida ai fondi dell'Archivio storico della Camera dei deputati*, cit., p. 149: «L'archivio della Commissione [Alessi] fu poi versato in un unico fondo segreto. Tuttavia, la maggior parte dei documenti [corsivo mio] è stata declassificata e successivamente pubblicata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle stragi presieduta dal senatore Gualtieri».

<sup>288</sup> Le carte della Commissione d'inchiesta sui risultati della lotta al terrorismo e sulle cause che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi, istituita dalla Camera dei deputati il 23 ottobre 1986 e presieduta dall'on. Gerardo Bianco, sono conservate, in 38 buste, dall'Archivio storico della Camera.

<sup>289</sup> L'archivio della Commissione è tuttora strutturato secondo i diversi filoni dell'inchiesta, definiti ora subfondi nell'inventario informatizzato disponibile presso l'Archivio del Senato: Alto Adige, Argo 16 (aereo dell'Aeronautica militare precipitato nel 1973), Bologna (strage), Calabresi (omicidio), Cirillo (sequestro), Eversione di destra, Gladio, Golpe Borghese, Italicus (strage), Loggia P2, Moro, Piazza Fontana (strage), Piazza della Loggia (strage), Pecorelli (omicidio), Peteano (strage), Questura di Milano (strage), Rapido 904 (strage), Sifar-Piano Solo, SuperSismi, Terrorismo di sinistra, Terrorismo-criminalità, Terrorismo internazionale, Trento-bombe, Ustica, Varie.

<sup>290</sup> Senato della Repubblica, *Guida all'Archivio storico del Senato*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2003, p. 214.

<sup>291</sup> Ad eccezione dei resoconti delle sedute e delle riunioni dell'Ufficio di presidenza e dei gruppi di lavoro sottoposte al vincolo del segreto, per i quali l'Ufficio di segreteria della Commissione avrebbe dovuto provvedere a verificare la permanenza o meno del regime di classifica (Camera dei deputati, XIII legislatura, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause

visto «la pubblicazione integrale, esclusivamente su supporto informatico» di una vasta mole di documenti. Di conseguenza, l'Archivio storico del Senato ha effettuato a partire dal 2003, in qualità di Ufficio stralcio della Commissione, la riproduzione delle carte in formato digitale. L'informatizzazione, però, si è conclusa nel novembre 2010 non con la pubblicazione sul *web* dei documenti, secondo quanto deliberato a suo tempo dalla Commissione parlamentare, ma con la loro fruibilità esclusivamente attraverso i computer presenti nella sala studio dell'Archivio<sup>292</sup> (a Palazzo Giustiniani).

Desta ancora maggiori perplessità il fatto che le eccezioni alla libera consultabilità dei documenti applicate attualmente dall'Archivio del Senato risultino nel complesso più numerose rispetto alle eccezioni alla pubblicità elencate nella delibera del 2001 della Commissione d'inchiesta. Tralasciando pure per un momento la differenza tra ostensibilità e pubblicazione dei documenti<sup>293</sup>, va ricordato che la Commissione aveva previsto di escludere dalla pubblicazione gli scritti anonimi e «gli atti e documenti inviati da soggetti privati e/o pubblici che avessero fatto espressamente richiesta di uso riservato». Veniva poi stabilita un'esclusione solo temporanea dalla pubblicazione di «quei documenti acquisiti con la classifica «segreto» o «riservato», per i quali l'Ufficio di segreteria [avrebbe provveduto] all'inoltro agli enti originatori delle relative richieste di declassifica», per verificare la permanenza del segreto<sup>294</sup>. Un'ulteriore esclusione temporanea dalla pubblicazione, a cui la delibera (erroneamente) non faceva cenno ma che era desumibile dalla legge istitutiva della Commissione d'inchiesta, riguardava gli atti «attinenti a procedimenti giudiziari in fase istruttoria»<sup>295</sup>.

Da un confronto tra l'elenco dei fascicoli/documenti redatto dall'Ufficio di segreteria dell'organo d'inchiesta, che segnala per ogni unità il regime di consultabilità applicato fino alla fine della XIII legislatura, e l'inventario informatizzato realizzato dall'Archivio del Senato, che riporta le attuali condizioni di accesso alla documentazione, si rileva che, mentre i documenti qualifi-

della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, resoconto sommario del 22 marzo 2001, p. 24).

<sup>292</sup> I documenti dell'archivio della Commissione non considerati riservati sono riprodotti e visibili tramite una specifica funzionalità del *software* Gea, utilizzato per la descrizione inventariale dell'archivio.

<sup>293</sup> L'ostensibilità dei documenti, come si è detto, dovrebbe essere sottoposta a criteri meno restrittivi rispetto alla pubblicazione degli stessi.

<sup>294</sup> Camera dei deputati, XIII legislatura, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, cit., pp. 24-25.

<sup>295</sup> Articolo 5, c. 3, della legge 17 maggio 1988, n. 172: la formulazione qui utilizzata, riportata col virgolettato nel testo, espande l'area del segreto al di là del più limitato segreto istruttorio, che non necessariamente copre tutti gli atti della fase istruttoria del procedimento penale.

cati dalla Segreteria della Commissione come «riservati» limitatamente alla fase istruttoria di un determinato procedimento giudiziario, sono oggi «liberi», la maggior parte dei documenti «classificati» acquisiti dagli organi amministrativi dello Stato risultano ancora oggi riservati e quindi non consultabili<sup>296</sup>, nonostante siano trascorsi oltre dieci anni dalla conclusione dell'inchiesta parlamentare e nonostante una buona parte di tali documenti risalga agli anni Settanta e in più casi anche a prima. Inoltre, al di là delle indicazioni di riservatezza a suo tempo apposte dall'Ufficio di segreteria, l'amministrazione dell'Archivio storico ha in taluni casi escluso dalla consultazione determinati documenti non sulla base delle limitazioni poste dalla Commissione d'inchiesta, ma facendo appello – impropriamente – ai limiti alla libera consultabilità previsti dall'articolo 122 del Codice dei beni culturali<sup>297</sup>, a cui sono estranei (lo si è visto) sia i regolamenti degli archivi di Camera e Senato, sia, ancor di più, le regole di volta in volta adottate dagli organi parlamentari costituzionalmente investiti del potere d'inchiesta.

L'ultimo esempio riguarda proprio alcune di queste regole «circostanziali»<sup>298</sup>, adottate dalle commissioni d'inchiesta a prescindere da una disciplina generale. Il caso è quello della Commissione istituita con la legge 15 marzo 2003, n. 107, per accertare le cause dell'occultamento dei fascicoli relativi a crimini nazifascisti commessi sul territorio italiano nel 1943-1945.

L'avvio dell'inchiesta parlamentare ha rappresentato l'esito conclusivo di una vicenda che è iniziata col ritrovamento nel 1994 del cosiddetto «armadio del-

<sup>296</sup> Si veda, ad esempio, Archivio storico del Senato, *Archivio Commissione d'inchiesta sul terrorismo e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi. Caso Moro, XI-XIII leg., sottoserie 9 Ministero dell'Interno*, unità archivistica (u.a.) 6a, «Documenti dell'archivio di Gabinetto del ministero dell'Interno inviati dal capo di Gabinetto Bruno Ferrante», 1978-1998 (corrispondono a ben 25 buste). Nell'elenco redatto dalla Segreteria della Commissione, il cosiddetto elenco Paciucci (che reca talvolta descrizioni più esaustive di quelle dell'attuale inventario informatizzato), i documenti in questione sono identificati come «Moro, doc. 9/6 - XIII leg.». Si tenga presente che ogni commissione parlamentare d'inchiesta identifica i documenti del proprio archivio col termine «doc.», seguito da uno o più numeri; tali doc. non individuano un'unità fisica, ma un'unità logica connotata dalla provenienza da un unico soggetto e da una determinata data di acquisizione agli atti della commissione; possono corrispondere, di volta in volta, a singoli documenti, a fascicoli o ad interi faldoni di carte.

<sup>297</sup> È il caso di: Archivio storico del Senato, *Archivio Commissione d'inchiesta sul terrorismo e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi. Eversione di destra, XI-XIII leg., sottoserie 1 Uffici giudiziari*, u.a. 35, «Tribunale di Roma, procedimento penale n. 15111/961: copia della perizia archivistica redatta da Paola Carucci, Mario Missoori, Gerardo Padulo, depositata il 9-2-1998» con allegati riservati (nell'elenco Paciucci l'unità è identificata come «Eversione di destra, doc. 1/35 - XIII leg.»).

<sup>298</sup> L'espressione è utilizzata da U. Rossi Merighi, *Il segreto d'inchiesta parlamentare, in Il segreto nella realtà giuridica italiana. Atti del convegno nazionale, Roma, 26-28 ottobre 1981*, Padova, Cedam, 1983, p. 523.

la vergogna», rinvenuto a Roma nell'ex sede della Procura generale militare (a Palazzo Cesi), ossia di 695 fascicoli istruttori contenenti le denunce e gli atti delle prime indagini condotte nel secondo dopoguerra relative a uccisioni e stragi compiute dalle forze di occupazione tedesche; fascicoli che anziché venire inoltrati alle procure militari territoriali competenti, erano stati illegalmente trattenuti presso la Procura generale militare e sottoposti nel 1960 ad un ingiustificato provvedimento di «archiviazione provvisoria». Il reperimento dei fascicoli provocò, tra l'altro, un'indagine trasformatasi in inchiesta del Consiglio della magistratura militare, tra il 1996 e il 1999, e quindi un'indagine conoscitiva della Commissione giustizia della Camera, fino a giungere nel 2003 all'istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta<sup>299</sup>.

Si tratta della prima Commissione che abbia introdotto esplicitamente, alla conclusione dei propri lavori nel 2006, dei limiti temporali alla durata del segreto che vincola una parte dei propri atti; ma purtroppo, tale novità non si è rivelata nel caso specifico – in considerazione della vetustà delle carte richiamate dall'inchiesta – di nessun beneficio per la ricerca storica.

La Commissione d'inchiesta, nella deliberazione «sui criteri di pubblicazione di atti e documenti» del 16 febbraio 2006, oltre a stabilire la data del versamento delle proprie carte nell'Archivio storico della Camera (ove oggi è conservato in un fondo di 192 cartelle), ha infatti individuato alcune categorie di documenti da sottoporre ad un «vincolo di segretezza o di riservatezza di 20 anni a decorrere dalla data della [...] delibera». Ma mentre tale termine ventennale può essere accettabile per talune di queste categorie, quali i resoconti stenografici relativi ad audizioni «di soggetti che abbiano confermato [...] l'esigenza di uso riservato», ovvero i «documenti provenienti da privati che abbiano fatto richiesta di uso riservato» (ma già qui sorge qualche dubbio), non è sicuramente adeguato per «i documenti formalmente classificati riservati o segreti dall'autorità amministrativa o di governo che li ha trasmessi e la cui classificazione sia stata confermata entro 30 giorni dalla richiesta inviata dagli uffici di segreteria della Commissione»<sup>300</sup>.

In tal modo, come si evince chiaramente dall'*Indice generale dei documenti acquisiti dalla Commissione*<sup>301</sup>, centinaia di incartamenti acquisiti in copia dal ministero degli Esteri e in parte molto minore dal Sismi, risalenti agli anni Cin-

<sup>299</sup> La vicenda è riassunta da F. Focardi, *Criminali di guerra in libertà. Un accordo segreto tra Italia e Germania federale, 1949-1955*, Roma, Carocci, 2008, pp. 110-115.

<sup>300</sup> *Deliberazione sui criteri di pubblicazione di atti e documenti formati e acquisiti dalla Commissione (approvata nella seduta del 16-2-2006)*, in Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XIV legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sulle cause dell'occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti, *Resoconti stenografici delle sedute, relazioni, indici ed elenchi*, Roma, 2007, tomo I, p. 16.

<sup>301</sup> Ivi, tomo IV, pp. 2855-2868; in particolare: doc. 95 (p. 2863), doc. 107/0-107/53 (pp. 2865-2867), doc. 109 (p. 2867).

quanta e Sessanta, sulla base della delibera assunta dall'organo d'inchiesta risultano tuttora non consultabili presso l'Archivio storico della Camera, evidentemente perché l'originaria classifica di riservatezza o segretezza è stata confermata nel 2006 dai rispettivi apparati. Si tratta di incartamenti che saranno ancora esclusi dalla consultazione per un tempo che giungerà, fatti i debiti calcoli, a settanta-ottant'anni dalla data dei documenti. Un tempo, insomma, notevolmente superiore a quello fissato dal Codice dei beni culturali per il libero accesso ai documenti riservati relativi alla politica estera o interna dello Stato.