

IL DOVERE AL DOCUMENTO E LE DESECRETAZIONI DELLA XVIII LEGISLATURA.

di Giampiero Buonomo **

92

Il *dovere al documento* – l'imperativo di custodia e tutela delle carte storiche, che la risoluzione 2382(2021) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa lega al diritto alla conoscenza dei cittadini – astringe tutti coloro che svolgono funzioni pubbliche: gli archivi storici (ed i loro contenuti) fanno parte infatti a pieno titolo della definizione di *beni culturali*, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004. Il cosiddetto *codice Urbani* – che reca questa importante statuizione, correlata al principio di non discriminazione nell'accesso – procede senza eccettuare gli *archivi in deroga*, cioè quelli autorizzati ad essere mantenuti presso l'Ente originatore (la struttura amministrativa che ha prodotto le carte): si tratta degli archivi degli organi costituzionali ma anche di quelli del Ministero per gli affari esteri e degli Stati maggiori dell'esercito, della marina e dell'aeronautica (per quanto attiene la documentazione di carattere militare e operativo); ai sensi dell'art. 10, legge 3 agosto 2007, n. 124, vi rientrano anche quelli dei Servizi di informazione e sicurezza, sia pure con un regime speciale dettato da uno speciale regolamento di attuazione «da cui consegue, di fatto, l'inibizione all'accesso e alla consultazione di atti e documenti fondamentali per la ricostruzione delle vicende storiche italiane»¹.

L'esperienza di un archivio storico, come quello del Senato della Repubblica, è generalmente considerata virtuosa, ma anche questo piccolo vascello, navigando nel *mare magnum* dell'archivistica, incontra una serie di criticità che risentono del contesto nazionale ed europeo in cui opera: l'approccio prescelto dal presidente Marilotti, a partire dal suo insediamento nel 2018, è stato di tipo induttivo e, nella scelta del particolare da cui

** Consigliere parlamentare.

¹ Senato della Repubblica, *Giunte e Commissioni*, 23 novembre 2021, pp. 104-107, ordine del giorno G/2448 sez. I/5/7a testo 2.

partire, sono state ovviamente le problematiche quotidiane a *dare il la* per scalare il cielo delle fattispecie più generali².

Il primo problema operativo riguardava i documenti non ostensibili: si è rilevato, infatti, che per una parte si trattava di atti prodotti dalle stesse commissioni di inchiesta (con originali risalenti a prima del 2001 non tutti scansionati), cui si applicava la teoretica della sottrazione alla pubblica conoscenza elaborata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 231/1975, nel silenzio della delibera di pubblicità degli atti. Un fronte di ricerca interessante, cui si rivolgevano autorevoli utenti, ateneva infatti le bozze di resoconto stenografico da seduta segreta, ovvero i *verbatim* o i riassunti delle sedi non plenarie: tutto materiale che, spesso ripercorrendo le correzioni apportate dall'oratore, offre uno squarcio su atti sin qui interni all'organo parlamentare, ma non per questo meno interessanti sulle dinamiche dell'inchiesta³. Per essi – salvo il caso dell'auditato sopravvissuto o dell'Istituzione di sicurezza di appartenenza che negano il consenso alla pubblicazione – nel luglio 2020 si è ottenuta dal Consiglio di Presidenza del Senato la rimozione del *segreto funzionale*: pertanto sono stati messi a disposizione della cittadinanza col regime di pubblicità massima, quella dell'accesso libero su *Internet* sul sito dell'Archivio storico del Senato.

Qui il pendolo dell'interesse della Commissione si spostò sugli atti sotto *segreto eteronomo* (cioè non disponibile da parte del Senato, perché derivante da soggetto ad esso esterno): ciò alla luce del fatto che l'organo parlamentare - presieduto per anni dai senatori Gualtieri e Pellegrino - aveva acquisito (e versato) una grandissima parte di documenti di fonte esterna al Parlamento, da servizi segreti, ministeri, magistratura e, talvolta, anche governi stranieri o loro agenzie. Il problema, che si poneva da tempo per i *doppioni*, si andava sorprendentemente ad estendere agli *originali*.

Quello dei *doppioni* in archivistica è già in sé un problema serio, visto che presuppone un *archetipo omega* ed una o più sue riproduzioni con supporti di vario genere (a seconda della tecnologia del dato momento storico, in cui vengono tratte). Lo diventa vieppiù perché, con

² Si rammenta come il Presidente abbia portato le questioni emerse al dibattito pubblico, aperto dall'articolo pubblicato dalla *Stampa* e dal *Secolo XIX* il 23 agosto 2021 a firma dello stesso senatore Marilotti, e proseguito con l'articolo pubblicato dal *Secolo XIX* il 27 agosto 2021 dal deputato Mollicone, per finire con l'articolo pubblicato il 2 settembre 2021 sul *Secolo XIX* dall'onorevole Guido Melis.

³ Giampiero Buonomo, *Sulla strage di Piazza Fontana. Un primo contributo di analisi dopo l'abolizione del "segreto funzionale" sugli atti interni delle cessate commissioni parlamentari d'inchiesta fino al 2001*, *Questione giustizia*, 14 ottobre 2020.

i mezzi a disposizione, si rivela assai problematica la ricerca – all'interno di fondi di dimensioni ipertrofiche (la sola Commissione stragi versò all'archivio storico del Senato oltre un milione di pagine) – di corrispondenze biunivoche con fondi esterni, compreso quello di provenienza della *copia*: un problema tutt'altro che astratto, perché di fatto impediva all'archivio di uniformarsi al livello di declassifica anticipata, imposto per gli atti prodotti dalle agenzie governative dalle direttive emanate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nel 2008⁴ e nel 2014⁵. Non è un caso che il deciso impulso, segnato dal presidente Draghi dopo la terza direttiva nel 2021⁶, si è recentemente valso di un applicativo *web-based* che prevede un ambiente di *backoffice* dedicato all'inventariazione e alla gestione delle entità archivistiche, con un'interfaccia utente che ne consente la ricerca e un motore di ricerca semantico che ne facilita la consultazione al Palazzo degli archivi dell'Eur⁷.

Per anni l'assenza anche solo di una tabella di corrispondenza – nella metadattazione degli atti versati come *liberi* all'Archivio centrale dello Stato (ACS) in applicazione delle tre direttive – aveva reso pressoché impossibile procedere alle parallele declassifiche, per i fondi senatizi che possedevano copie di quegli atti (anche come *file* di immagine), ma censiti secondo linguaggi informatici disomogenei. Questa difficoltà, di procedere in via massiva, appesantiva il sistema degli *interpelli*, con cui su istanza del singolo utente si chiede all'Ente originatore del documento l'attualità della classifica sul singolo documento: una questione, già politicamente risolta a livello governativo con l'emanazione delle direttive, continuava ad essere rimessa ad una metodologia dimostratasi inefficace (da anni il rapporto tra interpelli accolti e non accolti, o addirittura senza riscontro, era assai poco lusinghiero), per di più ad impulso puntiforme (da parte del singolo storico che richiede il singolo documento).

⁴ La direttiva PCM 8 aprile 2008, a firma Prodi, riguardava i documenti riferibili al rapimento ed alla morte dell'onorevole Aldo Moro.

⁵ La direttiva PCM 22 aprile 2014, a firma Renzi, riguardava i documenti riferibili agli eventi di piazza Fontana a Milano (1969), di Gioia Tauro (1970), di Peteano (1972), della questura di Milano (1973), di piazza della Loggia a Brescia (1974), dell'Italicus (1974), di Ustica (1980), della stazione di Bologna (1980) e del rapido 904 (1984).

⁶ La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 agosto 2021 riguardava tutta la documentazione "concernente l'organizzazione Gladio e quella relativa alla Loggia Massonica P2".

⁷ Per l'illustrazione di questo nuovo sistema archivistico, sviluppato dal Ministero della cultura e dall'Archivio centrale dello Stato, v. Presidenza del consiglio dei ministri, *Prima relazione annuale del comitato consultivo sulle attività di versamento all'archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato della documentazione di cui alle direttive del Presidente del consiglio dei ministri del 22 aprile 2014 e del 2 agosto 2022*, 12 ottobre 2022, pp. 17-18.

In più, proprio grazie alla desecretazione dei resoconti stenografici decisa con decreto del Presidente del Senato 22 luglio 2020, era emersa una seduta segreta in cui Libero Gualtieri raccontava la sua Presidenza ai suoi giovani colleghi, cinque anni dopo: a suo dire Giulio Andreotti inviò i documenti su Gladio alla Commissione stragi ma, quando Gualtieri si accorse di una discrasia rispetto alle sue dichiarazioni orali (in ordine alla permanenza in attività di Gladio nel 1990), «molto innocentemente egli mi chiese di riportargli la relazione. Prima di farlo trassi una fotocopia della relazione stessa [...] Naturalmente avevo la fotocopia dell'originale e la Commissione si arrabbiò moltissimo, così che Andreotti fu costretto a inviare alla Commissione stessa le carte integrali e venne fuori il problema. Che poi egli l'abbia fatta pagare ai dirigenti del SISMI è una questione che potremo affrontare in un altro momento»⁸.

Con questo tipo di episodi di consegna/sottrazione/ricomparsa (un caso curiosamente analogo ebbe come protagonista Cossiga, nell'ottobre 1969, con la commissione Alessi), non si può affatto escludere che qualche originale sia rimasto in copia unica negli archivi parlamentari: tanto più che l'accesso sistematico della magistratura romana a Forte Braschi riscontrò, a fine 1990, una situazione di disordine archivistico assolutamente anomala, con fascicoli svuotati o mancanti, violazione della sequenza cronologica degli atti, ecc. Fermo restando che si tratta comunque di *criticità* non infrequenti – che hanno causato “in alcuni casi dispersioni o perdita di fonti rilevanti per la ricerca storica”⁹ – il metodo degli interpellati, in questi casi, rischierebbe di non cogliere lo scopo della norma: ciò che si chiede è una rivalutazione – in un momento *ti con due* – di un documento già valutato non ostensibile in un precedente momento *ti con zero*. Se l'originale manca o non si trova, non sappiamo neppure se vi è stato un momento *ti con uno* in cui *medio tempore* il documento è stato declassificato: in altri termini, diamo all'interpellato la possibilità piena di riclassificare *ex novo* un documento, senza curarsi della sequenza storica delle precedenti determinazioni sull'atto. Si rischia cioè di importare, anche da noi, le anomalie che furono all'origine della polemica del *Guardian*, nel 2013, contro le *worst practices* del sistema

⁸ XII legislatura, Commissione stragi, seduta del 20 giugno 1995.

⁹ Per le quali la Presidenza del consiglio ha recentemente stigmatizzato l'assenza di poteri ispettivi da parte delle Commissioni di sorveglianza sugli archivi statali: v. Presidenza del consiglio dei ministri, *Prima relazione annuale del comitato consultivo sulle attività di versamento all'archivio centrale dello Stato e agli archivi di Stato della documentazione di cui alle direttive del Presidente del consiglio dei ministri del 22 aprile 2014 e del 2 agosto 2022*, 12 ottobre 2022, pp. 22-23.

archivistico d'Oltremarica: a seguito di quella campagna stampa, giova ricordarlo, il governo britannico ammise l'esistenza dell'«archivio segreto» di Hanslope Park.

Fu per questo motivo che il presidente Marilotti – già estremamente deluso dalle tempistiche dilate delle risposte agli interpellanti – lanciò un appello pubblico per un cambio di paradigma, da parte dell'utenza: appello accolto dall'onorevole Felice Casson, che nella primavera 2021 depositò richiesta di accesso a praticamente tutte le oltre centomila pagine *non ostensibili* della Commissione stragi. In sede parlamentare¹⁰ fu subito chiaro che si trattava della migliore modalità per evidenziare le deficienze del vecchio sistema e per avanzare una proposta di tipo nuovo: rifarsi all'articolo 122, c., 1 lett. a), d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 per il quale, quando si supera il termine massimo di 50 anni dalla formazione del documento, la discrezionalità amministrativa nel diniego deve essere sostituita dalla piena consultabilità degli atti «relativi alla politica estera o interna dello Stato».

La proposta fu ulteriormente dettagliata con il citato ordine del giorno G/2448 sez. I/5/7 testo 2, il cui contenuto per la prima volta vide l'accoglimento dal Governo in sede di bilancio: tra l'altro, vi si afferma che dopo il cinquantesimo anno il *codice Urbani* non prevede più limiti (tranne i 70 anni per la sfera dei dati personalissimi) alla conoscibilità dei documenti; a quel punto, il diritto alla conoscenza è pieno e si riespande appieno salva, beninteso, la disciplina di cui alla l. 3 agosto 2007, n. 124. In proposito, invero, residuavano delle distanze sul segreto di Stato e sulle altre classifiche di sicurezza, secondo posizioni alternative che sono poi state enunciate con precisione dal CoPaSiR¹¹. Certo, per gli atti

¹⁰ Nel Doc. XXXIV, n. 12 della XVIII legislatura, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (CoPaSiR) confermava «la validità della proposta contenuta nel disegno di legge (atto Senato n. 2018 della XVIII legislatura) presentato dal presidente della Commissione Biblioteca e Archivio storico del Senato, senatore Gianni Marilotti, già illustrata nella precedente Relazione annuale: individuato un determinato periodo di durata della segretezza – trenta o quarant'anni – la consultazione del documento dovrebbe essere automaticamente consentita, salvo proroga motivata della classificazione. Tale sistema garantirebbe una generalizzazione della trasparenza e consentirebbe di evitare l'emanazione di specifici atti amministrativi e i conseguenti problemi di applicazione concreta» (p. 80).

¹¹ Nel Doc. XXXIV, n. 12 della XVIII legislatura, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (CoPaSiR) ha ricordato il contenuto dell'articolo 39, comma 11, della legge 3 agosto 2007, n. 124: «In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale o a fatti costituenti i delitti di cui agli articoli 285» e seguenti del codice penale. La relazione prosegue così: «secondo una diffusa interpretazione, tale norma avrebbe già dovuto sortire l'effetto di eliminare qualunque forma di secretazione relativa ad atti e documenti in materia di stragi, non potendosi logicamente ipotizzare che laddove si escluda l'applicabilità della più elevata e motivata forma di classificazione conosciuta nel nostro ordinamento, quella del segreto di Stato, possa legittimamente ipotizzarsi di apporre o mantenere una qualsiasi altra classificazione di rango inferiore. In realtà, il vincolo del segreto di Stato previsto dall'articolo 39 della legge n. 124 del 2007 e quello delle classifiche di segretezza previste dall'articolo 42 della medesima legge, costituiscono due istituti giuridici distinti tanto è vero che i documenti indicati dall'articolo 39, comma 11, non possono essere incisi dal vincolo del segreto di Stato, ma

acquisiti da una Commissione che nella sua stessa intestazione reca la parola *stragi*, appare un po' strana la delimitazione di efficacia dell'articolo 39 della l. 3 agosto 2007, n. 124 (varrebbe solo per accedere alla richiesta del magistrato, e non per accedere a quella dello storico)¹²; ma, soprattutto, viene da chiedersi quale sia la *ratio* per la quale, su un documento che parla di stragi, è vietato apporre il massimo segreto, mentre resterebbe possibile che sullo stesso documento possano esserne apposti altri¹³.

Eppure, si versava nel dominio delle tre direttive, che anticipavano la declassifica anche rispetto al periodo di 50 anni *offerto* dal senatore Marilotti: almeno in questo ambito, il punto di equilibrio poteva passare anche per una *sospensione del giudizio* sulla questione del *doppio binario* delle classifiche. Si è scelto perciò di raccogliere l'opportunità prefigurata già nelle *Linee guida* che la Segreteria generale della Presidenza del consiglio emanava il 5 novembre 2021: esse, tra l'altro, riguardavano «eventuali documenti contenenti dati identificativi degli operatori istituzionali da tutelare ai sensi dell'articolo 122 del Codice dei beni culturali e del paesaggio [...] sino al maturare dei termini previsti dalla norma», limitando ad essi le obliterazioni da apportare sul relativo documento «così da consentirne l'immediata, ancorché non integrale, consultazione».

Con un percorso autonomo – che peraltro, nel corso delle audizioni svoltesi dopo sei mesi in Commissione affari costituzionali del Senato, il presidente Chieppa riconobbe convergere con le prospettazioni parlamentari¹⁴ – si è così addivenuti ad un punto di equilibrio che consente agli archivi parlamentari di declassificare *in house*, attenendosi ai soli limitatissimi criteri di esclusione sopra enucleati (operatore istituzionale su documenti meno vecchi di 50 anni) e quelli ricavabili dalla direttiva Draghi (parere obbligatorio dello Stato estero o dell'alleanza di appartenenza, in caso di documenti da essi prodotti); restano

possono essere oggetto di classifica di segretezza, vincolo quest'ultimo che non impedisce l'esercizio dell'attività giurisdizionale (articolo 42, comma 8, della legge 124 del 2007)» (pp. 76-77).

¹² Secondo la più autorevole dottrina (Carlo Mosca, Stefano Gambacurta, Giuseppe Scandone, Marco Valentini, *I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 510-512), con quella legge il segreto ha assunto “carattere ontologico”: ciò presuppone che esso possa essere ecepito non solo al magistrato, ma a chiunque rivendichi legittimamente l'accesso ad un documento.

¹³ Le *classifiche* – che, nella gerarchia dei vincoli di non ostensibilità, vanno a scalare, nell'oggetto e nella durata – possono mai impedire la visione dello storico, e per più tempo ancora dei 15+15 anni del segreto di Stato.

¹⁴ XVIII legislatura, Senato della Repubblica, 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali), Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, 5 maggio 2022, *Audizioni informali sull'affare assegnato n. 915 (declassificazione di documenti coperti da segreto di Stato)*, audizione in videoconferenza del presidente Roberto Chieppa, segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

salvi sempre i diversi termini (70 anni) per i dati sensibilissimi, caso in cui la tutela della *privacy* incombe direttamente sull'archivio detentore.

Da quel momento, le desecretazioni delle carte delle cessate commissioni di inchiesta costituiscono uno sforzo assai impegnativo, tuttora in corso, che è consacrato nei dati presentati al recentissimo congresso dell'*International Council on Archives* (ICA) – tenutosi nel settembre 2022 a Roma – dove l'Archivio storico del Senato ha ricevuto il secondo premio *ex aequo* della massima assise archivistica mondiale. Tre filoni importantissimi del compendio archivistico della commissione Stragi (Moro, Gladio, strage di Bologna) hanno visto in meno di sei mesi la declassifica di circa quindicimila pagine; entro la fine dell'anno 2022 si confida di aggiungervi il filone Ustica e, soprattutto, di attivare la possibilità di accesso virtuale alla banca dati dei declassificati con accredito decentrato a mezzo SPID.

Una modalità, ci si augura, con cui mettere finalmente al passo le Istituzioni con esperimenti virtuosi come la *Rete degli archivi per non dimenticare*, che da oltre un decennio ha un proprio portale, per di più all'interno del Sistema Archivistico Nazionale (SAN), con l'obiettivo di valorizzare e rendere disponibili per un ampio pubblico le fonti documentali esistenti sui temi legati al terrorismo, alla violenza politica e alla criminalità organizzata.