

Classificazione delle informazioni

# La declassificazione delle informazioni: un esercizio di trasparenza?

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 22 APRILE 2014

Direttiva per la declassifica e per il versamento straordinario di documenti all'Archivio centrale dello Stato (14A03553) - *in G.U. n. 100 del 2 maggio 2014*

(Omissis)

## IL COMMENTO

*di Marina Caporale*

La direttiva del Presidente del Consiglio del 22 aprile 2014 ha richiamato l'attenzione sulla gestione di quella parte di informazioni pubbliche assoggettate a particolari vincoli di segretezza. Non ci si riferisce al vincolo rappresentato dal segreto di Stato, ma alle cosiddette informazioni classificate, disciplinate per la prima volta con una norma di rango primario dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. Mentre il segreto di Stato è limitato a situazioni eccezionali, e la sua applicazione è fortemente condizionata dalla asserita natura politica dell'atto di apposizione e di opposizione, la classificazione delle informazioni è diffusamente utilizzata dalle amministrazioni. Essa costituisce un limite meno noto ma più ampio alla conoscibilità dell'attività della pubblica amministrazione, per il quale solo in parte si è trovato un soddisfacente punto di equilibrio con i declamati principi e strumenti della trasparenza amministrativa.

### Premessa

La direttiva del Presidente del Consiglio del 22 aprile 2014 fa riferimento alle cosiddette informazioni classificate, disciplinate per la prima volta con una norma di rango primario con la legge 124/2007 (1), che, come noto, interviene principalmente a normare il sistema per la sicurezza della Repubblica e il segreto di Stato, da tempo in attesa di una riforma.

L'individuazione di tale categoria di informazioni rinvia alle nozioni di notizie di vietata divulgazione, proprie della codificazione penale (2), e di notizie riservate, definizione attestatasi nel tempo nella prassi e fatta propria da alcuni risalenti regolamenti (3). A tali nozioni attinge peraltro anche

la legge 8 agosto 1990, n. 241 che, nel disciplinare i casi di esclusione dal diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione, fa riferimento anche ai «casi di divieto di divulgazione previsti dalla legge» (art. 24, c. 1, lett. a).

Con la collocazione della disciplina delle informazioni classificate all'interno della legge n. 124/2007 il legislatore ha come obiettivo principale, oltre la definizione del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, una più precisa delimitazione del segreto legittimo a tutela della integrità e degli interessi della Repubblica.

In questa prospettiva l'intento è quello di disciplinare con legge il sistema delle classifiche di segretezza, fin ad allora affidato a norme secondarie,

(1) Legge 3 agosto 2007, n. 124, "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto", in G.U. del 3 agosto 2007, n. 187. La legge è stata modificata con la legge 7 agosto 2012, n. 133.

(2) Principalmente all'art. 262 c.p.

(3) È il caso del R.D. dell'11 luglio 1941 n. 1161, "Norme relative al segreto militare", in G.U. del 30 ottobre 1941, n. 257.

distinguendo le informazioni classificate dal segreto di Stato (4). La mancanza di fonti di rango primario e l'utilizzo, per lungo tempo, della fonte regolamentare, infatti, hanno contribuito a rendere sfuggenti i contorni di questa particolare forma di tutela e a configurarne in termini problematici l'identità.

La definizione sul piano normativo del sistema di classificazione delle informazioni corrisponde anche all'esigenza di coordinare questo sistema con quello nel frattempo invalso e consolidatosi sul piano internazionale, in primo luogo nell'ambito della Nato e dei Paesi aderenti, e che va progressivamente affermandosi anche all'interno delle istituzioni della Unione europea e nei rapporti tra queste e i Paesi membri. La progressiva definizione del regime di classificazione delle informazioni sul piano internazionale e dell'Unione europea pone infatti il tema della analoga tutela che gli stati aderenti devono garantire rispetto alle informazioni da questi detenute ma riferite alle organizzazioni internazionali e viceversa.

La legge sembra quindi orientata principalmente a delimitare in termini più certi la legittimità di queste aree di segretezza, mentre lascia ancora piuttosto indefinito il regime di conoscibilità successiva al decadere dei due vincoli di segretezza individuati, per i quali la legge n. 124/2007 fissa, per la prima volta, un termine temporale. Sono infatti poche e generiche le disposizioni dedicate al regime di accesso e quindi di consultabilità di quanto già assoggettato a vincolo di segretezza, per cui occorre sostanzialmente richiamarsi alle disposizioni vigenti per tali ambiti, sia pure con qualche distinguo che emerge dai regolamenti attuativi della legge n. 124/2007 che tuttavia non hanno esaurito gli aspetti più critici. La Direttiva del 22 aprile 2014, adottata dal Presidente del Consiglio dei Ministri,

organo che costituisce il baricentro del sistema costruito con la legge n. 124/2007 e cui compete l'alta direzione delle attività concernenti la protezione e la tutela delle informazioni classificate e la verifica del rispetto delle norme in materia di classifiche di segretezza, interviene su questi ultimi aspetti, consentendo di trarre qualche conclusione sullo stato di attuazione della legge.

### Origine e inquadramento delle informazioni classificate

Il sistema di classificazione delle informazioni nasce e si sviluppa su un piano parallelo e a volte sovrapposto rispetto a quello della disciplina del segreto di Stato (5). Il dibattito si è concentrato per lungo tempo sull'eventuale assimilabilità o, piuttosto, sulla distinzione tra questi due particolari tipi di tutela espressi dall'ordinamento, che trovarono il loro primo riconoscimento nella codificazione penale e in un consistente apparato regolamentare, che per lo più sfuggiva alle ordinarie regole per la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale in quanto tali regolamenti erano pubblicati solo per estratto (6).

I Codici Rocco contemplavano, accanto alla tutela espressa attraverso la sanzione per la violazione del segreto di Stato (allora definito quale segreto politico-militare) quella per le notizie che, «palesate possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato medesimo» (art. 352, c. 2, c.p.p.). Le notizie cui si riferiva il codice di procedura penale comparivano nel codice penale come «notizie di cui l'autorità competente ha vietato la divulgazione» (artt. 256, c. 3, 258 e 262 c.p.), notizie quindi da non considerarsi «segrete» ma, secondo le definizioni allora correnti (definizioni che tuttavia il codice pe-

(4) Così emerge in particolare dalla relazione illustrativa che accompagna la proposta di legge dei deputati Scajola, Bressa, D'Alia, Fiano, presentata da componenti del COPACO (A.C. 2070). Vedi anche Servizio studi della Camera dei Deputati, *Il Sistema di informazione per la sicurezza e la disciplina del segreto di Stato*, n. 115, 18 dicembre 2007.

(5) Gli studi sul segreto nella prospettiva del diritto amministrativo sono principalmente dovuti a G. Arena, *Il segreto amministrativo. Profili storici e sistematici* (vol. I), *Profili teorici* (Vol. II), Padova, 1984. Senza potere citare in questa sede una bibliografia esaustiva sul segreto di Stato si veda almeno AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana, atti del convegno nazionale, 26-28 ottobre 1981*, Padova, 1983, A. Anzon, *Segreto di stato e costituzione*, in *Giur. cost.*, 1976, 1785 ss., T.F. Giupponi, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in G. Illuminati (a cura di) *Nuovi profili de segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, Torino, 2010, 53 ss.; C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *I servizi di*

*informazione e il segreto di stato (legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008. Sia consentito anche rinviare a M. Caporale, *Segreto di Stato, segreto amministrativo e sistema di classificazione delle informazioni*, Bologna, Libreria Bonomo editrice, 2013.

(6) A. Anzon, *Segreto di Stato...*, cit., *Giur. cost.*, I, 1976, 1764 ss., P. Pisa, *Segreto di Stato e libertà di stampa. Che cosa insegna il «caso Panorama»*, in *Pol. dir.*, 1988, 3, 521 ss.; G. Pitrucella, voce Segreto (profili costituzionali), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1992, vol. XXVII, 6 ss.. Il dibattito sull'adeguato criterio distintivo tra le due categorie era incentrato principalmente sul dato quantitativo: le notizie riservate sarebbero state quelle conoscibili a un numero indeterminato di persone appartenenti a specifici contesti ma lo Stato avrebbe avuto interesse a limitare la loro ulteriore diffusione. P. Pisa, *Il segreto di Stato. Profili penali*, Milano, 92-93 e 109; M. Panzavolta, *Vecchio e nuovo nella disciplina processuale del segreto di Stato*, in (a cura di), G. Illuminati, *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, Torino, 2010, 164.

nale non aveva fatto proprie), “riservate” o “classificate”, in ragione appunto della classifica di segretezza che veniva posta su di esse e che poteva essere più o meno stringente, attraverso una graduazione dei livelli di riservatezza cui le notizie venivano assoggettate. La nozione di notizie “riservate” era richiamata anche dai codici penali militari, che intendevano così le notizie riguardanti la forza, la preparazione o la difesa militare, oggetto di espresso divieto di divulgazione da parte dell’autorità competente. Il nucleo della disciplina di queste notizie era stato raccolto e sistematizzato nel r.d. 11 luglio 1941, n. 1161 (7).

A seguito dell’adozione della legge 24 ottobre 1977, n. 801 (8), che dettava finalmente alcune disposizioni in materia di segreto di Stato, la sopravvivenza della categoria delle notizie riservate fu messa in discussione, fino a sostenerne un’abrogazione implicita visto che la legge non ne faceva menzione (9). La mancata abrogazione del regio decreto 1161/1941 e il permanere, nel codice penale, della sanzione per il procacciamento, lo spionaggio e la rivelazione delle notizie «di vietata divulgazione» accentuava, per altra parte, la convinzione che le notizie riservate fossero ancora contemplate nell’ordinamento (10).

Un ulteriore, consistente elemento a conforto di questa interpretazione venne individuato nell’art. 24, comma 6, della legge n. 241/1990 che tra i casi

di esclusione dal diritto di accesso indicò i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell’art. 12 della legge n. 801/1977, «nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall’ordinamento». Il successivo regolamento, attuativo (11), precisava che i documenti amministrativi non potessero essere sottratti all’accesso se non quando arrecassero un pregiudizio concreto agli interessi richiamati nella legge n. 801/1977 nonché quando, *al di fuori* di quanto disposto dall’art. 12 con riferimento al segreto di Stato, dalla loro divulgazione potesse derivare una «lesione, specifica ed individuata», alla sicurezza ed alla difesa nazionale.

Negli anni successivi il permanere nell’ordinamento della categoria delle informazioni classificate fu avvalorato dall’adozione di alcuni regolamenti, peraltro non soggetti ad obbligo di pubblicazione, (12) in materia di segreto di Stato e informazioni classificate. Con il d.P.C.M. dell’11 aprile 2002 e con il d.P.C.M. 7 giugno 2005 (13), ma soprattutto con il successivo d.P.C.M. 3 febbraio 2006 la disciplina delle informazioni classificate, sempre per via regolamentare, assunse finalmente sistematicità e venne ricondotta alle ordinarie forme di pubblicità.

Mancava ancora, però, un adeguato impianto normativo di rango primario. A ciò provvede la legge n. 124/2007. Questa disciplina le informazio-

(7) A. Anzon, *Segreto di Stato...cit.*, 1764.

(8) Legge 24 ottobre 1977, *Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*, in G.U. 7 novembre 1977, n. 303.

(9) Confortava questa lettura il fatto che nel nuovo testo dell’art. 202 c.p.p., rispetto al precedente art. 352 c.p.p., era stato soppresso il riferimento all’obbligo, per i pubblici ufficiali, di astenersi dal testimoniare sulle «altre notizie che palesate possono nuocere alla sicurezza dello Stato...», sottraendo così alla conoscibilità, in ambito processuale, solo le notizie segrete G. Conso, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Segreti e prova penale*, Atti del convegno di Studio “Enrico De Nicola”, Centro nazionale di difesa e prevenzione sociale, Milano, 1979, 195 ss.; C. Bonzano, *La Consulta torna a pronunciarsi sul segreto di Stato: brevissime note in margine alla sent. n. 295 del 2002 (Nota a: Corte Costituzionale, 28/06/2002, n. 295)*, in *Giur. cost.* 2002, 3, 2137 ss.

(10) Sulla problematica applicazione dei principi della legge n. 801/1977 alle informazioni “riservate” G. Pitruzzella, voce *Segreto (profili costituzionali)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1992, vol. XXVII, 6. P. Pisa, *Segreto di Stato e libertà di stampa. Che cosa insegna il «caso Panorama»*, in *Pol. dir.*, 1988, 3, 521 ss.

(11) D.P.R. n. 352 del 27 giugno 1992, art. 8, abrogato (tranne l’art. 8) dal d.P.R. n. 184 del 12 aprile 2006, art. 10 *Norme unificate per la protezione e la tutela delle informazioni classificate*.

(12) Avvenne così già per il d.P.R. 18 novembre 1965, n. 1477, in materia di ordinamento dello Stato Maggiore della Difesa e degli Stati Maggiori di Esercito, Marina e Aeronautica, che legittimò il Sid (Servizio integrato difesa) ad adottare le

«Norme unificate per la tutela del segreto militare», contraddistinte dalla sigla A.1.R, che disciplinava il «Sistema di sicurezza», a presidio e a tutela di ciò che era «segreto» o «di vietata divulgazione», Successivamente non furono pubblicati anche i d.p.c.m. PCM-ANS 1/R, Norme unificate per la tutela del segreto di Stato – Volume I – Sistema di Sicurezza – Edizione 1987 e 1993; Norme unificate per la tutela del segreto di Stato – Volume II – Sicurezza delle comunicazioni ed organizzazione e procedure del servizio cifra – Edizione 1994; PCM-ANS, 1/R/A, Norme unificate per la tutela del segreto di Stato – Direttiva per la protezione delle informazioni coperte dal segreto di Stato trattate in sistemi di elaborazione automatica e/o elettronica dei dati (Ead) – Edizione 1993, tutti e tre non pubblicati, di cui si evince l’esistenza nei richiami del successivo d.P.C.M. 3 febbraio 2006. Così G. Scandone, in C. Mosca et al., *I servizi di informazione...*, cit., 732 ss. A seguito dell’adozione della legge n. 801/1977, furono adottati dei regolamenti non soggetti a pubblicità in materia di segreto di Stato e informazioni classificate e solo con gli anni 2000, prima con il d.p.c.m. dell’11 aprile 2002, poi con il d.P.C.M. 7 giugno 2005, ma soprattutto con il successivo d.p.c.m. 3 febbraio 2006 che la regolazione di queste materie assunse una certa coerenza, sempre per via regolamentare, e venne inoltre ricondotta alle ordinarie forme di pubblicità.

(13) Recanti, rispettivamente, lo *Schema nazionale per la valutazione e la certificazione della sicurezza delle tecnologie dell’informazione, ai fini della tutela delle informazioni classificate, concernenti la sicurezza interna ed esterna dello Stato* e le *Disposizioni in materia di rilascio del nulla osta di sicurezza personale*.

ni classificate e le classifiche di segretezza pur senza dare definizioni compiute e senza distinguere o assimilare tali informazioni rispetto al segreto di Stato e alle «notizie di vietata divulgazione» o «notizie riservate», o alle notizie «classificate» risalenti alla normativa penale e ai regolamenti fin ad allora vigenti (14).

La legge n. 124/2007, art. 42, definisce le classifiche di segretezza in base alle finalità da queste perseguite: circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o «cose» (15) ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi in ragione delle proprie funzioni istituzionali. Esse assicurano quindi la tutela amministrativa rispetto agli «oggetti» individuati, la cui diffusione non autorizzata sia idonea a recare un pregiudizio agli interessi fondamentali della Repubblica, per circoscriverne la conoscenza ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi, sulla base dei criteri ordinariamente seguiti nelle relazioni internazionali (art. 4, d.P.C.M. n. 7/2009 nonché art. 19, c. 1, d.P.C.M. 22 luglio 2011). Più precisamente l'apposizione di una classifica di segretezza, specie se di livello elevato, assicura alle informazioni sensibili, ai fini del-

la sicurezza nazionale, una tutela anticipata, in grado di ridurre il rischio di disvelamenti dannosi per gli interessi essenziali della Repubblica (16).

La legge n. 124/2007, art. 42, individua le classifiche che possono essere apposte: segretissimo (SS), segreto (S), riservatissimo (RR), riservato (R). Questa distinzione ricalca quella propria delle fonti internazionali (in primo luogo la Nato, ma anche, più di recente, il sistema di classificazione delle informazioni adottato dalle istituzioni della Ue (17)) e riprende quelle già fornite dal d.P.C.M. 3 febbraio 2006.

Manca, nell'art. 42, l'individuazione degli interessi tutelati attraverso il sistema di classificazione. Nell'art. 39 della stessa legge (18), con riferimento al segreto di Stato, tali interessi, anche sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale, ne collocano il fondamento negli artt. 1, 5, 52 e 126 Cost., nel dovere di difesa della Patria gravante sui cittadini a tutela dell'unità e indivisibilità della Repubblica e della sicurezza nazionale (19). Con riferimento alle informazioni classificate si erano pronunciate la Corte di cassazione e la Corte costituzionale con due sentenze coeve (20). In partico-

(14) Il progetto di legge A.C. 2070, del 15 dicembre 2006, che ha costituito la base della legge di riforma n. 124/2007, in realtà, nell'originario art. 37, recava, accanto alla individuazione dei quattro livelli di classificazione delle informazioni, anche quella di notizie "di vietata divulgazione". P. Pisa - A. Peccioli, *La nuova tutela penale del segreto di Stato*, in *Dir. pen. proc.* 2008, 18 ss., per i quali la tutela predisposta nel codice penale non è rigidamente sovrapponibile alla disciplina della classificazione. M. Panzavolta, *Vecchio e nuovo...*, cit., 167. P. Bonetti, *Aspetti costituzionali del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, in *Diritto e soc.*, n. 2/2008, 291, si spinge fino a valutare l'incostituzionalità delle disposizioni della legge 124 che prevedono le classifiche di segretezza per violazione della riserva di legge prevista dagli artt. 97 e 41 Cost. (quest'ultimo con riferimento ai Nos su cui vedi *infra*).

(15) Manca nella legge il riferimento ai "luoghi", possibile oggetto, invece, di segreto di Stato, come stabilito dall'art. 39, l. n. 124/2007. In realtà i regolamenti attuativi della legge prevedono tranquillamente che anche i luoghi possano costituire oggetto di classifica. Vedi il d.P.C.M. 22 luglio 2011, n. 55268, recante *Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate* G.U. 1° settembre 2011, n. 203, che modifica il d.P.C.M. 12 giugno 2009, n. 7 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*. G.U. 6 luglio 2009, n. 154.

(16) Così la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, Dir. Stato, 14 febbraio 2012, *Attuazione delle disposizioni concernenti la tutela amministrativa delle informazioni coperte da segreto di Stato e degli atti relativi al segreto di Stato, contenute nel D.P.C.M. 22 luglio 2011*, n. 4, G.U. 5 marzo 2012, n. 54.

(17) E. De Capitani, *Unione europea e segreto di Stato: un quadro normativo ancora in piena evoluzione*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), 2010, H. Labayle, *Principles and procedures for dealing with*

*European union classified information in the light of the Lisbon Treaty*, <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>, 2009. Il lavoro preparatorio della legge riportano l'osservazione dell'on. Gianclaudio Bressa (Ulivo), che, «con riferimento al comma 3 dell'articolo 37, ritiene che la classificazione di segretezza dei documenti deve essere conforme a quelle previste dagli altri sistemi. In proposito fa presente l'opportunità di eliminare la classificazione denominata "di vietata divulgazione"». Camera dei Deputati - XV Legislatura, Resoconto della I Commissione permanente, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, 29 gennaio 2007.

(18) Art. 39, legge n. 124/2007 "Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato".

(19) In particolare le sentenze che ancora oggi, nonostante i numerosi interventi della Corte costituzionale in materia di segreto di Stato, costituiscono il riferimento principale sul punto, ormai pacifico, sono le sentt. 6 aprile 1976, n. 82 e 24 maggio 1977, n. 86, su cui, almeno, A. Anzon, *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte costituzionale (nota a sentenza C. costituzionale n. 86/1977)*, in *Giur. cost.*, 1977, I, p. 868 ss. Si vedano inoltre le sentt. n. 110/1998, n. 410/1998, n. 487/2000, n. 106/2009, n. 40/2012, n. 24/2014. A. Pace, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in *Giur. cost.*, 2008, pag. 4047 ss., A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato*, in G. Illuminati (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività d'intelligence*, Torino, 2010, 3 ss.

(20) Si tratta di Cass. Pen., 10 dicembre 2001, n. 3348 e Corte cost., 28 giugno 2002, n. 295. Prima della sentenza del 2002 solo isolate sentenze, tra cui vale la pena menzionare



lare la Corte di cassazione aveva affermato che le notizie riservate costituiscono una categoria omogenea rispetto a quella delle notizie sottoposte a segreto di Stato, mentre la sentenza della Corte costituzionale 295/2002, immediatamente successiva, confermava che gli elementi costitutivi della nozione di segreto di Stato devono ricorrere «anche per la categoria delle notizie riservate», attesa «l'omogeneità sostanziale di esse rispetto alle notizie segrete in senso stretto, in quanto attinenti anch'esse alle medesime categorie di interessi che giustificano il segreto di Stato secondo la norma definitoria dell'art. 12, l. n. 801 del 1977». Nel silenzio della legge n. 124/2007 è ancora ad una fonte regolamentare che dobbiamo guardare per un esplicito riconoscimento di quali siano gli interessi tutelati attraverso il sistema di classificazione delle informazioni, individuati lapidariamente come «interessi della Repubblica» (art. 19, comma 1, d.P.C.M. 22 luglio 2011), che sono altrove più puntualmente definiti come «interessi fondamentali della Repubblica» (art. 4, c. 2, d.P.C.M. n. 7/2009). Lo stesso regolamento, esplicita il nesso tra le diverse classifiche di segretezza e il livello di gravità del danno conseguente a una diffusione non autorizzata: danno eccezionalmente grave per le notizie segretissime, danno molto grave per le notizie segrete; danno grave per le notizie riservatissime e danno lieve per le notizie riservate (art. 4, d.P.C.M. n. 7/2009) (21). Rispetto all'articolazione delle classifiche gli «interessi fondamentali della Repubblica» (art. 4, commi 3 e ss. d.P.C.M. n. 7/2009), sono declinati in «interessi essenziali della Repubblica» tutelati attraverso le classifiche più intense (segretissimo, segreto e riservatissimo), e, semplicemente, «interessi della Repubblica» tutelati attraverso l'apposizione della classifica «riservato». Gli interessi della Repubblica tutelati attraverso la classificazione delle informazioni sono quindi definiti con una certa labilità, e, per quanto si prestino a sovrapporsi parzialmente agli interessi tutelati attraverso il segreto di Stato, sembrano ri-

ferirsi a un profilo meno intenso di tutela rispetto all'integrità della Repubblica, richiamata dall'art. 39, legge n. 124/2007, che delimita l'applicazione del segreto di Stato a situazioni eccezionali, viste le particolari caratteristiche di questo istituto. L'esatta individuazione degli interessi tutelati attraverso il vincolo di segretezza porta a dare una copertura costituzionale in parte differente alle informazioni classificate rispetto al segreto di Stato. Se pare innegabile fare riferimento agli stessi articoli della Costituzione da tempo riconosciuti come solido fondamento al segreto di Stato, le informazioni classificate, vista anche la loro diversa natura (22), non possono che richiamarsi anche ai principi che sorreggono l'attività della Pubblica amministrazione e cui è stato ricondotto anche il segreto amministrativo (23) e cioè ancora una volta l'art. 97 della Costituzione, in chiave strumentale per il perseguimento del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (24). In questo senso le informazioni classificate sembrano porsi come un istituto intermedio e ibrido tra il segreto di Stato, in considerazione degli interessi tutelati, e con il segreto amministrativo, cui è sostanzialmente riconducibile la loro natura e disciplina.

Se la legge rende note le finalità e, in modo meno preciso, gli interessi per cui sono apposte le classifiche di segretezza, meno chiare sono le circostanze in cui queste debbano essere applicate se, come riporta l'art. 4, c. 8 del d.P.C.M. n. 7/2009, le classifiche sono attribuite «nei casi in cui ciò si renda necessario, tenuto conto anche dei criteri seguiti in ambito comunitario e nelle relazioni internazionali». Una formula tautologica (le classifiche devono essere apposte, sono necessarie, quando è necessario) che pone evidentemente l'accento sulla valutazione che deve essere espressa dall'autorità competente ad apporre, in base all'idoneità della notizia che si intende proteggere a creare pregiudizio agli «interessi fondamentali» della Repubblica (art. 4, c. 2, d.P.C.M. n. 7/2009).

Cass. pen., sentenza 2 febbraio 2000, n. 12897.

(21) Il principio della gravità del danno è richiamato anche nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2012.

(22) In questa sede si può solo richiamare la questione relativa alla natura di atto politico dell'atto di apposizione e di conferma dell'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del consiglio dei Ministri, su cui v. almeno A. Pace, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in *Giur. cost.*, 2008, 4047 ss.

(23) Che qui riferiamo principalmente ai casi di esclusione del diritto di accesso e all'obbligo di segreto di ufficio di cui al-

l'art. 15 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico sugli impiegati civili dello Stato). Senza potere riprendere il tema, per il quale riferimento insuperato rimane G. Arena, *Il segreto...*, cit., sia consentito rinviare a M. Caporale, *Segreto di Stato...*, cit., 111 e ss.

(24) M. Raveraira, voce *Segreto nel diritto costituzionale*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XIV, Torino, 1999, M. Bombardelli, *Segreto d'ufficio e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *questa Rivista*, 2000, 12, 1206 ss., C. Marzuoli, *Diritto d'accesso e segreto d'ufficio*, in (a cura di), M. Cammelli - M.P. Guerra, *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini, 1997, 263.

Anche a seguito dell'adozione della legge n. 124/2007 è alle fonti regolamentari, in particolare in attuazione delle specifiche competenze in materia del Presidente del Consiglio che viene rinviato il sistema di quella che è definita la «tutela amministrativa» (del segreto di Stato e) delle informazioni classificate, per tale intendendosi il sistema dei meccanismi apprestati dall'ordinamento per garantire il rispetto dei principi in materia e per verificare che le limitazioni alla diffusione previsti per le notizie oggetto di segretazione o di classificazione siano effettivamente implementati e rispettati (25).

È il d.P.C.M. 8 aprile 2008 che reca un chiarimento atteso e cioè che il segreto di Stato è *distinto* dalle classifiche di segretezza (art. 2, c. 2, d.P.C.M. 8 aprile 2008), distinzione evidenziata anche dal successivo inciso che la cessazione del vincolo del segreto di Stato non comporta l'automatica decadenza del regime della classifica e della vietata divulgazione (art. 7, c. 2, d.P.C.M. 8 aprile 2008). Si evince dunque che l'apposizione di una classifica di segretezza (26), alla luce delle disposizioni della legge n. 124/2007 e dei successivi regolamenti attuativi, costituisce un atto dotato di una sua autonomia, anche se può fondarsi su un precedente atto di apposizione del vincolo di segretezza adottato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui può costituire attuazione (27). Marca la differenza rispetto al segreto di Stato anche la non opponibilità del vincolo di riservatezza derivante da una classifica di segretezza nel corso di un procedimento penale. Tale vincolo, diversamente dal segreto di Stato, non può infatti essere opposto ai magistrati che potranno disporre di tali informazioni, salvo applicare, nell'uso delle stesse, modalità idonee a tutelarle (28).

(25) A. Massera - M. Simoncini, *La tutela amministrativa del segreto di stato e delle informazioni classificate*, in questa Rivista, 2012, 4, 362 ss.; S. Gambacurta, *I controlli, il segreto di Stato e le classifiche di sicurezza*, in C. Mosca et al., *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, 2008, 731.

(26) Definita dal d.P.C.M. 22 luglio 2011 come il livello di segretezza attribuito a un'informazione.

(27) S. Gambacurta, *I controlli*, ...cit., 730; G. Campanelli - F. Alemi, *Commento art. 42*, in AA.VV., *Commenti articolo per articolo - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*, in *Legislazione pen.*, 4, 2007, 855 ss.; G. Salvi, *Confermate le classifiche di segretezza*, in *Guida al diritto*, 40, 2007, 855 ss. Il nesso tra i due *distinti* vincoli si evince dal disposto dell'art. 71, comma 1, d.P.C.M. 22 luglio 2011, a norma del quale la dicitura che esplicita il vincolo «Segreto di Stato - Prov. N. ... del ...», completa del numero di protocollo e della data del relativo provvedimento, *deve lasciare invariata e leggibile la classifica di segretezza eventualmente esistente*, evidenziando così che un atto di apposizione di segreto di Stato può essere posto su un

Il d.P.C.M. del 22 luglio 2011 e il d.P.C.M. n. 7/2009 individuano l'ambito dei singoli livelli di classifica, i soggetti cui è conferito il potere di classifica e le materie che possono essere oggetto di classifica, queste ultime in un elenco da ritenersi esemplificativo e non esaustivo.

Con riferimento alle autorità competenti ad apporre la classifica l'attribuzione resta all'originatore del documento (o, se si tratti di notizia, a colui che l'ha acquisita; o, se si tratti di cosa o luogo, a colui che ne è responsabile), che può anche disporre per l'elevazione della classifica stessa (art. 42, c. 2, legge n. 124/2007). Il d.P.C.M. n. 7/2009 fa corrispondere ad ogni classifica l'indicazione della possibile autorità, nel rispetto della definizione generale fornita dalla legge e appena citata, che solo per la classifica di segretissimo comprende anche i Ministri.

### La declassificazione delle informazioni

Come già per il segreto di Stato, anche per le classifiche di segretezza la legge n. 124/2007 fissa dei limiti temporali, introducendo per esse un sistema di declassificazione automatica secondo cui, decorsi cinque anni dall'apposizione della classifica, questa sia declassificata, appunto, automaticamente, al livello inferiore. Dopo un ulteriore periodo di cinque anni, cessa comunque ogni vincolo di classificazione (art. 42, c. 3). I termini decorrono dalla data di formazione dell'atto o, in caso il documento fosse originariamente privo di classificazione, dal giorno in cui l'autorità competente abbia attribuito la classifica di segretezza. La declassificazione automatica rappresenta una scelta molto forte, che ancora la cessazione di ogni vincolo di segretezza al semplice decorrere del tempo ma, come

oggetto già classificato. D'altra parte, secondo il nuovo disposto dell'art. 204 c.p.p., c. 1-ter, il segreto di Stato non può essere opposto o confermato ad esclusiva tutela della classifica di segretezza o in ragione esclusiva della natura del documento, atto o cosa oggetto della classifica, vietando così quella che è stata definita come la «segretazione della segretazione». Così A. Pace, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in *Giur. cost.*, 2008, 4047 ss. e in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 3 febbraio 2009; G.M. Salerno, *Il segreto di Stato tra conferme e novità*, in *Percorsi cost.*, 2008, 1, 71.

(28) Così l'art. 42, c. 8, legge n. 124/2007 «Qualora l'autorità giudiziaria ordini l'esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all'autorità giudiziaria richiedente, che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia». Inoltre in questa direzione sono da evidenziare citate sentenze: Cass. Pen., 10 dicembre 2001, n. 3348 e Corte cost., 28 giugno 2002, n. 295.

vedremo, questo sistema è stato compromesso nell'attuazione avvenuta per via regolamentare.

La declassificazione delle informazioni classificate può avvenire, oltre che per scadenza dei termini, anche su disposizione dell'originatore del documento, tranne il caso in cui intenda prorogare la classificazione per un periodo superiore ai quindici anni: in questo caso è infatti richiesta un'esplicita autorizzazione da parte del Presidente del Consiglio (29). Questa proroga, contrariamente alla logica sottesa all'intero provvedimento che ha portato all'introduzione di limiti temporali definiti, non ha una durata massima predeterminata, potendo quindi essere, di fatto, una proroga *sine die*.

Si consideri inoltre che il Presidente del Consiglio dei Ministri, quale Autorità nazionale per la sicurezza, nella generalità dei casi, e gli organi di sicurezza di un'amministrazione o ente sovraordinati a quello che ha originato l'informazione, possono disporre la variazione o l'eliminazione della classifica di segretezza attribuita alla medesima da un'autorità sottordinata (art. 19, d.P.C.M. 22 luglio 2011). È stato però opportunamente notato che questa modalità di declassificazione, che si basa sull'intervento attivo dei soggetti dell'amministrazione, comporta una sorta di obbligo di valutazione da condurre caso per caso e sembra tradire la semplificazione che si era inteso introdurre, per legge, con il sistema di declassificazione automatica dei documenti prevista nella legge n. 124/2007 (30).

La direttiva del 22 aprile 2014 è un'applicazione di questo modello emerso in sede regolamentare. Il Presidente del Consiglio, rilevato che non sussiste il diverso vincolo del segreto di Stato, dispone infatti la declassifica degli atti concernenti gli 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), del Rapido 904 (1984), laddove per molti di questi atti è lecito pensare che fosse trascorso il limite temporale massimo stabilito dalla legge per le informazioni classificate.

## Conservazione, accesso e consultazione delle informazioni classificate

I limiti temporali cui sono assoggettate le informazioni classificate e il sistema di declassificazione automatica, sia pure compromesso dai regolamenti attuativi della legge n. 124/2007, nonché l'eventuale intervento anticipatorio di questi termini, costituiscono le soglie, le porte girevoli oltrepassate le quali una notizia, già assoggettata a vincolo di riservatezza, a questo particolare segreto legittimo, esce dall'area di esclusione contemplata nell'art. 24, c. 2, legge n. 241/1990 ed entra nel sistema dell'amministrazione trasparente, diventando finalmente un possibile oggetto di richiesta di accesso.

Le legge n. 124/2007, cui va il merito di avere dissipato tanti dei dubbi che gravavano sul sistema di segretazione, non arriva però a definire con completezza le fasi successive alla cessazione del vincolo di segretezza. Come sopra considerato qualche aspetto problematico viene sollevato già con riferimento alla c.d. desegretazione (31). I dubbi interpretativi aumentano con riferimento al regime di accesso e quindi di consultabilità di quanto già segretato anche perché su questi aspetti la legge è particolarmente laconica, lasciando ai regolamenti attuativi la disciplina di un ambito così delicato. Tuttavia ad oggi non è stato approvato l'atteso regolamento che dovrebbe disciplinare l'accesso agli atti in questi specifici contesti (32). Nell'ambito di alcuni regolamenti sono state tuttavia inserite talune disposizioni che aiutano a ricostruire questi aspetti, sia pure con qualche difficoltà.

In primo luogo è opportuno evidenziare una discrepanza rispetto alla disciplina prevista alla legge n. 241/1990: a norma della legge n. 124/2007, art. 42 le classifiche di segretezza possono essere poste su documenti, atti, notizie o cose (33). A norma della legge n. 241/1990 invece non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo (art. 22, c. 4).

Per quanto sia ampia la definizione che la legge dà di documento amministrativo (ricordiamo: ogni

(29) G. Campanelli - F. Alemi, *Commento art. 42*, cit.

(30) P. Carucci, *I custodi della memoria: la disciplina degli archivi e la ricerca storica*, in G. Resta - V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi*, Napoli, ESI, 2012, 53.

(31) Sia consentito utilizzare questo termine che, nelle nostre intenzioni, include la cessazione dei vincoli del segreto di Stato e di classificazione delle informazioni.

(32) Con d.P.C.M. 23 settembre 2008 è stata istituita una Commissione, presieduta da Renato Granata, presidente emerito della Corte costituzionale, per definire le procedure di ac-

cesso alla documentazione per la quale viene a decadere il segreto di Stato nonché, qualora ritenuto opportuno, eventuali variazioni della stessa legge 124/2007. Tuttavia i lavori della Commissione, peraltro in parte non consultabili, non hanno portato all'auspicata proposta e quindi approvazione del regolamento oggetto principale degli stessi lavori.

(33) E salvo quanto precisato con riferimento ai luoghi. Il d.P.C.M. 22 luglio 2011, art. 1, c. 1, lett. m), n), o) peraltro distingue ulteriormente tra informazione classificata, documento classificato e materiale classificato.

rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale) e per quanto tale definizione sia stata letta in chiave espansiva dalla dottrina e dalla giurisprudenza, alcuni aspetti (ad esempio l'accesso ai luoghi e cose) rimangono scoperti.

Con riferimento all'accesso alle informazioni classificate, quando la classifica di segretezza è in essere, l'accesso è consentito e alle persone che sono in possesso del Nos, Nulla Osta di Sicurezza (34).

Rispetto agli altri soggetti l'autorità che detiene l'informazione, qualora riceva una richiesta di un soggetto pubblico o un'istanza motivata di accesso da parte di un privato portatore di un interesse giuridicamente tutelato, ne dà comunicazione all'originatore, cioè il soggetto che ha apposto la classifica di segretezza che, verificata la sussistenza dei presupposti, provvede in via alternativa a: a) prorogare i termini di efficacia del vincolo, ovvero richiedere la proroga oltre i quindici anni al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 42, c. 6, della legge; b) dichiarare l'avvenuta declassifica per decorso del termine, ponendo in essere i conseguenti adempimenti (così art. 19, d.P.C.M. 22 luglio 2011).

### Il sistema degli Archivi

La direttiva del 22 aprile incide in realtà non tanto sull'accesso propriamente detto quanto sull'effettiva consultabilità dei documenti (35) e in-

tende garantire che vengano realizzate le condizioni per la più ampia conoscibilità degli atti e dei documenti relativi alle vicende indicate. Tali condizioni si realizzano secondo quanto previsto in materia di gestione e conservazione dei documenti della Pubblica amministrazione, le cui disposizioni essenziali sono contenute fondamentalmente nel d.P.R. n. 445/2000, in particolare gli artt. 67, 68 e 69 e nel d.lgs. n. 42/2004, Codice dei beni culturali (36), oltre alle eventuali specifiche disposizioni adottate con riferimento ai sistemi di archivi dei servizi di sicurezza (su cui vedi *infra*).

Gli archivi delle amministrazioni statali e degli enti pubblici sono, come noto, distinti in: archivio corrente, costituito dai documenti correntemente utilizzati a fini amministrativi; archivio di deposito, formato dai documenti ancora utili per finalità amministrative e giuridiche ma non più necessari nello svolgimento delle attività correnti (i documenti che ne fanno parte provengono dunque dagli archivi correnti e vengono trasferiti in base al fatto che non sono più utilizzati ordinariamente a fini amministrativi; per il trasferimento non esiste dunque un termine prestabilito da rispettare). Questi due primi archivi non rientrano nella nozione di beni culturali, mentre tale è considerato l'archivio storico, costituito dall'insieme dei documenti relativi a pratiche esaurite da almeno trenta anni (37), salvo limitate eccezioni (art. 122, c. 1, d.lgs. n. 42/2004) e salvo i casi in cui questo termine può essere anticipato. Queste tre tipologie di archivi non sono entità distinte ma sono fasi di diversa tenuta dei documenti, essendo il nostro sistema conformato al principio di unicità del concetto di archivio (38).

(34) Il Nos consiste in una abilitazione conferita ai soggetti - persona fisica, soggetto pubblico o privato - che hanno necessità di conoscerle per lo svolgimento del proprio incarico, funzione o attività e che siano a conoscenza delle misure poste a tutela delle stesse e delle connesse responsabilità A. Massera - M. Simoncini, *La tutela amministrativa ...*, cit.

(35) L'incipit della direttiva recita infatti "Negli ambiti istituzionali e presso l'opinione pubblica viene diffusamente posto il tema della consultazione degli atti conservati dalle pubbliche amministrazioni e, in particolare, dagli organismi di intelligenza..."

(36) Rispettivamente d.P.R. n. 445, 28 dicembre 2000, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa e d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137. In particolare quest'ultimo ha innovato la legge archivistica, d.P.R. n. 1409, 30 settembre 1963, n. 1409, che si riferiva ad un unico concetto di «riservatezza» che comprendeva i documenti riservati della pubblica amministrazione ma anche i documenti classificati o coperti da segreto. Senza volere fornire in questa sede una

bibliografia completa in materia: L. Sandri, voce *Archivi*, in *Enc. dir.*, Milano, II, 1958; E. Gustapane, voce *Archivi*, in (a cura di) S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 416; Idem, *Gli archivi*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, 957; E. Lodolini, *Archivi di Stato*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, App., I, Torino, 1980, 391; P. Carucci, *Le fonti archivistiche: ordinamento e conservazione*, Roma, Carocci, 2010; I. Zanni Rosiello, *Gli archivi nella società contemporanea*, Bologna, 2009; Idem, *Gli archivi tra passato e presente*, Bologna, 2005.

(37) Il limite è stato ridotto da quaranta a trenta anni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, di conversione del d.l. n. 83/2014, c.d. decreto Franceschini "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo", in G.U. Serie Generale, n. 125 del 31 maggio 2014

(38) M.P. Guerra, *Archivi della pubblica amministrazione e gestione informatica dei documenti*, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001, 283.



Un momento particolarmente delicato è costituito dal cosiddetto “scarto”, l'operazione effettuata da ogni amministrazione di selezione dei documenti effettivamente da destinare alla conservazione permanente rispetto a quelli ritenuti superflui e che quindi sono destinati alla distruzione (39). Proprio questo momento rappresenterebbe peraltro il momento del passaggio del documento amministrativo allo status di bene culturale archivistico tutelato dal Codice dei beni culturali (40). Lo scarto è ordinariamente effettuato sotto la sorveglianza di specifiche commissioni, di cui fanno parte il soprintendente all'archivio centrale dello Stato e i direttori degli archivi di Stato quali rappresentanti del Ministero, e rappresentanti del Ministero dell'interno (art. 41, d.lgs. n. 42/2004) e a questo criterio dovrebbe conformarsi anche il regime delle informazioni classificate. In realtà la legge n. 124/2007 e il successivo regolamento del 22 luglio 2011 prevedono che la gestione delle informazioni classificate, che comprende anche la loro «distruzione legittima» (art. 1, c. 1, lett. s), d.P.C.M. 22 luglio 2011) sia affidata anche ad Organi periferici di sicurezza (art. 10, d.P.C.M. 22 luglio 2011) e a Segreterie di sicurezza (art. 11, d.P.C.M. 22 luglio 2011), che sembra possano intervenire quindi autonomamente in questa operazione. La direttiva del 22 aprile scorso in realtà, prevede che «Per quanto riguarda, in particolare, la documentazione presente negli archivi degli organismi di informazione per la sicurezza, al fine di condurre secondo criteri unitari le operazioni preordinate al versamento all'Archivio Centrale dello Stato, presso cui

gli atti del Sistema di informazione per la sicurezza divengono consultabili, il Direttore generale del Dis, Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, costituirà una apposita commissione interorganismi di elevato profilo». La commissione dovrebbe quindi presidiare anche alle operazioni di scarto ma non sfugge il fatto che sarà una commissione interna agli organismi per la sicurezza in cui non partecipano rappresentanti Ministeriali secondo il criterio approntato dal d.lgs. n. 42/2004 per le ordinarie operazioni di scarto.

Anteriormente al decorso dei termini citati l'accesso ai documenti è assoggettato alla disciplina ordinaria della legge n. 241/1990 e del regolamento attuativo, d.P.R. n. 184/2006. In particolare sull'istanza di accesso provvede l'amministrazione che deteneva il documento prima del versamento o del deposito, se ancora operante, ovvero quella che ad essa è subentrata nell'esercizio delle relative competenze (art. 122, d.lgs. n. 42/2004). L'accesso può essere richiesto per documenti che si trovino in ciascuna delle tre fasi di tenuta dei documenti sopra citate (41) ma l'aspetto più interessante riguarda forse, come si accennava, gli archivi storici, per i quali vige un regime differente rispetto a quello della legge n. 241/1990.

In particolare, in relazione alla legittimazione soggettiva, laddove la legge n. 241/1990 richiede un interesse qualificato in capo al richiedente l'accesso, l'art. 122 del Codice dei beni culturali sancisce il principio della libera consultabilità dei documenti conservati (42) e quindi a chiunque (43).

(39) Sulla delicatezza delle operazioni di scarto v. *I custodi della memoria: la disciplina degli archivi e la ricerca storica*, in G. Resta - V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi*, Napoli, Esi, 2012, in particolare 48. Idem, più risalente, *Lo scarto come elemento qualificante delle fonti per la storiografia*, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, 1975, 1-3, 250 ss. e, in termini più problematici sull'attuale efficacia delle operazioni di scarto anche *La legge sul segreto di Stato e l'accesso ai documenti per la ricerca storica*, versione aggiornata della relazione presentata al Seminario *Ricerca storica, archivi di Stato e tutela della privacy. La nuova disciplina del segreto di Stato*, Università degli Studi di Bari, Seminario Giuridico, 27 settembre 2007, Prin 2008, *Costituzioni e sicurezza dello Stato: scenari attuali e linee di tendenza*, Coordinatore nazionale: Prof. Alessandro Torre, Devolution club, [www.devolutionclub.com](http://www.devolutionclub.com), working paper 1, 2011, 11. I. Zanni Rosiello, *Gli archivi tra passato e presente*, Bologna, 2005, 84 e ss.

(40) G. Pitruzzella, *La nozione di bene culturale*, in *Aedon*, 1, 2000. Questa interpretazione sembra spiegare anche l'abrogazione ad opera della legge 106/2014, di conversione del d.l. 83/2014, c.d. decreto Franceschini, della lettera *b.bis* del c. 1, art. 122 del d.lgs. n. 42/2004 ove si sanciva la non consultabilità dei documenti versati anticipatamente all'archivio di Stato se non fossero decorsi i termini previsti per ognuna delle cate-

gorie di documenti citati. Con il versamento, il passaggio all'Archivio di Stato i documenti diventano automaticamente assoggettati al regime di libera consultabilità, tranne quelli per i quali sia stato dichiarato il carattere di riservatezza (ex art. 125 d.lgs. n. 42/2004).

(41) Sul tema vedi comunque, più ampiamente, M. Caporale, *Segreto di Stato...*, cit. 203 e ss. Sull'accesso a documenti desegretati la giurisprudenza è esigua. Risulta ancora isolata la sent. Tar Lazio, sez. I, 24 giugno 2011, n. 5638. Un distinguo a parte, non possibile in questa sede, meriterebbe l'accesso per motivi di studio e di ricerca anche per gli archivi correnti e di deposito (art. 124, d.lgs. n. 42/2004) e le specifiche autorizzazioni previste dal Codice dei beni culturali, ancora ricondotte al Ministro dell'Interno in relazione alla consultazione di documenti “riservati” (art. 123 d.lgs. n. 42/2004).

(42) Principio affermato fin dal d.p.r. 1409/1963. Sulla sovrapposizione dei concetti di accesso e consultabilità E. Lodo-lini, *Gli archivi nel t.u. sui beni culturali e in altre recenti norme: una legislazione tutta da rivedere*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 2, 463 ss.

(43) G. Manfredi, *La nuova disciplina della consultabilità dei documenti degli archivi: gli artt. 122 e 123*, in *Aedon*, 3, 2008, [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it); dello stesso Autore, ma antecedentemente al d.lgs. 62/2008, *Premessa articoli 122-127*, nonché *Commento all'art. 122*, entrambi in M. Cammelli (a cura di), //

Con specifico riferimento alle informazioni classificate o coperte da segreto di Stato, la legge n. 124/2007 istituisce tre tipi di archivi: gli archivi di Aise (Agenzia informazioni e sicurezza esterna) e Aisi, (Agenzia informazioni e sicurezza interna) utilizzati dalle Agenzie per le rispettive esigenze connesse all'attività corrente; un archivio centrale del Dis (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza) e gli archivi «storici» (44) del Dis, che conservano la documentazione relativa alle attività e ai bilanci dei servizi di informazione per la sicurezza, nonché alle autorizzazioni concesse agli operatori a procedere a operazioni che comportano una condotta in astratto costituente reato, presso cui si concentrano tutte le informazioni.

In particolare l'art. 10, legge n. 124/2007 istituisce un'ulteriore struttura, interna al Dis, denominata Ufficio centrale degli archivi (Uca), che gestisce direttamente l'archivio centrale e gli archivi storici del Dis ed esercita la vigilanza sulla sicurezza, sulla tenuta e sulla gestione degli archivi dei due servizi.

Oltre a queste disposizioni contenute nella legge, non è dato sapere molto di più sulle procedure di archiviazione di ciò che è stato assoggettato a segreto di Stato e a classifica di segretezza. Il regolamento attuativo sull'organizzazione degli archivi istituiti con la legge n. 124/2007 è stato infatti pubblicato solo per comunicato, essendo assoggettato a deroga per gli obblighi di pubblicazione (45), scelta non del tutto comprensibile. In particolare sarebbe stato interessante, ai nostri fini, verificare quali siano i «criteri adottati per l'invio di documentazione all'Archivio centrale dello Stato» (art.

10, c. 2, l. n. 124/2007), non facendosi riferimento, nella legge al termine proprio di «versamento» negli archivi ma solo, più genericamente a un *invio di documentazione* e non essendo menzionato alcun limite temporale per questo invio, che si presume, per coerenza con il sistema, sia comunque di trenta anni (46). Qualche dato in più si può ricavare dalla relazione del Copasir dell'anno 2013 (47) che afferma che nel d.P.C.M. 1/2012 è stata recepita all'interno del regolamento la richiesta del Comitato di individuare un criterio certo per la decorrenza del trasferimento dei documenti agli archivi storici, prevedendo che esso decorra dall'«atto conclusivo dell'affare, adempimento o procedimento che costituisce il fascicolo». Presumibilmente, quindi, fino a che è attinente all'esercizio di attività connesse, quanto assoggettato a segreto rimarrà nella disponibilità dell'originatore salvo trasmissione nell'archivio del Dis, presso cui potranno essere esperite le richieste di accesso dai soggetti sopra individuati.

### Conclusioni

La Direttiva del Presidente del Consiglio dello scorso 22 aprile 2014 ha inteso contribuire alla conoscenza di alcune angosciose vicende della nostra storia recente, dando un segnale di trasparenza su una parte significativa di attività della nostra amministrazione. In realtà la Direttiva avvalorava un sistema affermatosi per via regolamentare che, per quanto riguarda la declassificazione automatica delle informazioni classificate, va in direzione opposta rispetto a quella voluta dalla legge e che quindi

codice dei beni culturali e del paesaggio, *Commento al d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42*, Bologna, 2007, 498; P. Carucci, *I custodi della memoria...*, cit., 44. S. Verzera, con l'aggiornamento dei G. Bottino, *Commento art. 41*, in, a cura di, A.M. Sandulli, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2012, 396 e ss.

(44) In realtà, come osservato da M. D'Alema, allora Presidente del Copasir, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, «la legge prevede che ci sia un accentramento presso il Dis, dove si deve formare un archivio che la legge definisce impropriamente "storico", ma che gli archivisti definirebbero un archivio di deposito, ossia dove far convergere i materiali che provengono dai diversi settori dei Servizi e che da lì, trascorsi quarant'anni, dovrebbero essere spostati verso l'Archivio centrale dello Stato». M. D'Alema, *Segreto di Stato e accesso agli archivi: a quattro anni dalla riforma dei servizi di informazione*, in AAVV, *Archivi memoria di tutti, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*, Direzione generale per gli archivi, Roma, 2014, 59.

(45) Presidenza del consiglio dei ministri, d.P.C.M. n. 2, 12 giugno 2009, pubblicato, per comunicato, in G.U. n. 154, 6 luglio 2009; testo del comunicato: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 12 giugno 2009 è stato adottato il «Regolamento recante la disciplina generale relativa all'organizzazione ed al funzionamento degli archivi del Dis,

dell'Aise e dell'Aisi, alle procedure di informatizzazione dei documenti e degli archivi cartacei, nonché alle modalità di conservazione e di accesso ed ai criteri per l'invio di documentazione all'Archivio centrale dello Stato», in attuazione dell'art. 10, comma 2, della legge 3 agosto 2007, n. 124. Ai sensi dell'art. 53, comma 4, del decreto, le disposizioni ivi contenute entreranno in vigore il quindicesimo giorno dopo la comunicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana». Abrogato da d.P.C.M. n. 1, 20 luglio 2012, Regolamento disciplinante l'organizzazione ed il funzionamento degli archivi del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis), dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi), pubblicato, per comunicato, in G.U. n. 178, 1° agosto 2012, L. Giuva, *Archivi e diritti dei cittadini*, in L. Giuva - S. Vitali - I. Zanni Rosiello, *Il Potere degli archivi, Usi del passato e difesa dei diritti nella società contemporanea*, Milano, 2007, in particolare 185 e ss..

(46) G. Barrera, *Il dovere di ricordare e l'accesso agli archivi dei servizi*, in AAVV, *Archivi memoria di tutti*, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale per gli archivi, Roma, 2014, 41.

(47) Relazione annuale del Copasir al Parlamento (approvata nella seduta del 23 gennaio 2013).

rinnega uno degli elementi più utili inseriti nella legge n. 124/2007 proprio nel segno della trasparenza. Ai fini dell'accesso e dell'effettiva consultabilità rimane comunque necessario coordinare la normativa in materia di segreto di Stato e di classificazione delle informazioni con le disposizioni del-

la legge n. 241/1990 in materia di accesso e, soprattutto, di casi di esclusione dall'accesso, nonché con le disposizioni relative alla gestione dei documenti amministrativi e alla loro conservazione e successivo versamento presso gli archivi, su cui pure sarebbe opportuna una seria riflessione.

## ON-LINE

## Il Quotidiano Giuridico

Servizio on line di informazione in materia di diritto civile, penale e amministrativo



Seguici su Twitter @QGiuridico



Il Quotidiano Giuridico è un quotidiano di informazione giuridica on line – **fruibile da PC, tablet e smartphone (oltre che stampabile in formato PDF)** – pensato per supportare l'attività quotidiana di avvocati, notai, magistrati e legali d'azienda con l'aggiornamento quotidiano e autorevole sulle novità normative e con l'analisi e l'approfondimento di casi giurisprudenziali per orientare nella scelta delle soluzioni.

### I CONTENUTI:

I contenuti sono organizzati nelle tre grandi aree tematiche del diritto: **Civile, Penale ed Amministrativo.**

In questi ambiti, il Quotidiano Giuridico **garantisce un'informazione completa, approfondita, autorevole e tempestiva** curata dalla Redazione interna e da un "pool" di oltre 80 Autori scelti tra i migliori del panorama giuridico professionale e accademico. L'informazione del nuovo Quotidiano Giuridico ha un taglio fortemente operativo finalizzato ad offrire soluzioni applicabili nella pratica quotidiana.

**I Commenti:** analisi ragionate e spunti di riflessione sulle tematiche più rilevanti o di attualità nel panorama giuridico

**Il punto su ...:** contributi degli esperti sulle questioni più controverse

**Gli Osservatori:** le decisioni della Corte costituzionale, della Corte di Giustizia UE

e della Corte europea dei diritti umani spiegate dagli esperti.

**La Gazzetta Ufficiale**

### LA NEWSLETTER

La newsletter permette di avere subito il quadro delle novità leggendo la sintesi dell'articolo pubblicato per esteso sul Quotidiano.

### IL QUOTIDIANO STAMPABILE

L'edizione quotidiana in formato PDF, così come tutti i numeri arretrati, sono velocemente stampabili per una lettura off-line o per essere archiviati.

### L'APP

Scarica l'App de "Il Quotidiano Giuridico" per ricevere su tablet e smartphone le news in materia di diritto civile, penale e amministrativo commentate dalle firme più autorevoli e prestigiose del mondo accademico e professionale.

*Abbonamento annuale: € 199,00 + IVA*

*Puoi provarlo **gratuitamente** ([www.quotidianogiuridico.it](http://www.quotidianogiuridico.it)) per un mese per consultare tutti gli approfondimenti e scaricare le sentenze di tuo interesse!*

**Per informazioni e acquisti**  
<http://shop.wki.it>