



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori MARILOTTI, CASTIELLO, CERNO, DI NICOLA,
RUOTOLO, BUCCARELLA, FENU, CRUCIOLI, LANIECE e FERRARA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 NOVEMBRE 2020

Norme per la limitazione del segreto nelle amministrazioni pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. – La ricerca di un punto di equilibrio tra il pericolo per le istituzioni e la libertà dei cittadini è la sfida del XXI secolo: se la democrazia è governo del popolo e anche governo in pubblico, come ci ha ricordato Norberto Bobbio, la disponibilità della conoscenza da parte dei cittadini consente di controllare come i poteri vengono esercitati e di poter partecipare consapevolmente alla vita della «polis».

È ciò a cui Giuseppe Laterza fece riferimento, nella prefazione al libro di Stefano Rodotà sul diritto alla conoscenza in rete del 2014, citando Erich Auerbach: «avventuratevi nel grande mare del mondo, dove anche se con pericolo si può nuotare liberamente» (*Mimesis*) significa proprio fare, dell'affermazione del «diritto alla conoscenza», un'avventura nel gran mare del mondo. Per nuotare liberamente nella sfera pubblico-politica, occorre superare gli *arcana imperi*, che da Bodin e Botero in avanti sono storicamente stati teorizzati come l'area che va doverosamente riservata ai poteri pubblici: la prevalenza della ragion di Stato quale «norma dell'azione politica» sullo Stato di diritto, non solo nella fisiologia dell'esercizio del potere, ma anche nella sua successiva ricostruzione storica. Il percorso che attraverso i secoli è offerto dalla lettura del testo di Meinecke, «L'idea della ragion di Stato nella storia moderna» (Vallecchi editore) dimostra che, dai monarcomachi al *Reich* guglielmino, tale prevalenza ha avvelenato la nascita della democrazia dei moderni.

La disciplina del segreto di Stato, in Italia, si è fondata sulla contrapposizione tra lo Stato-ordinamento e lo Stato-persona: il primo fedele alle leggi, il secondo *legibus*

solutus. Il travaglio dell'ordinamento nostrano, su questo fronte, portò – dopo le vicende dello stragismo degli anni Sessanta e Settanta, e delle connesse coperture offerte dall'opposizione del segreto politico-militare – alla legge n. 801 del 1977: al suo articolo 12, primo comma, per la prima volta vi sono argini ben definiti sotto il profilo teleologico, visto che la copertura del segreto di Stato è espressamente vincolata all'idoneità «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».

Nonostante il secondo comma dello stesso articolo, in quella legge sembrerebbe però essere messa in conto ancora la possibilità di utilizzare tale strumento sia contro i «nemici interni» che contro quelli esterni: la residua legittimità del segreto di Stato era «relegata» nell'unico ambito nel quale lo Stato-ordinamento deve ammettere la sua finitezza, quello dei rapporti internazionali, dove si rivendica l'ampio margine all'esercizio della diplomazia e/o della strategia militare e di *intelligence*. È proprio questo cuneo che ha alimentato, dopo il crollo del Muro di Berlino, il modo rozzo con cui si è cercato di ricostruire il periodo della «guerra fredda» nella penisola: appelli interessati allo «stato di necessità» ed alla «contrapposizione tra i blocchi» sono stati lanciati come alibi per l'opacità del potere. Tutto ciò merita una risposta storiograficamente completa: facendo emergere dalle

carte della storia la pervasività del metodo di governo clientelare a tutti i gangli della vita pubblica italiana, c'è oggi l'opportunità di una disamina del rapporto tra idee e realtà secondo un approccio realmente valutativo. Occorre indagare senza falsi pudori intorno alle circostanze in cui una classe politica - per genesi e per convinzione profondamente legata ai valori della democrazia e dei diritti della persona - ha ritenuto che, per svolgere correttamente la sua attività, avesse bisogno di non rendere tutto immediatamente conoscibile. Con le tragiche conseguenze che, in alcuni momenti della vita repubblicana, questo ha comportato.

Ma la questione trascende le stesse peculiarità italiane ed un rapporto con l'elettorato viziato dal « fattore K »: la vicenda di Julian Assange mostra come - fuori di quelle circostanze di tempo e di luogo - anche nelle democrazie occidentali più evolute le raccolte di informazioni (e la loro conservazione in banche dati sempre più gigantesche) hanno prodotto una conoscenza funzionale all'esercizio del potere, soprattutto del potere di controllo, introducendo - come rilevava Laterza - un elemento di fragilità all'interno del sistema. Un nuovo sapere, percepito come sapere sociale, « non poteva più essere sequestrato secondo le vecchie regole del segreto, degli *arcana imperi*, e di cui i cittadini si sono progressivamente sentiti i veri proprietari e dunque legittimati a esercitare in questa direzione il loro diritto alla conoscenza ». Del resto, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite del 1948 contempla un diritto a « cercare, ricevere, diffondere » informazioni: « il diritto alla conoscenza è il diritto di tutti i cittadini del mondo di conoscere come i detentori di grandi poteri, che ormai travalicano i confini degli Stati, possano esercitare questi stessi poteri e come possano essere controllati ».

Con una diagnosi così cristallina, patrimonio della nostra intellettualità più rappresen-

tativa, è stupefacente che nel nostro Paese la prognosi resti ancora così oscura. Eppure l'opacità che ancora permane, intorno all'operato dei pubblici poteri nella storia italiana, dimostra quanto ancora ci sia da fare. La proiezione dei fatti nelle carte - non solo in Italia, ma anche in Italia - soffre delle medesime forme di ipocrisia, con cui si sono raccontati i fatti nel loro divenire. Ecco perché occorre passare attraverso una revisione della disciplina archivistica, offrendo al documento storico un trattamento conforme alle altre testimonianze appartenenti al patrimonio culturale del Paese: obblighi di non dispersione, di custodia, di tutela e di messa a disposizione della pubblica fruizione, discendenti dal Codice Urbani e dalla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005, ratificata ai sensi della legge 1° ottobre 2020, n. 133.

Ciò significa superare quella miriade di artifici amministrativi che finora sono stati escogitati, nelle pieghe delle norme, per impedire la consultabilità di atti fondamentali per la ricostruzione della storia del nostro Paese, conseguendo di fatto un risultato anche peggiore di quello della disciplina del segreto di Stato, che formalmente ha un termine massimo di trent'anni.

Tra obblighi di interpello ad enti originatori, calcoli del *dies a quo*, vincoli di subordinazione dei dipendenti pubblici utilizzati a scopo deterrente, la realtà è che nessuno degli interessi, alla cui tutela è predisposto il segreto, è realmente posto in ragionevole bilanciamento con gli altri interessi pubblici: eppure, rispetto alla legge n. 124 del 2007, sono sopraggiunte previsioni che valorizzano questi ulteriori interessi pubblici, con i quali il raccordo va ricercato. In particolare l'articolo 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, offre lo strumento per conseguire lo « scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni

istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico»; anche l'articolo 3 della legge 30 novembre 2017, n. 179, valorizza « il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni ».

Vi è poi – per i fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale o per i fatti costituenti i delitti di cui agli articoli 285, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale – un superiore interesse che la giustizia proceda e che si raggiunga il massimo possibile di verità nelle indagini e nei processi relativi a questi reati; anzi, la potenzialità eversiva di essi fa sì che gli stessi interessi ai quali si riferisce il segreto di Stato ottengano la massima garanzia di tutela non dalla opposizione, ma – al contrario

– dalla non opposizione del segreto alla magistratura.

L'articolato proposto offre quindi un punto di equilibrio diverso, rispetto all'attuale sbilanciamento tutto a favore del segreto: da un lato, un semplice conteggio del limite massimo di cinquanta anni, compiuto il quale chiunque possa ottenere documenti presenti negli archivi delle pubbliche amministrazioni italiane; dall'altro lato, la conseguenza del divieto di apporre il segreto di Stato per fatti eversivi dell'ordine costituzionale va tratta in riferimento sia al reato di depistaggio, sia in termini di esenzione da responsabilità i dipendenti pubblici che vengano a trattare documenti attinenti a fatti eversivi. Ciò in quanto la valenza eversiva dei fatti priva la condotta di chi li scopre del carattere di offensività di un valore giuridico meritevole, rendendo invece prevalente l'interesse pubblico alla loro piena divulgazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di garantire la fruizione integrale dei beni archivistici, in adempimento della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005, ratificata ai sensi della legge 1° ottobre 2020, n. 133, sono dichiarati istituti e luoghi della cultura, ai sensi dell'articolo 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, tutti gli archivi depositari del patrimonio storico e culturale del Paese.

2. Le disposizioni dettate per lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, nonché per ogni altro ente ed istituto pubblico, ai sensi della parte seconda e della parte terza del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, si applicano anche:

a) al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

b) agli Stati maggiori della Difesa, dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica;

c) al Comando generale dell'Arma dei carabinieri;

d) ai servizi di informazione e sicurezza e agli altri organi, enti, istituti e soggetti appartenenti al Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, alle condizioni ed entro i limiti di cui all'articolo 10 della legge 3 agosto 2007, n. 124, come modificato dall'articolo 3 della presente legge.

3. All'articolo 41 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il comma 6 è abrogato.

Art. 2.

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, con uno o più decreti dispone una revisione degli archivi correnti e degli archivi di deposito esistenti presso gli organi, gli enti, gli istituti e i soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 1, dettando i criteri e i principi direttivi in base ai quali i dirigenti responsabili delle sezioni separate dei propri archivi storici, istituite ai sensi dell'articolo 30, comma 4, del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42:

a) procedono all'inventariazione mediante redazione, per ciascun documento, di una scheda descrittiva che includa l'accertamento della data in cui l'atto è stato prodotto;

b) mettono a disposizione dell'utenza, sul sito *internet* dell'organo, dell'ente, dell'istituto o del soggetto di cui al comma 1 dell'articolo 2, l'inventario di cui alla lettera a);

c) vigilano sul rispetto del requisito del previo esaurimento degli affari, di cui agli articoli 30, comma 4, e 41, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, attenendosi a *standard* quantitativi e qualitativi in materia di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ai fini del sistema di valutazione di cui al titolo II del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

2. La colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato agli uffici titolari degli archivi di cui al comma 1, degli *standard* quantitativi e qualitativi fissati ai sensi della lettera c) del medesimo comma 1 comporta responsabilità dirigenziale, ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

3. In via di prima applicazione della presente legge, nessuno dei documenti presenti negli archivi di cui al comma 1 del presente articolo può essere sottratto al versamento all'Archivio centrale dello Stato, ai sensi dell'articolo 41, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, qualora la data in cui fu creato sia anteriore di oltre cinquanta anni alla data di entrata in vigore della presente legge. Ai fini di cui all'articolo 375, secondo comma, del codice penale, costituisce occultamento di un documento o di un oggetto da impiegare come elemento di prova o comunque utile alla scoperta del reato o al suo accertamento, la violazione della prescrizione di cui al primo periodo del presente articolo in ordine a documenti relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale o a fatti costituenti i delitti di cui agli articoli 285, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale, ai sensi dell'articolo 39, comma 11, della legge 3 agosto 2007, n. 124, come modificato dall'articolo 5 della presente legge.

Art. 3.

1. All'articolo 10 della legge 3 agosto 2007, n. 124, il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Il regolamento di cui all'articolo 4, comma 7, definisce:

a) le modalità di organizzazione e di funzionamento dell'Ufficio centrale degli archivi;

b) le procedure di informatizzazione dei documenti e degli archivi cartacei;

c) le modalità di conservazione e i criteri per il versamento della documentazione all'Archivio centrale dello Stato, ai sensi dell'articolo 41 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

d) le modalità di accesso ai sensi dell'articolo 124 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, anche per i

documenti sottoposti a segreto di Stato ai sensi dell'articolo 39 della presente legge nonché per gli altri atti e documenti sottoposti a classifica ai sensi della presente legge, fermo restando che l'accesso agli atti è sempre garantito decorsi cinquanta anni dalla data in cui furono creati ».

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, adegua le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, pubblicato, per comunicato, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 178 del 1° agosto 2012, alle previsioni di cui al comma 2 dell'articolo 10 della legge 3 agosto 2007, n. 124, come modificato ai sensi del comma 1 del presente articolo e, in via di prima applicazione, alle previsioni di cui al comma 3 dell'articolo 2 della presente legge. Il decreto di cui al primo periodo è integralmente pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

Art. 4.

1. Chiunque ha diritto, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, di conoscere la data in cui fu creato un atto prodotto dalla pubblica amministrazione ovvero da uno degli organi, degli enti, degli istituti e dei soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 1 della presente legge. Per gli atti non prodotti, di cui la data sia sconosciuta, il diritto di cui al primo periodo si estende alla data in cui il documento è pervenuto.

2. Quando, in base alla data di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), o di cui al comma 1 del presente articolo o comunque conosciuta, risultano decorsi i termini massimi di non consultabilità degli atti previsti all'articolo 122 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, qualsiasi ente, amministrazione, organo o soggetto pubblico o privato, presso il quale tali atti

siano collocati, compresi i soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 1, concede l'accesso civico e la consultazione al richiedente laddove ricorrano i requisiti previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

3. Dopo cinquanta anni dalla data in cui gli atti furono creati, il soggetto di cui al comma 1 del presente articolo ha diritto di consultare liberamente gli atti di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 122 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, anche in presenza di classifiche di segretezza. L'Archivio centrale dello Stato, l'Archivio di Stato territorialmente competente, i soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 1 della presente legge e quelli di cui al comma 2 del presente articolo provvedono ai sensi dell'articolo 126 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, schermando i dati sensibili di cui al primo periodo della lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 122 per non oltre quaranta anni dalla data dell'atto e per quelli di cui al secondo periodo della lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 122 per non oltre settanta anni dalla data dell'atto. Nelle operazioni di cui al secondo periodo del presente comma, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto del principio del minimo sacrificio, rispetto agli *standard* quantitativi e qualitativi in materia di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, comporta responsabilità dirigenziale, ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Art. 5.

1. All'articolo 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124, il comma 11 è sostituito dal seguente:

« *11.* 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, 416-*bis*, 416-*ter* e 422 del codice penale. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 51, secondo comma, del codice penale, costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto, di cui agli articoli 255, 256, 257, 258, 261, 262, 326, 622 e 623 del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile:

a) l'accesso accordato alla magistratura da qualsiasi funzionario di ente, amministrazione, organo o soggetto pubblico o privato, presso il quale i documenti del primo periodo siano collocati;

b) l'accesso accordato ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, da qualsiasi dirigente responsabile di ente, amministrazione, organo o soggetto pubblico o privato, presso il quale i documenti del primo periodo siano collocati;

c) la segnalazione o denuncia, effettuate nelle forme e nei limiti di cui all'articolo 54-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, del diniego illegittimamente frapposto dai soggetti di cui alle lettere *a)* e *b)* ».

€ 1,00