

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XV LEGISLATURA —————

N. 111

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori VITALI, BANTI, BARBOLINI, CALVI,
CARLONI, CASSON, COSSUTTA, FRANCO Vittoria, GRASSI,
LEGNINI, MANZELLA, MERCATALI, NEGRI, NIEDDU,
PIGNEDOLI, RUSSO SPENA, SOLIANI e ZAVOLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 2006

Norme a tutela della memoria dei crimini nazifascisti

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge scaturisce dalle risultanze dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle cause dell'occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti, istituita con la legge 15 maggio 2003 n. 107, e intende rispondere ad alcune delle problematiche emerse nel corso dell'inchiesta.

Nel 1994 furono rinvenuti 695 fascicoli relativi a crimini nazifascisti presso la sede della Procura generale militare a Palazzo Cesi a Roma. Essi facevano parte di un registro generale di 2.274 fascicoli, parte dei quali (1.265) furono inviati nel 1965 alle procure militari territoriali competenti.

I fascicoli inviati nel 1965 furono archiviati con la motivazione che non era possibile individuare i responsabili, senza neanche verificare, in un gran numero di casi, se ve ne fossero gli elementi.

I 695 fascicoli rinvenuti nel 1994 a Palazzo Cesi a Roma nell'archivio poi denominato «armadio della vergogna» furono inviati alle procure militari territoriali competenti che invece svolsero le indagini e, dove possibile, avviarono i processi.

Altri 273 fascicoli furono trattenuti dopo il 1994 dai vertici della Procura generale militare. Essi furono oggetto di una «indagine storico-giudiziaria» che in molti casi portò alla luce nuove notizie di reato senza che questo fosse portato a conoscenza delle procure territoriali competenti. Solo grazie alla segnalazione della Commissione d'inchiesta ciò è avvenuto in tempi recenti.

La Commissione parlamentare d'inchiesta ha quindi contribuito a portare alla luce una grande mole di documenti (80.000, oltre ai citati fascicoli) che è essenziale per ricostruire la vicenda storica dell'occultamento e i fatti che hanno dato luogo agli eccidi.

Ciò è avvenuto nonostante le notevoli difficoltà incontrate dalla Commissione parlamentare d'inchiesta nella richiesta di presa visione e copia degli incartamenti detenuti presso le amministrazioni centrali dello Stato.

In base alle normative attuali, ad esempio, il Ministero della difesa e il Ministero degli affari esteri sono esclusi dall'obbligo di versare la propria documentazione presso l'archivio centrale dello Stato.

Poiché nelle amministrazioni suddette gli incartamenti non risultano declassificati, inventariati e aperti alla consultazione, è stato impossibile per i consulenti della Commissione prendere visione direttamente della documentazione. Ciò è valso anche per la Presidenza del Consiglio dei ministri e per il Servizio di sicurezza militare.

In altri Paesi si è provveduto da tempo a rendere accessibile e consultabile da parte di ogni cittadino la documentazione relativa a questo periodo storico. Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno provveduto con il *Nazi War Crimes Disclosure Act* del 1998.

L'impossibilità di istruire e celebrare i processi ha privato il Paese della possibilità di ricostruire una pagina particolarmente dolorosa della propria storia, in quanto le vittime degli eccidi sono state in grande parte le popolazioni civili.

La giustizia dovuta alle vittime degli eccidi nazifascisti, alle loro famiglie e alla storia del nostro Paese, a più di sessant'anni dagli eventi i quali hanno causato un numero tuttora imprecisato di caduti valutato intorno alle 15.000 persone, non può essere affidata esclusivamente all'esito dei processi giudiziari.

Visto il tanto tempo ormai trascorso, la possibilità di rendere giustizia è ora princi-

palmente legata al completo accertamento della verità storica dei fatti e delle vicende successive relative all'occultamento dei fascicoli. E a questo fine è indispensabile che siano elaborati l'Anagrafe delle vittime e l'Atlante delle stragi nazifasciste, che sono tuttora mancanti.

Per sanare la ferita profonda di una giustizia per tanto tempo negata si ritiene che la Repubblica debba compiere atti di grande rilevanza anche simbolica.

Occorre assicurare la piena ed effettiva pubblicità di tutti i documenti relativi a crimini nazifascisti custoditi o comunque detenuti presso qualsiasi amministrazione pubblica; è necessario, inoltre, istituire una Fondazione per la memoria dei crimini nazifascisti, anche con il compito di promuovere ricerche e di raccogliere testimonianze, da collocare in un luogo di alto valore per l'unità e la coscienza nazionale come l'Altare della Patria a Roma.

In sintesi i principi ispiratori del testo sono i seguenti:

affermazione della necessità di una specifica tutela della documentazione relativa ai crimini nazifascisti, quale elemento essenziale della memoria collettiva e dell'identità italiana;

riconduzione della tutela e della consultabilità dei documenti in questione ai principi generali in materia di tutela e documentazione dei documenti storici, contenuti nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, adottato ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, principi del resto ampiamente condivisi e ben consolidati nella esperienza del mondo della cultura e delle istituzioni;

istituzione di una Commissione tecnica speciale, con il compito di reperire, inventariare e assicurare l'accesso pubblico a tali documenti. In questo caso si ritiene di derogare alla competenza degli organi esistenti, per una valutazione critica sul loro operato;

istituzione di una Fondazione per la tutela della memoria dei crimini nazifascisti, con una struttura leggera ed operativamente efficace.

Nel predisporre il disegno di legge, sono state considerate le principali esperienze internazionali rivolte alla conservazione e alla divulgazione della memoria di eventi di importanza cruciale per la nostra storia, nella consapevolezza che la nostra epoca è caratterizzata, da un lato, dal progressivo venir meno dei testimoni diretti di quegli avvenimenti e, dall'altro, dall'eccezionale diffusione delle tecnologie dell'informazione.

Un importante termine di riferimento è rappresentato dalla già citata legge degli Stati Uniti nota come *Nazi War Crimes Disclosure Act*. Questa legge:

ha istituito una commissione di nomina presidenziale, con il compito di identificare, inventariare, raccomandare per la declassificazione e rendere accessibile al pubblico presso i *National Archives* tutti i documenti classificati sui criminali di guerra nazisti degli Stati Uniti. La commissione inoltre deve presentare al Congresso una dettagliata relazione;

ha definito cosa debba intendersi per «documentazione sui criminali di guerra nazisti»;

ha affermato la regola generale del pubblico accesso a tali documenti, in nome di un prevalente interesse pubblico;

ha determinato le eccezioni a tale regola (tutela della *privacy*, evidente danno alla sicurezza nazionale, e così via);

ha definito una speciale procedura aggravata per l'applicazione delle suddette eccezioni (comprensiva della immediata comunicazione al Congresso).

Per quanto riguarda le istituzioni volte ad assicurare la conservazione della memoria, si possono menzionare il museo dello *Yad Vashem* in Israele e la *Shoah Foundation* negli Stati Uniti: in entrambi i casi si tratta di

fondazioni - istituita la prima con legge statale *ad hoc*, la seconda invece grazie alla privata iniziativa del regista Steven Spielberg - volte non solo alla raccolta e alla salvaguardia delle documentazioni storiche, ma anche alla promozione di studi e ricerche. La *Shoah Foundation*, in particolare, si è dedicata alla realizzazione di un archivio audiovisivo di oltre 50.000 testimonianze individuali di perseguitati: un'opera che il trascorrere del tempo rende unica e irripetibile.

D'altro canto, occorre essere consapevoli che le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, se da un lato possono consentire la più sicura conservazione e la più ampia divulgazione delle fonti storiche, rafforzando così la consapevolezza degli eventi che esse testimoniano, dall'altro non pongono ostacoli al diffondersi incontrollato di pregiudizi e opinioni infondate, quali talune forme di revisionismo o i cosiddetti negazionismi. Per le suesposte ragioni è tanto più impellente la necessità di assicurare piena tutela e accesso, nelle forme scientificamente e culturalmente più rigorose, alla documentazione qui considerata.

Il presente testo, quindi, trae ispirazione dalle sopra illustrate esperienze, adeguandole al contesto normativo e istituzionale italiano.

In sintesi, il contenuto degli articoli è il seguente.

Art. 1. - L'articolo si apre con l'indicazione delle finalità della legge, che si ispira a criteri rigorosi di tutela della documentazione storica.

Il comma 2 reca la definizione di cosa debba intendersi, ai fini specifici della legge, per crimine nazifascista. Tali, dunque, sono quei crimini caratterizzati da un elemento teleologico (il fine per cui sono stati commessi), da un limite cronologico (che va dall'armistizio italiano con gli Alleati alla resa delle truppe naziste in Europa), dall'identità delle vittime (cittadini italiani) e dal soggetto responsabile (chiunque a vario titolo dipendesse dai Governi tedesco, repubblicano o

di altro territorio comunque soggetto alla dominazione nazista). Ciò significa che risultano ricompresi nella definizione, ad esempio, tutti i crimini compiuti a danno (anche, ma non solo) di italiani, anche fuori del territorio italiano.

Art. 2. - L'articolo 2 afferma in primo luogo che per la tutela (cioè, secondo la definizione del citato codice dei beni culturali e del paesaggio, il complesso delle attività volte a individuare i beni e a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione), il versamento (cioè il trasferimento dei documenti presso le istituzioni incaricate per legge della loro conservazione) e la consultazione (cioè la concreta possibilità per chiunque di esaminarli e, eventualmente, renderli pubblici) si applicano le norme del codice dei beni culturali. Ciò nell'assunto che le norme del codice in materia rappresentano un ragionevole punto di equilibrio fra le diverse istanze potenzialmente confliggenti riguardo ai documenti storici, frutto di una secolare esperienza del mondo degli studiosi e della cultura. In sostanza, la disposizione muove dall'assunto che i documenti sulle stragi nazifasciste siano stati per tanti anni sottratti alla conoscenza non tanto per la inadeguatezza della legislazione in materia, quanto per una sua mancata o scorretta applicazione. Tuttavia è parso opportuno integrare le previsioni del codice con una esplicita disposizione (parzialmente derogatoria, quindi, ad esse) che restringe la possibilità di vietare o comunque circoscrivere l'accesso ai documenti alle sole ragioni di sicurezza nazionale («attuali», cioè tuttora esistenti) o agli obblighi internazionali che vincolano l'Italia.

Il comma 2 dello stesso articolo istituisce una Commissione tecnica speciale. Concorrono a comporla i rappresentanti di tutti i Ministeri e le amministrazioni interessati e cinque studiosi della materia; la Commissione è nominata dal Ministro per i beni e le attività culturali ed ha sede presso il suo

Dicastero, a chiarire inequivocabilmente l'ispirazione che deve guidare la sua attività. Alla Commissione (comma 5) sono assegnati i seguenti compiti:

localizzare, identificare e inventariare tutti i documenti, presso qualunque pubblica amministrazione si trovino. Nessun tipo di limite può essere posto alla Commissione nell'accesso a tali documenti;

a seguito di tale attività, definire - in applicazione delle regole generali del codice - dove tali documenti debbano essere conservati. In certi casi (in relazione alla natura dei documenti) questi dovranno essere versati immediatamente presso gli archivi di Stato e a ciò provvederà direttamente la Commissione; in altri casi la Commissione indicherà, sempre in applicazione del codice, il termine entro il quale i documenti dovranno essere versati;

con competenza esclusiva, deliberare sul carattere riservato dei documenti. È questa la più vistosa deroga prevista dalla presente proposta alla normativa vigente, poiché sotto questo profilo quest'ultima si è rivelata carente.

Nei commi successivi, oltre a prevedere l'obbligo per le commissioni di vigilanza ministeriale di collaborare con la Commissione tecnica, si prevede che quest'ultima riferisca al Ministro per i beni e le attività culturali e che questi, a sua volta, riferisca analiticamente alle Camere: ci si colloca pienamente nel corretto rapporto fra responsabilità dell'amministrazione nei confronti del vertice politico e responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento.

Art. 3. - L'articolo istituisce la Fondazione per la memoria dei crimini nazifascisti; a sottolinearne il particolare significato, essa è posta sotto l'alto patronato del Capo dello Stato e la sua sede è prevista presso l'Altare della Patria. Nel consiglio di amministrazione della Fondazione si prevede una equilibrata rappresentanza delle amministrazioni statali interessate, delle autonomie territoriali e delle organizzazioni rappresentative delle vittime dei crimini nazifascisti, delle associazioni combattentistiche e partigiane e dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia.

Il comma 6 dell'articolo individua i compiti della Fondazione, che possono così riassumersi:

costruire un grande archivio della documentazione sui crimini nazifascisti, acquisendo copia di tutta la documentazione individuata (così da non apportare alcun *vulnus* alle importanti regole sulla collocazione degli originali);

promuovere ed effettuare direttamente ricerche, presso soggetti pubblici e privati, e studi, raccogliere documenti e testimonianze e promuovere ogni altra iniziativa utile alla conservazione e alla diffusione dei crimini nazifascisti;

curare la realizzazione dell'Anagrafe delle vittime e dell'Atlante delle stragi nazifasciste;

costituire una rete, utilizzando anche gli strumenti telematici, fra i luoghi della memoria e gli archivi dedicati alle stragi nazifasciste, valorizzando le iniziative locali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Principi e definizioni)

1. La Repubblica promuove la conservazione della memoria dei crimini nazifascisti, assicurando la tutela e l'accesso ai relativi atti, documenti e testimonianze storiche.

2. Ai fini della presente legge, per crimine nazifascista si intende ogni crimine effettuato per motivi razziali, religiosi, politici, di nazionalità, di rappresaglia, fra l'8 settembre 1943 e il 9 maggio 1945, a danno di italiani, da singoli o gruppi sotto la direzione o in associazione o comunque ideologicamente ispirati da:

- a) il Governo della Germania nazista;
- b) il Governo della Repubblica sociale italiana;
- c) il Governo di un territorio occupato dalla Germania nazista o comunque costituitosi con l'assistenza o la cooperazione della Germania nazista.

Art. 2.

(Tutela e consultabilità dei documenti relativi alle stragi nazifasciste)

1. Per la tutela, il versamento e la consultazione dei documenti relativi ai crimini nazifascisti si applicano le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, di seguito denominato: «codice dei beni culturali e del paesaggio». Il mantenimento del regime di riservatezza o comunque di ogni limite alla consultazione sui documenti stessi è consentito

esclusivamente per ragioni attuali di sicurezza nazionale o per obblighi internazionali assunti dall'Italia.

2. Al fine di ovviare alle carenze organizzative e funzionali in materia di tutela, versamento e consultazione dei documenti di cui al comma 1, è costituita la Commissione tecnica speciale per i documenti sui crimini nazifascisti, di seguito denominata «Commissione».

3. La Commissione è costituita da:

a) il direttore generale per gli archivi di Stato, che la presiede;

b) un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri;

c) un rappresentante del Ministero degli affari esteri;

d) un rappresentante del Ministero dell'interno;

e) un rappresentante del Ministero della giustizia;

f) un rappresentante del Ministero della difesa;

g) i capi degli uffici storici dello stato maggiore dell'Esercito e del comando generale dell'Arma dei carabinieri;

h) un rappresentante dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali;

i) cinque eminenti studiosi competenti per materia.

4. La Commissione, istituita con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, ha sede presso il Ministero per i beni e le attività culturali.

5. La Commissione:

a) localizza, identifica e inventaria i documenti relativi ai crimini nazifascisti custoditi o comunque detenuti presso qualsiasi amministrazione pubblica, ivi compresi i documenti di cui all'articolo 41, comma 6, del codice dei beni culturali e del paesaggio. A tal fine essa ha pieno e completo accesso ad ogni documento, anche se in tutto o in

parte riservato o comunque sottratto alla consultazione;

b) in applicazione delle norme vigenti, individua i documenti di cui alla lettera a) da versare immediatamente presso l'archivio centrale dello Stato, gli archivi di Stato o le loro sezioni, gli archivi storici dei Ministeri della difesa e degli affari esteri o di altri enti pubblici esentati dal versamento all'archivio centrale dello Stato, ovvero da versare entro un termine da essa stessa determinato, e cura i relativi adempimenti, vigilando sulla loro effettuazione;

c) in deroga alle vigenti disposizioni sulla competenza in materia di consultazione e di declaratoria di riservatezza sui documenti, delibera sul carattere riservato dei documenti di cui alla lettera a).

6. Le commissioni di sorveglianza istituite presso i Ministeri e gli enti interessati ai sensi dell'articolo 41, comma 5, del codice dei beni culturali e del paesaggio prestano ogni utile collaborazione alla Commissione.

7. La Commissione conclude i propri lavori entro due anni dalla sua costituzione con l'approvazione di una relazione al Ministro per i beni e le attività culturali, nella quale dà conto anche dell'attività delle commissioni di vigilanza di cui al comma 6.

8. Il Ministro per i beni e le attività culturali riferisce ogni sei mesi alle competenti Commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sui lavori della Commissione, anche relativamente ai criteri adottati, nonché alle determinazioni assunte in ordine alla consultabilità dei documenti; al termine dei lavori della Commissione, lo stesso Ministro presenta senza indugio alle Camere una relazione sull'attività della Commissione, sull'esito dei suoi lavori e sugli eventuali problemi emersi. Relativamente a questi ultimi la relazione illustra i provvedimenti adottati per porvi rimedio e formula proposte legislative. Nella relazione, il Ministro riferisce, altresì, circa il funzionamento

delle commissioni di sorveglianza di cui al comma 6.

9. Per il funzionamento della Commissione e l'adempimento dei suoi compiti, è autorizzata la spesa di euro 250.000 per ciascuno degli anni 2006 e 2007, da iscrivere in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali.

Art. 3.

(Fondazione per la memoria dei crimini nazifascisti)

1. È istituita la Fondazione per la memoria dei crimini nazifascisti, di seguito denominata «Fondazione», con sede in Roma, presso l'Altare della Patria. La Fondazione è posta sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica ed è soggetta alla vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali.

2. Si applicano alla Fondazione, salvo quanto previsto dalla presente legge, dall'atto costitutivo e dallo statuto, le norme del codice civile e delle disposizioni di attuazione del codice stesso.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono approvati, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'atto costitutivo e lo statuto della Fondazione.

4. Sono organi della Fondazione:

- a) il presidente;
- b) il consiglio di amministrazione;
- c) il comitato scientifico;
- d) il collegio dei revisori dei conti.

5. Fanno parte del consiglio di amministrazione della Fondazione:

- a) il direttore generale per gli archivi di stato;
- b) un rappresentante del Ministero degli affari esteri;

c) un rappresentante del Ministero dell'interno;

d) un rappresentante del Ministero della difesa;

e) un rappresentante della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome;

f) un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI);

g) un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI);

h) un rappresentante dell'Unione delle comunità ebraiche italiane;

i) due rappresentanti della Confederazione italiana delle associazioni combattentistiche e partigiane;

l) un rappresentante dell'Associazione nazionale vittime civili di guerra;

m) un rappresentante dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia.

6. La Fondazione non ha fini di lucro ed ha lo scopo di promuovere lo studio, la ricerca e la documentazione delle vicende connesse ai crimini nazifascisti. A tal fine essa:

a) acquisisce in copia, anche informatica, i documenti di cui all'articolo 2, comma 1, nonché gli atti e i documenti della Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause dell'occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti, istituita ai sensi della legge 15 maggio 2003, n. 107;

b) effettua e promuove ricerche, anche presso le pubbliche amministrazioni, e studi sulle vicende relative ai crimini nazifascisti;

c) raccoglie documenti e testimonianze per i fini di cui alla lettera b);

d) promuove la collaborazione con le istituzioni culturali già attive sul piano della ricerca scientifica al fine di valorizzare le conoscenze acquisite e accrescerle con la documentazione disponibile;

e) cura la realizzazione di banche dati informatiche delle documentazioni di cui alle lettere a), b) e c);

f) cura la realizzazione dell'Anagrafe delle vittime e dell'Atlante delle stragi nazifasciste;

g) costituisce una rete, utilizzando anche strumenti telematici, fra i luoghi della memoria e gli archivi dedicati alle stragi nazifasciste, valorizzando le iniziative locali;

h) promuove ogni altra iniziativa utile alla conservazione e alla diffusione della memoria dei crimini nazifascisti.

7. I documenti conservati in copia presso la Fondazione sono consultabili alle medesime condizioni previste per gli originali.

8. La Fondazione ha piena capacità di diritto privato; può accettare donazioni o eredità e conseguire legati.

9. La Fondazione provvede ai suoi compiti con:

- a) il contributo ordinario dello Stato;
- b) eventuali contributi di soggetti pubblici e privati;
- c) eventuali redditi del suo patrimonio.

10. Per la costituzione della Fondazione è autorizzata la spesa di euro 3 milioni per l'anno 2006. Per il funzionamento della Fondazione è autorizzata, a decorrere dall'anno 2006, la spesa annua di euro 2 milioni.

Art. 4

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 2, pari a 250.000 euro per ciascuno degli anni 2006 e 2007, e dell'articolo 3, pari a 5 milioni di euro per l'anno 2006 e a 2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte di corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente uti-

lizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.