

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Cattedra di Diritto costituzionale (seconda annualità)

**IL CONTROLLO SUL SEGRETO DI STATO NELLA
EVOLUZIONE NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE**

RELATORE

**Chiar.mo Prof.
Gino Scaccia**

CANDIDATA

**Valeria Pelosi
Matr.015573**

CORRELATORE

**Chiar.mo Prof.
Raffaele Bifulco**

ANNO ACCADEMICO 2015-2016

INTRODUZIONE.	pag.6
----------------------------	--------------

CAPITOLO PRIMO.

IL SEGRETO DI STATO DAL CODICE ZANARDELLI ALLA COSTITUZIONE.

1) Il quadro normativo immediatamente precedente al codice Rocco.	pag.7
1.1) Il codice penale del 1889 (c.d. codice Zanardelli).	pag.7
1.2) Il codice di procedura penale del 1913.	pag.8
1.3) La legge n° 273 del 24 marzo 1915 (le notizie riservate).	pag.10
2) Il quadro normativo dal codice Rocco.	pag.11
2.1) Il codice Rocco (1930).	pag.11
2.2) Il codice di procedura penale del 1930.	pag.14
2.3) I regi decreti n° 1728 del 1934 e n° 1161 del 1941: l'opera di concretizzazione delle notizie riservate.	pag.17
2.4) I codici penali militari di guerra e di pace (R.D. n° 303 del 1941).	pag.18
3) Individuazione del concetto e dell'ambito del segreto di Stato, alla luce del suesposto quadro normativo.	pag.18
3.1) La mancanza di notorietà quale aspetto strutturale, logico e giuridico del segreto di Stato.	pag.19
3.2) La garanzia giuridica ovvero la doverosità del segreto.	pag.19
3.3) Oggetto del segreto.	pag.20
3.4) Le notizie riservate.	pag.22
3.5) Quali sono gli organi cui, all'interno dell'apparato statale, spetta il compito di vietare la divulgazione o segnalare la segretezza.	pag.24
3.6) Vicende estintive del segreto di Stato.	pag.25
3.7) Conclusioni.	pag.25
4) L'entrata in vigore della Costituzione e la prima giurisprudenza costituzionale in materia di segreto di Stato.	pag.26
4.1) Il fondamento costituzionale del segreto di Stato.	pag.26
4.1.1) La dottrina.	pag.26
4.1.2) La giurisprudenza della Corte Costituzionale.	pag.34
4.2) Gestione e controllo del segreto di Stato.	pag.36
4.2.1) Il sindacato giurisdizionale sull'atto impositivo del vincolo di conoscibilità nell'ambito dei processi per violazione del segreto. Giurisprudenza dei Tribunali comuni e di quelli militari.	pag.37
4.2.2) L'intervento della Corte Costituzionale(ancora la sentenza n° 86 del 1977).	pag.43

4.2.3) Il segreto illegittimo.....	pag.44
------------------------------------	--------

CAPITOLO SECONDO.

LA LEGGE N° 801 DEL 24 OTTOBRE 1977 : “ISTITUZIONE E ORDINAMENTO DEI SERVIZI PER LE INFORMAZIONI E LA SICUREZZA E DISCIPLINA DEL SEGRETO DI STATO”.

1) Riepilogo del quadro normativo vigente al momento della entrata in vigore della legge n° 801 del 1977	pag.45
1.2) La definizione di segreto di Stato.....	pag.45
1.2.1) Il segreto di Stato vero e proprio.....	pag.46
1.2.2) Le notizie riservate.....	pag.46
1.3) Il sistema di controllo sul segreto di Stato (delineato dalla disciplina processuale).....	pag.47
1.4) Dubbia legittimità costituzionale dell’assetto tra poteri delineato dal codice di procedura penale in materia di controlli sulla segretazione.....	pag.49
2) I progetti di riforma presentati in Parlamento e le sentenze della Corte Costituzionale degli anni settanta.....	pag.50
3) La legge n° 801 del 1977.“Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato”.....	pag.55
3.1) Introduzione: scelta del legislatore di disciplinare in un’ unica legge sia l’attività di informazione sia il segreto di Stato; rinvio ad una futura legge per la disciplina organica del segreto di Stato	pag.55
3.2) La nozione di segreto di Stato.....	pag.56
3.2.1) L’oggetto del segreto: il nesso di strumentalità tra quanto segretabile e gli interessi legislativamente tutelati (art. 12,comma 1).....	pag.56
3.2.2) Divieto assoluto di segretazione per i fatti eversivi dell’ordine costituzionale (art. 12, comma 2).....	pag.60
3.2.3) Profili processuali.....	pag.61
3.3) L’attività di segretazione.....	pag.61
3.3.1) Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri.	pag.61
3.3.2) L’atto di apposizione.....	pag.66
3.3.2.1) In che consiste.....	pag.66
3.3.2.2) Competenza.....	pag.67
3.3.2.3) Effetti.....	pag.67
3.3.2.4) Durata.....	pag.68

3.3.2.5) Motivazione.....	pag.68
3.3.2.6) Forma.....	pag.69
3.3.3) Opposizione del segreto di Stato.....	pag.70
3.3.4) Conferma.....	pag.70
3.3.4.1) Natura dell'atto.....	pag.71
3.3.4.2) Motivazione.....	pag.72
3.3.4.3) Gravami.....	pag.72
4) Opposizione nei confronti del Comitato parlamentare, di cui all'art. 11 legge n° 801 del 1977.....	pag.73
5) I controlli.....	pag.74
5.1) I controlli parlamentari ordinari. Loro inadeguatezza in relazione all'attività governativa di segretazione.....	pag.74
5.1.2) Natura politica di tale controllo parlamentare: implicazioni.....	pag.78
5.2) I controlli parlamentari "speciali".....	pag.79
5.2.1) Il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato.....	pag.79
5.2.1.1) Motivi della scelta di istituire un Comitato.....	pag.80
5.2.1.2) Composizione e regole di funzionamento.....	pag.82
5.2.1.3) Le attribuzioni e gli atti.....	pag.83
5.2.2) L'obbligo del Presidente del Consiglio dei Ministri di dare comunicazione alle Camere di ogni caso di opposizione del segreto di Stato.....	pag.88
5.2.3) Possibili iniziative delle Camere in caso di ritenuta illegittima opposizione del segreto di Stato da parte del Governo.....	pag.89
6) Brevi considerazioni riepilogative sull'assetto dei rapporti Governo-Parlamento realizzato dalla legge n° 801 del 1977 nella materia della gestione e del controllo sul segreto di Stato.....	pag.90
7) Il controllo davanti alla Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni.....	pag.95
7.1) Conflitto tra Assemblee parlamentari e Governo.....	pag.95
7.2) Conflitto tra Autorità giudiziaria e Governo.....	pag.96
8) Qualche riflessione "interlocutoria" sulla legge n° 801 del 1977.....	pag.99

CAPITOLO TERZO.

LA LEGGE N° 124 DEL 3 AGOSTO 2007 :“ SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA E NUOVA DISCIPLINA DEL SEGRETO DI STATO”.

1) Il trentennio dal 1977 al 2007.....	pag.100
2) La legge n° 124 del 3 agosto 2007: “ Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato”.....	pag.106
2.1) Premessa.....	pag.106
2.2) Nozione di segreto di Stato.....	pag.106
2.2.1) Le notizie riservate.....	pag.111
2.3) Apposizione del segreto di Stato.....	pag.115
2.3.1) Competenza.....	pag.115
2.3.2) Natura dell’atto di apposizione.....	pag.116
2.3.3) Requisiti formali dell’atto di apposizione.....	pag.117
2.4) Limiti temporali del segreto.....	pag.119
2.5) Opposizione e conferma del segreto di Stato.....	pag.121
2.6) Esclusione del segreto.....	pag.127
2.6.1) Ambito del segretabile.....	pag.127
2.6.2) Individuazione del giudice del segretabile.....	pag.131
2.7) I controlli.....	pag.139
2.7.1) Il controllo parlamentare.....	pag.140
2.7.2) Il controllo da parte della Corte Costituzionale.....	pag.143
3) Conclusioni.....	pag.147

CAPITOLO QUARTO.

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUCCESSIVA AL 2007 .

LA LEGGE N° 133 DEL 7 AGOSTO 2012: “MODIFICHE ALLA LEGGE 3 AGOSTO 2007, N. 124 , CONCERNENTE IL SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA E LA DISCIPLINA DEL SEGRETO”.

1) La giurisprudenza costituzionale successiva al 2007.....	pag.150
1.1) La sentenza n° 106 del 2009 (c.d. Abu Omar): i fatti.....	pag.150
1.1.2) La decisione della Corte: il fondamento costituzionale del segreto di Stato.....	pag.151
1.1.3) La nuova categoria della “non indifferenza” dell’opposizione tardiva del segreto di Stato.....	pag.152
1.1.4) Concezione “oggettiva” (ontologica) del segreto di Stato.....	pag.154
1.2) La sentenza n° 40 del 2012.....	pag.154
1.2.1) I fatti.....	pag.154
1.2.2) La decisione della Corte.....	pag.155
1.3) La sentenza n° 24 del 2014.....	pag.161

1.3.1) I fatti.....	pag.161
1.3.2) La decisione della Corte.....	pag.162
1.4) Conclusioni.....	pag.164
2) La legge n° 133 del 7 agosto 2012: “Modifiche alla legge 3 agosto 2007, n. 124 , concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto”.....	pag.165
2.1) L’esigenza di un intervento legislativo a soli cinque anni dall’ultima riforma.....	pag.165
2.2) Modifiche introdotte.....	pag.165
3) Conclusioni.....	pag.167
BIBLIOGRAFIA.....	pag.169

INTRODUZIONE.

La tematica del segreto, a seconda dell’ambito in cui si svolge, ha un distinto e diverso rilievo: il concetto di segreto è, pertanto, relativo.

Il segreto inerente alla sfera privata e quello attinente alla sfera pubblica differiscono sensibilmente come istituti, con riguardo alla loro *ratio*, ai presupposti ed agli effetti; anche il rapporto con la pubblicità è diverso: nella sfera del privato, la regola è quella del riserbo e, pertanto, del segreto, trattandosi di tutelare valori che attengono al singolo individuo.

Nel pubblico, invece, nella comunità politica, nello Stato costituzionale, la regola è la pubblicità e la segretezza l’eccezione, giustificata se limitata nel "quando" e "come".

In questo elaborato si prenderà in considerazione un particolare segreto pubblico che è il segreto di Stato, per analizzare come si sono evoluti nel tempo tre suoi aspetti fondamentali:

- la nozione;
- la gestione;
- il regime dei controlli.

Vedremo come la sua prima definizione normativa dell’epoca repubblicana fosse desumibile fondamentalmente dalle norme di un codice penale, per di più di epoca fascista, e come le scarse regole sulle modalità della sua gestione si dovessero ricavare indirettamente da un complesso di norme procedurali penali, mancando una disciplina apposita.

Vedremo quale impatto abbia avuto, su questo preesistente sistema normativo, l’entrata in vigore della Costituzione e la conseguente necessità di armonizzare il segreto di Stato con i "nuovi" principi da essa

introdotti. Da qui la necessità di trovare un fondamento costituzionale all'istituto anche al fine di poter bilanciare i valori da esso tutelati con quelli (pure costituzionalmente protetti) da esso compresi.

Vedremo l'emergere dell'esigenza di una disciplina precisa della materia che, normando sia i presupposti che le modalità del ricorso al segreto, assicuri la compatibilità di questo con uno Stato democratico-costituzionale, di cui fa inevitabilmente parte anche un sistema di controlli a garanzia del rispetto dei limiti posti e necessarie a rendere compatibile tale strumento "eccezionale" con la trasparenza che caratterizza di regola la gestione del potere pubblico.

L'analisi del panorama normativo ci mostrerà come si dovranno aspettare trent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione per vedere una normativa espressamente dedicata al segreto di Stato, ed altri trenta per una "definitiva" sistemazione della materia (non connotata cioè da quel carattere di "temporaneità" che per espressa disposizione caratterizzava la prima).

Recependo il contributo della Corte costituzionale (di cui pure daremo conto nel corso dell'esposizione) il legislatore mette a punto un sistema di segretazione (dalla nozione di segreto di Stato, alla disciplina del suo uso, al regime dei controlli) almeno teoricamente compatibile con la nostra Carta fondamentale. Cercheremo di vedere quanto poi, al banco di prova dell'applicazione pratica, tale sistema abbia effettivamente raggiunto lo scopo.

La nozione di segreto di Stato, presupposto fondamentale per la reale possibilità di un controllo efficace (nell'elaborato si chiarirà in che senso) viene strutturata in base ad un nesso funzionale con valori il cui fondamento viene ancorato alla Costituzione.

La potestà di segretazione viene affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri in coerenza con la sua posizione di vertice dell'apparato governativo (ed anche questa scelta viene ancorata al sistema costituzionale).

CAPITOLO PRIMO.

IL SEGRETO DI STATO DAL CODICE ZANARDELLI ALLA COSTITUZIONE.

1) Il quadro normativo immediatamente precedente al codice Rocco.

1.1) Il codice penale del 1889 (c.d. codice Zanardelli).

La nozione di segreto di Stato dei giorni nostri affonda le proprie radici in disposizioni giuridiche risalenti nel tempo. Fino a relativamente pochi anni fa, in mancanza di una normativa appositamente dedicata alla materia, il concetto di segreto di Stato andava ricostruito basandosi sulle norme penali le quali, punendone la violazione, ne delineavano preliminarmente i tratti fondamentali.

La tecnica di delineazione dell'oggetto del segreto che caratterizza la normativa penale anche più recente si ritrova già a partire dal codice penale del 1889 (codice Zanardelli), il cui art. 107 puniva “*chiunque rivela segreti, politici o militari, concernenti la sicurezza dello Stato, sia comunicando o pubblicando documenti o circostanze di fatto che interessano la sicurezza dello Stato, ovvero disegni o piani od altre informazioni di carattere militare*”.

Come si può notare ad una prima osservazione, il segreto viene articolato in due categorie, politico e militare, in base al suo oggetto, e al metodo casistico-compilatorio viene preferito il ricorso ad un criterio più elastico: la “concernenza” del segreto ad interessi alquanto ampi¹.

A seguito della emanazione di questo codice emergono delle questioni che caratterizzeranno anche in futuro la materia, e con le quali sarà chiamata a confrontarsi la dottrina, a cominciare dalla determinazione del concetto di “segreto politico” nonché di quello militare. Il compito, stante la latitudine della formula legislativa, si rivela talmente arduo da comportare un atteggiamento della dottrina quasi rinunciatario, ed un appellarsi, da parte di alcuni, alla necessità di un criterio di ordine formale, ravvisato nell'affidamento o deposito della notizia o del documento a funzionari sui quali incomba l'obbligo di non darne comunicazione a terzi non autorizzati. Si presenta quindi *in nuce* quello che sarà uno dei punti fondamentali del dibattito successivo e cioè l'alternativa tra criterio formale e criterio sostanziale nella definizione del segreto politico-militare².

1.2) Il codice di procedura penale del 1913.

Alle innovazioni introdotte sul piano della tutela sostanziale dal codice penale Zanardelli fanno da contrappunto, alcuni anni più tardi, importanti modifiche del profilo processuale della protezione accordata al segreto di Stato; coerentemente con la dilatazione della sfera di garanzia del segreto a livello di incriminazioni corrisponde un rilevante sforzo di adeguamento della disciplina processuale.

E così, l'art. 248 del nuovo codice di procedura penale, in materia di esame testimoniale, stabilisce che i pubblici ufficiali non possono essere obbligati a deporre su ciò che è stato loro confidato per ragioni d'ufficio, salvi i casi in cui la legge li obblighi espressamente ad informare l'autorità.

I predetti ufficiali, prosegue l'articolo, *non possono essere interrogati* sui segreti politici o militari concernenti la sicurezza dello Stato.

¹ La formula sostituisce quella del codice sardo-piemontese limitata ai segreti “interessanti la conservazione politica dello Stato”.

² Ragioni storiche della “svolta” garantistica del segreto impressa dal codice del 1889: a detta di qualche autore (P. Pisa “*Il segreto di Stato. Profili penali.*” Milano. Giuffrè, 1977 pag. 34 e segg.) le ragioni dell'ampliamento della sfera di segretezza tutelata operato dal codice andrebbero ricercate anche nel contesto storico in cui esso fu elaborato, caratterizzato da un maggior dinamismo dell'Italia in politica estera (è il periodo della Triplice alleanza e dei primi passi dell'Italia nella politica coloniale); si intrecciano delicate alleanze ed alcuni rapporti con altri Stati si fanno complessi, le tensioni aumentano in campo internazionale: elementi, tutti, che suggeriscono un ampliamento della sfera di notizie da ricondurre sotto lo scudo del segreto, ben al di là della “semplice” proibizione a rivelare piani di fortificazioni e simili.

Il codice Zanardelli, inoltre, viene emanato nel periodo autoritario instauratosi con il primo ministro Crispi (all'interno del quale Zanardelli era appunto ministro della giustizia), ed una dilatazione della sfera di segretezza legalmente protetta risulta coerente con la tendenza al rafforzamento dei poteri dell'esecutivo.

L'art. 240 disciplina invece il dovere di esibizione, stabilendo che i pubblici ufficiali sono tenuti a presentare all'A.G. che ne faccia richiesta, atti, documenti od ogni altra cosa esistente presso di loro, eccetto che *trattisi di segreti politici o militari concernenti la sicurezza dello Stato*.

Sono esentati dall'obbligo di presentazione in questione ove si tratti di segreti professionali o d'ufficio purché il pubblico ufficiale o la persona richiesta dichiarerà per iscritto di dover mantenere il segreto in parola.

Emerge, come si vede, l'esigenza di rendere i segreti ufficiali impermeabili alle indagini dell'autorità giudiziaria, soprattutto in sede di esame testimoniale, al fine di evitare inopportune rivelazioni da parte dei depositari dei segreti; ma mentre nel diritto processuale fino ad allora vigente il segreto di Stato veniva preso in considerazione non in via autonoma ma nell'ambito della più generale categoria dei segreti ufficiali e unitamente ai segreti professionali, il codice di rito del 1913 opera una distinzione tra segreti, dettando per il segreto di Stato (ancora identificato come politico-militare³) delle disposizioni specifiche, caratterizzate da una maggior tutela.

Viene infatti stabilito solo per questa categoria di segreti un vero e proprio divieto di interrogare i pubblici ufficiali in merito; rispetto alla disciplina previgente che stabiliva, per ogni categoria di segreti ufficiali, l'impossibilità di obbligare a deporre i depositari di essi (rimettendo così in pratica alla loro coscienza la scelta se deporre o meno), il nuovo codice investe anche il giudice del compito di tutelare, in un certo senso, l'inviolabilità del segreto⁴.

Scompare, rispetto alla disciplina precedente, ma anche rispetto a quanto stabilito dallo stesso codice del 1913 per i segreti professionali, la sanzione della nullità della deposizione resa in violazione del divieto di interrogare intorno a segreti politico-militari. A detta di alcuni autori⁵ ciò è conseguenza diretta proprio della introduzione del divieto di acquisire la deposizione che, pendendo anche in capo al giudice, creerebbe una garanzia di per sé sufficiente.

Per un'altra parte della dottrina, invece⁶, il legislatore del '13 si sarebbe reso conto della inutilità della sanzione della nullità, priva di efficacia riparatrice rispetto al pregiudizio derivante dall'avvenuta rivelazione, a differenza di quanto avviene per altri segreti "privati".

Il nuovo codice di procedura penale colma una lacuna rispetto ai codici precedenti, estendendo la tutela dei segreti anche al dovere di esibizione di atti, documenti o cose da parte dei pubblici ufficiali nei confronti dell'A.G., introducendo una esenzione da tale obbligo in caso di segreti. Per quanto riguarda i segreti politico-militari, inoltre, il pubblico ufficiale che invochi un segreto per esimersi dalla presentazione della cosa, non è nemmeno tenuto a dichiararlo per iscritto, a differenza dell'ipotesi in cui venga invocata l'esistenza di un segreto d'ufficio o professionale, nel qual caso l'opposizione del segreto va fatta per iscritto.

³ Il riferimento alla "concernenza" nella nozione di segreto di cui al codice in esame va visto come precisa volontà di creare un aggancio alla normativa sostanziale, in modo da non creare sfasature nel sistema.

⁴ Quest'ultimo infatti si renderebbe complice della rivelazione illegittima qualora istigasse il pubblico ufficiale a rendere testimonianza in violazione della consegna del segreto. Dice Pisa op. cit. pag. 49: "è nel suo stesso interesse guardarsi attentamente dall'affrontare temi resi scabrosi dall'interferenza del segreto politico o militare".

⁵ P. Pisa op. cit. pag. 49.

⁶ Longhi in "Commento al codice di procedura penale" a cura di Mortara e altri, Torino, 1921 vo V pag. 607.

Ci si è interrogati sulla valenza di questa diversità di disciplina, ipotizzando per essa diverse spiegazioni che confluiscono tutte in una sorta di indifferenza del legislatore del tempo ad eventuali abusi sull'uso di tale strumento; in fondo la formalizzazione delle ragioni di un rifiuto in una dichiarazione scritta viene abitualmente richiesta per costringere l'autore a riflettere sulle implicazioni del suo rifiuto ed anche per consentirne un sindacato, sia pure esterno, al giudice che la riceve. Evidentemente entrambe le cose sono state giudicate irrilevanti dal legislatore dell'epoca.

Si può dire che con la normativa delineata dal codice di procedura penale del 1913 il profilo processuale della tutela del segreto di Stato si perfezioni sensibilmente, saldandosi con le maggiori garanzie di ordine sostanziale introdotte dal codice penale Zanardelli. Il modello di tutela processuale così delineato dal codice di procedura penale del 1973 costituirà il *pattern* cui si atterranno i codici di rito successivi.

1.3) La legge n° 273 del 24 marzo 1915 (le notizie riservate).

Dopo l'approvazione del nuovo codice di procedura penale ci si sarebbe aspettati un periodo di "calma", di assestamento normativo, ed invece, già pochi anni dopo, emerge una problematica nuova alla quale il codice Zanardelli non pare in grado di dare una risposta soddisfacente: impedire la divulgazione di notizie, attinenti alla difesa militare, di per sé non qualificabili come segrete in quanto conosciute (o conoscibili) da un numero indefinito di persone (si preferirà parlare di "notizie riservate"), la cui raccolta ed elaborazione da parte dei servizi d'informazione di Stati stranieri, tuttavia, potrebbero consentire ad essi di ricostruire, tassello dopo tassello, dati ed informazioni che lo Stato interessato vorrebbe mantenere segreti⁷.

E così, all'alba della prima guerra mondiale, viene approvata la legge n° 273 del 24 marzo 1915, la cui due fattispecie incriminatrici⁸ ruotano intorno ad una categoria di notizie che il legislatore del '15 qualifica come "concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato" e per le quali si prescinde dalla qualifica di segretezza.

L'oggetto della tutela è costituito dunque da notizie che si caratterizzano per il loro contenuto attinente alla difesa militare dello Stato; notizie relativamente notorie ma la cui conoscenza si vuole circoscritta nell'ambito più ristretto possibile. E ciò non tanto per l'immediato pregiudizio alla sicurezza dello Stato che può derivare dalla diffusione di esse, in quanto si tratta di notizie isolatamente non significative, quanto piuttosto per la possibilità che dal loro coordinamento un servizio segreto possa estrapolare conoscenze tenute segrete ed in diretta connessione con la sicurezza del Paese.

La legge in esame contiene un'altra importante previsione: l'art. 4 conferisce all'autorità amministrativa (nella specie, il Governo) il potere di determinare la sfera di notizie (sia pure nell'arco di

⁷ È quella che in Germania verrà chiamata la *Mosaiktheorie*, la tesi cioè secondo cui dovrebbero essere penalmente repressi con le norme in materia di segreti di Stato le attività di divulgazione di dati di per sé noti e non "sensibili", ma che, ove debitamente rielaborati, potrebbero fornire a Stati esteri informazioni che lo Stato interessato vorrebbe mantenere segrete.

⁸ Vengono incriminate condotte consistenti nella riproduzione, con molteplici modalità, di cose attinenti alla difesa, ovvero nel procacciamento di notizie, ovvero nella introduzione in luoghi dove possono compiersi le suddette attività (di riproduzione o procacciamento) ovvero anche solo il possesso, nei luoghi suddetti, di mezzi idonei alla riproduzione.

quelle concernenti la forza, la preparazione, la difesa militare) di cui vietare la divulgazione nella forma sia della comunicazione interpersonale che della pubblicazione.

Si introduce in tal modo un potere dell'esecutivo di integrare la norma penale che ha fatto parlare addirittura dell'art. 4 come di una norma penale in bianco⁹.

2) Il quadro normativo dal codice Rocco.

2.1) Il codice penale del 1930 (c.d. codice Rocco).

Dopo i primi interventi del legislatore fascista¹⁰ si arriva all'approvazione del nuovo codice penale nel 1930, il c.d. codice Rocco (dal nome del Ministro guardasigilli dell'epoca). Le relazioni di presentazione salutano il nuovo codice penale come un elemento di drammatica rottura con il vecchio ordinamento liberal-democratico¹¹, specialmente in tema di delitti contro lo Stato.

Coerentemente con l'asserita concezione fascista dello Stato, opposta a quella demo-liberale, viene propagandato un notevole ampliamento dell'ambito della tutela penale garantita al segreto di Stato, basandosi fundamentalmente sulla differenza tra le formule degli articoli dei due codici che individuano appunto l'oggetto della tutela e cioè: l'art. 107 del codice del 1889 che si riferiva a "*segreti politici o militari concernenti la sicurezza dello Stato*" e l'art. 256 del nuovo codice che invece parla di "*notizie che, nell'interesse della sicurezza dello Stato, o, comunque, nell'interesse politico interno o internazionale dello Stato, debbono rimanere segrete*"¹².

Viene mantenuta la scelta di definire l'oggetto del segreto non con metodo casistico-compilatorio ma sulla base di un nesso funzionale alla tutela di valori la cui certa ampiezza impegnerà gli interpreti nell'ardua opera di necessaria definizione. L'aver distinto, nell'art. 256 ed in quelli che ad esso fanno rinvio, l'interesse della sicurezza da "altri" interessi facenti capo all'ordinamento statale suggerisce una lettura ristretta del concetto stesso di sicurezza, forse in termini di mera esistenza, sopravvivenza dello Stato, nella

⁹ L'art. 4 troverà attuazione in alcuni decreti emanati nel periodo 1915-1918. Si veda ad es. il R.D. n° 675 del 23 maggio 1915, contenente disposizioni restrittive per la stampa, che all'art. 1 vietava la pubblicazione di notizie non comunicate dal Governo o dai comandi superiori dell'esercito e dell'armata, concernenti: a) il numero dei feriti, morti e prigionieri; b) le nomine ed i mutamenti negli alti comandi superiori dell'esercito e dell'armata; c) le previsioni sulle operazioni militari di terra e di mare.

¹⁰ Consistenti fundamentalmente in un' impennata sanzionatoria per i reati di rivelazione e procacciamento di segreti e la loro devoluzione ad un Tribunale speciale per la difesa dello Stato. Si è parlato di un atteggiamento "aggressivo" del regime fascista nei confronti della legislazione liberale allora vigente, della volontà di dare un segno di forte reazione nei confronti del "lassismo" che, in tema di tutela dello Stato, si voleva tipico del suddetto regime.

¹¹ Cfr. Relazione ministeriale al Progetto definitivo, in "Lavori preparatori", Roma, 1929 vol. V parte II, pag. 7.

¹² L'intero articolo recita: "*Procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato*". *Chiunque si procura notizie che, nell'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque, nell'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato, debbono rimanere segrete è punito con la reclusione da tre a dieci anni.*

Agli effetti delle disposizioni di questo titolo, fra le notizie che debbono rimanere segrete nell'interesse politico dello Stato sono comprese quelle contenute in atti del Governo, da esso non pubblicati per ragioni d'ordine politico, interno o internazionale.

Se si tratta di notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione, la pena è della reclusione da due a otto anni.

duplice dimensione di stabilità di regime (interno) ed intangibilità ed indipendenza (all'esterno) nei confronti di altri paesi¹³.

Questa stessa interpretazione restrittiva del concetto di sicurezza, elaborata nell'ambito del nuovo codice (dove ha un suo senso), viene applicata anche alla "sicurezza" di cui al codice Zanardelli, per sottolineare appunto la limitatezza del primo ed evidenziare l'enorme salto qualitativo compiuto dal nuovo codice. Ed è qui che, a detta di qualche autore¹⁴, starebbe il vizio logico della impostazione dei compilatori, o meglio, l'elemento che, al di là delle affermazioni programmatiche, confuta la reale portata del nuovo codice, di "stravolgimento" del sistema precedente. Il concetto di "sicurezza" di cui al codice Zanardelli, infatti, è dotato di una intrinseca elasticità che lo rende potenzialmente idoneo ad avere una dimensione molto più ampia di quella che gli attribuiscono le relazioni di presentazione del codice Rocco¹⁵; la potenzialità di difesa dell'ordinamento liberale in materia di segreti di Stato propria del vecchio codice sarebbe tutt'altro che da sottovalutare, insomma.

Dall'altro lato, mancano precisazioni significative su quale sia questo "nuovo ambito di tutela" individuato dalla nuova normativa ed ulteriore rispetto alla tradizionale "sicurezza" dello Stato: ci si limita infatti ad annunciare¹⁶ che la tutela viene estesa a tutte le notizie che devono restare segrete affinché "sia convenientemente assicurata e difesa la personalità dello Stato, non soltanto nel campo militare o politico ma anche nel campo strettamente giuridico, oppure in quello economico"¹⁷.

Il ministro Rocco, nella sua relazione, non offre lumi maggiori su ciò che i compilatori intendevano evocando l'impalpabile immagine della "personalità dello Stato"; egli accenna infatti all'esigenza di ricomprendere nella nuova disciplina la tutela del segreto finanziario, ma aggiunge, nel timore che l'ampliamento possa essere considerato deludente, di non poter escludere che essa si estenda a "zone, di gran lunga più vaste, nelle quali lo Stato ritenga di doversi affermare, per assolvere la sua missione di condurre il Paese verso mete più fulgide di prestigio politico, o verso un assetto sempre più propizio della pubblica economia"¹⁸: "frasi pregne di roboante retorica ma prive di indicazioni concrete"¹⁹.

Con questo non si vuole affermare che i mutamenti normativi introdotti col nuovo codice siano del tutto privi di valenza: profilo sanzionatorio a parte (dove i mutamenti sono sensibili), comunque il nuovo codice ha dato un notevole contributo alla definizione di una nozione articolata di segreto di Stato,

¹³ Un concetto insomma che richiama quello adoperato nel codice sardo-piemontese tramite il riferimento alla "conservazione dello Stato". Concretamente, quindi, la sfera di tutela investirebbe quei fatti, documenti, notizie in senso lato dalla cui divulgazione un nemico, interno o straniero, potrebbe mettere in (serio) pericolo le istituzioni del paese, la sopravvivenza del regime: una sfera di segretezza, quindi, a prevalente contenuto militare.

¹⁴ P. Pisa op. cit. pag. 59 e ss.

¹⁵ Ed anzi proprio le motivazioni storico-politiche alla base del codice Zanardelli, il chiaro intento di ampliare la troppo angusta sfera di tutela apprestata dalla legislazione sarda preunitaria, il vago riferimento ad una "concernenza" interpretabile in chiave di collegamento anche indiretto (mediato, marginale) con l'interesse della sicurezza sono tutti elementi che inducono a pensare ragionevolmente che l'ambito dei segreti "concernenti la sicurezza dello Stato" avesse una dimensione (almeno potenzialmente) più ampia di quella riconosciutagli *a posteriori*, un po' interessatamente, dai codificatori del 1930.

¹⁶ Nella relazione Appiani "Relazione introduttiva di S.E. Giovanni Appiani" in "Lavori preparatori" cit. vol. IV, parte I, pag. 209.

¹⁷ Così la "Relazione introduttiva" cit. pag. 210.

¹⁸ "Relazione ministeriale al Progetto definitivo" cit. pag. 34.

¹⁹ P. Pisa op. cit. pag. 60.

esplicitando quanto in precedenza estrapolabile solo in via interpretativa, rendendo così più agevole (quasi disinvolta) l'applicazione delle norme in materia, a cominciare dall'individuazione degli oggetti da sottrarsi a pubblicità. A detta di alcuni autori, quindi²⁰, l'impressione è quella di una continuità, nella materia qui esaminata, piuttosto che di rottura, tra ordinamento liberale e legislazione fascista; quest'ultimo si limiterebbe a farsi interprete più scoperto di istanze dissimulate ma ben presenti nel sistema giuridico previgente.

In questo senso, i risultati che emergono dall'indagine storica impongono una certa cautela nell'archiviare la normativa fascista come un *corpus* innestato in maniera abnorme dal legislatore fascista nel solco di una tradizione legislativa liberale ispirata a principi del tutto differenti; in realtà la disciplina delineata dalla codificazione fascista, a parte le "impennate" sanzionatorie dettate più che altro dall'ansia di mostrare un approccio deciso ed aggressivo da parte del Regime nella tutela dello Stato, sembra essere lo sviluppo coerente di indirizzi delineati in epoca anteriore.

Non è probabilmente azzardato affermare che se la legislazione in materia di segreti di Stato si è sviluppata secondo schemi poco "ortodossi" in uno stato di diritto, la ragione va ricercata nella natura ed importanza degli interessi coinvolti nel settore in esame, che hanno indotto ad arretrare i confini delle esigenze garantistiche a favore della ragion di Stato (il motto "*salus rei publicae, suprema lex*" compare non infrequentemente a giustificazione complessiva della disciplina in parola). L'ossessione della "completezza" delle barriere difensive a tutela del segreto di Stato ha indotto addirittura a rompere l'equilibrio fra i vari poteri, attribuendo all'Esecutivo una competenza dilatatoria della sfera di segretezza, attraverso la categoria delle "notizie non (ulteriormente) divulgabili", sempre meno ancorata a parametri oggettivi, determinati e tassativi ai quali attenersi in questa operazione di "ampliamento".

L'art. 256 codifica, dunque, la distinzione tra segreto in senso proprio e notizie riservate.

Quanto al primo, come già accennato, alla formula "segreti politici o militari concernenti la sicurezza dello Stato" del codice Zanardelli, viene sostituita la formula "notizie che, nell'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque, nell'interesse politico o internazionale dello Stato, debbono rimanere segrete".

La nuova formula è insieme più ampia e più ridotta della precedente. Mentre infatti l'espressione "notizie concernenti la sicurezza" indurrebbe l'interprete a considerare coperte da segreto *tutte* le notizie attinenti a detto ambito, ma solo esse, in quanto allo stesso attinenti, "la formulazione accolta nelle successive disposizioni consente di ricomprendere nella sfera dei segreti di Stato anche una notizia attinente a tutt'altro campo (ad es. alla vita privata di un uomo di Governo) ma in grado di recare pregiudizio, *in via indiretta*, all'interesse della sicurezza o ad altro interesse politico statale: operazione che una norma strutturata in termini di "concernenza" non consentirebbe"²¹. L'individuazione dell'oggetto del segreto avviene insomma in forza di una *relazione funzionale* con determinati interessi pubblici.

²⁰ P. Pisa op. cit. pag. 65.

²¹ P. Pisa op. cit. pag. 88.

Per quanto concerne le c.d. notizie riservate, la descrizione di esse come di “*notizie di cui l’Autorità competente ha vietato la divulgazione*” modifica la nozione che di esse offriva la legge speciale n° 273 del 1915 come di notizie concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato, di cui il Governo abbia vietato la pubblicazione, in una duplice direzione: in primo luogo cade il riferimento all’attinenza alla forza, preparazione e difesa militare, e in secondo luogo la competenza ad emanare il divieto di divulgazione si allarga dal solo Governo a qualsiasi “autorità competente” centrale o periferica. Più avanti torneremo sull’argomento delle notizie riservate per delinearne meglio il contenuto in rapporto al segreto di Stato in senso stretto.

2.2) Il codice di procedura penale del 1930.

L’impressione di una sostanziale continuità tra ordinamento liberale e legislazione fascista nella materia in esame trova un’ulteriore conferma allorché si consideri la tutela processuale predisposta per i segreti di Stato dal codice di procedura penale del 1930.

Al previgente art. 248, 2° comma, corrisponde il nuovo art. 352, 2° comma; al precedente art. 240 si ricollega l’art. 342 del nuovo codice²².

Art. 342 “Dovere di esibizione da parte dei pubblici ufficiali e di altre persone”.

I pubblici ufficiali e impiegati, gli incaricati di un pubblico servizio e le persone indicate nell’art. 351 devono consegnare immediatamente all’A.G., che ne faccia richiesta, gli atti e i documenti, anche in originale, se così è ordinato, e ogni altra cosa esistente presso di essi per ragione del loro ufficio, incarico, professione od arte, salvo che dichiarino per iscritto anche senza motivazione che si tratta di segreto politico o militare, ovvero di segreto d’ufficio o professionale.

Quando la dichiarazione concerne un segreto politico o militare, l’autorità procedente, se non la ritiene fondata, provvede a norma del secondo capoverso dell’art. 352.

Quando la dichiarazione concerne un segreto d’ufficio o professionale, l’Autorità procedente, se non la ritiene fondata, può ordinare il sequestro.

Art. 352 “Diritto d’astenersi dal testimoniare e divieto d’esame determinati dal segreto d’ufficio”.

I pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio non possono, a pena di nullità, essere obbligati a deporre sui fatti conosciuti per ragioni d’ufficio e che debbono rimanere segreti.

Essi, a pena di nullità, non debbono essere interrogati sui segreti politici o militari dello Stato o su altre notizie che palesate possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all’interesse politico, interno o internazionale, dello Stato medesimo.

²² Ricordiamo, per velocità di confronto, che l’art. 248 (esame testimoniale) stabiliva che i pubblici ufficiali non possono essere interrogati sui segreti politici o militari concernenti la sicurezza dello Stato; l’art. 240 (dovere di esibizione) imponeva ai pubblici ufficiali di presentare all’ A.G. che ne facesse richiesta, atti, documenti o altra cosa esistente presso di loro, eccetto che trattasi di segreti politici o militari concernenti la sicurezza dello Stato.

Se l'Autorità procedente non ritiene fondata la dichiarazione fatta da alcuna delle predette persone, ne fa rapporto al procuratore generale presso la Corte d'appello che ne informa il Ministro per la Grazia e la giustizia. Non si procede in tal caso per il delitto di cui all'art. 372 cod. pen.

Il codice del 1930 mantiene la stessa impostazione del codice del 1913²³, operando nelle sue disposizioni un riferimento alla dimensione del segreto di Stato così come delineata nella normativa penale sostanziale. Sicché, come il codice di procedura penale previgente faceva riferimento a “segreti politici o militari concernenti la sicurezza dello Stato” in corrispondenza alla terminologia del codice Zanardelli, allo stesso modo il codice di procedura penale del 1930 parla di notizie costituenti segreti politici o militari in senso proprio, da un lato, e di altre notizie che palesate possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato medesimo; espressioni che riecheggiano, con alcune varianti, le formulazioni contenute negli artt. 256 e segg.

Il raccordo tra i due piani, sostanziale e processuale, non è, però, assoluto: l'art. 342 infatti (sul dovere di esibizione documentale) contempla come ambito di applicazione il solo “segreto politico o militare” mentre l'art. 352 (sull'esame testimoniale) si applica espressamente anche alle “altre notizie che palesate possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico interno o internazionale dello Stato medesimo”.

Essendo generalmente ritenuto da escludersi l'estensione in via analogica (stante l'eccezionalità delle deroghe apportate ai doveri di testimonianza e di esibizione documentale) e se non si vuole semplicemente prendere atto della (illogica) asimmetria, si può ipotizzare che il legislatore, col termine “segreto politico o militare” abbia inteso riferirsi al segreto di Stato nel suo complesso (risulterebbe così pleonastica l'ulteriore specificazione contenuta nell'art. 352 cod. proc. pen.).

Nel regime giuridico previgente, non solo chi invocava il segreto di Stato era esonerato dal presentare la dichiarazione scritta richiesta dalla legge agli altri depositari del segreto per sottrarsi al dovere di esibizione di atti, documenti o cose coperti dal vincolo del segreto, ma non era neppure assoggettabile a qualsivoglia controllo in ordine alla fondatezza dell'eccezione di segreto sollevata.

Il legislatore del 1930, pur non ammettendo per i segreti politici e militari un sindacato diretto da parte dell'A.G., sottrae la questione all'esclusivo arbitrio del pubblico ufficiale rimettendola alla valutazione dell'autorità politica nella persona del Ministro di grazia e giustizia per il tramite del p.g., all'epoca gerarchicamente dipendente dal ministro stesso. Vediamo più nel dettaglio.

Gli artt. 342 e 352 cod. proc. pen. approntano una tutela processuale per il segreto di Stato in campo rispettivamente di sequestro e di esame testimoniale, pur non predisponendo un meccanismo simmetrico.

Per quanto riguarda l'esame testimoniale, infatti, l'art. 352 c.p.p. sancisce un vero e proprio *divieto* di interrogare il teste, da parte del giudice, mentre l'art. 342, in merito al dovere di esibizione, postula

²³ A parte l'ampliamento del novero dei soggetti che possono invocare il segreto di Stato a fronte di obblighi previsti dalla legge processuale che nel codice del 1913 si esauriva nella categoria dei pubblici ufficiali mentre nel nuovo codice vi si ricomprendono anche i pubblici impiegati e tutti gli incaricati di un pubblico servizio .

sempre una *eccezione* da parte del depositario della cosa o del documento coperti dal segreto, eccezione che va formulata per iscritto, anche senza motivazione. Poiché l'art. 352 accenna, al suo ultimo comma, all'esistenza di una *dichiarazione* del teste, è evidente che esso considera l'eventualità che il giudice ignori il divieto e ponga al teste delle domande per rispondere alle quali quest'ultimo ritenga di dover incorrere nella violazione di un segreto di Stato: in tal caso, l'interrogato può eccepire, con dichiarazione resa oralmente, il segreto di Stato.

In entrambe le disposizioni, quindi, si prevede che il giudice si trovi di fronte alla eccezione di un segreto politico o militare; egli può decidere di accoglierla oppure, nel caso in cui non la ritenga fondata, fare rapporto al p.g. presso la Corte di Appello (la procedura è unica per entrambe le ipotesi, ed è disciplinata dall'ultimo comma dell'art. 352 cod. proc. pen.).

Il p.g. ne informa il Ministro di grazia e giustizia con un atto chiaramente dovuto ed il cui contenuto non può che ricalcare il rapporto del giudice procedente.

Il Ministro di grazia e giustizia darà infine una risposta nel senso della conferma o della smentita della esistenza del segreto. A seguito di tale risposta, si potrà eventualmente procedere per falsa testimonianza a carico del teste reticente, previa autorizzazione del Ministro stesso.

Di fronte all'eccezione di segretezza politico-militare, il giudice non ha il potere di procedere al diretto accertamento della fondatezza della stessa: l'unica via contemplata è quella del rapporto al p.g.

La legge, tra l'altro, consente che l'opposizione del segreto possa essere non motivata; l'opinione del giudice sulla sua infondatezza finisce quindi per basarsi su un'intuizione o un mero sospetto, essendogli preclusa ogni indagine sul merito.

Al Ministro di grazia e giustizia spetta il potere di valutazione della sussistenza del segreto di Stato addotto a fondamento della eccezione (ed il successivo *placet* per l'avvio di un procedimento di falsa testimonianza) ma il cod. proc. pen. nulla dice in merito agli adempimenti che il Ministro deve compiere o ai poteri che gli sono attribuiti in questa fase. Dietro al silenzio della legge²⁴ è possibile intuire l'avvio di un *iter* burocratico costituito da contatti informali e da valutazioni da parte degli organi ai massimi livelli della gerarchia; di consultazioni con il Ministro superiore gerarchico del funzionario che ha sollevato l'eccezione e con il funzionario stesso; di coinvolgimento del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Consiglio dei Ministri. In questa prospettiva è ipotizzabile anche l'assenza di una qualsiasi risposta ufficiale del Ministro alla informativa del p.g., oppure una risposta con tempi talmente lunghi da pregiudicare le esigenze del procedimento in corso.

Anche l'aver lasciato l'*iter* giuridico burocratico in questione completamente privo di specifica regolamentazione contribuisce a costituire il Ministro in posizione di *dominus* assoluto della vicenda, ponendo in tal modo l'Esecutivo in posizione di netta supremazia.

Siffatto meccanismo di controllo sembra rispondere, più che ad esigenze garantistiche o legalitarie (la cui tutela avviene solo in via di mero riflesso) ad una necessità di controllo interno all'esecutivo, ad istanze

²⁴ P. Pisa op. cit. pag. 174.

di centralizzazione e coordinamento politico: di fronte a casi dubbi o delicati non si vuole lasciare il singolo funzionario periferico arbitro della questione e si chiama in causa l'autorità centrale. Quest'ultima, oltre che giudicare in ordine alla convenienza politica di non insistere nell'eccezione di segretezza, verifica anche che non abbiano luogo strumentalizzazioni della posizione di privilegio accordata dalla legge dettata da interessi personali eventualmente anche illeciti penalmente: di fronte a palesi abusi, il Ministro può dare il via libera ad un procedimento per falsa o reticente testimonianza.

Resta comunque incontrovertibile l'attenuazione, anche se ispirata a premesse ideologiche di un certo tipo, dello schermo di impenetrabilità che a livello processuale si ergeva, nel diritto previgente, di fronte all'A.G. cui veniva opposto il segreto politico o militare nel quadro dell'acquisizione di materiale probatorio, pur non potendosi ancora parlare di una vera e propria forma di controllo sull'uso dello strumento della segretezza.

2.3) I Regi Decreti n° 1728 del 1934 e n° 1161 del 1941: l'opera di concretizzazione delle cosiddette “notizie riservate”.

Per completare la panoramica di carattere storico bisogna dare conto di due atti normativi che si collocano cronologicamente in epoca fascista, volti a dare un contenuto alla categoria delle “notizie di cui l'Autorità competente vieta la divulgazione” .

a) R.D. n° 1728 del 28 settembre 1934 dal titolo “Elencazione delle principali notizie d'interesse militare delle quali è vietata la divulgazione”.

Il provvedimento si propone, come scopo dichiarato, di precisare l'oggetto delle principali notizie *d'interesse militare* delle quali è vietata la divulgazione. Ed a tal fine, nell'allegato annesso, elenca una serie di notizie che coprono vasti settori che vanno dalla formazione e dislocazione di reparti ed opere militari, a vie e mezzi di comunicazione, alle armi e al materiale bellico, all'interessante divieto di rivelare l'esito di indagini relative ai delitti di spionaggio, oppure notizie circa “il pensiero e l'attitudine del R. Governo nelle trattative internazionali”, sia pure per la parte non pubblicata.

L'art. 2, solo per gli appartenenti alle amministrazioni statali o parastatali militari o civili, estende il divieto di divulgazione a notizie non contemplate dall'allegato, ove “*riferibili ad oggetti, cose, documenti, avvenimenti interessanti la forza, la preparazione, l'efficienza bellica dello Stato ovvero le operazioni militari in progetto o in attuazione, o, comunque, di notizie di interesse militare*”; quest'ultimo riferimento, presupponendo una successiva ulteriore determinazione, apre il campo a qualche perplessità, come vedremo meglio più avanti.

b) R.D. n° 1161 del 11 luglio 1941 “Norme relative al segreto militare”.

La struttura di questo decreto ricalca in pieno quella del precedente. L'individuazione delle notizie riservate viene rimessa all'Allegato al decreto stesso, il quale allegato contiene appunto un “elenco di materie di

carattere militare, o comunque concernenti l'efficienza bellica del Paese, di cui, nell'interesse della sicurezza dello Stato, deve intendersi vietata la divulgazione di notizie”.

Anche un esame superficiale del dettagliatissimo elenco è sufficiente ad evidenziare come a volte il legame tra la sicurezza dello Stato e la natura della notizia da tenere segreta sia piuttosto labile. Si veda, ad es. il punto 11 (pensiero ed attività del Governo) che, vietando di divulgare “direttive, ordinamenti ed attività del regio Governo nelle trattative internazionali” sottrae alla conoscenza dell'opinione pubblica ogni attività del Governo a livello di contatti internazionali (laddove tale attività non sfoci in atti ufficiali); o il punto 10, dove si fa riferimento all'esito di indagini relative a delitti di spionaggio (non alle indagini ma all'esito; ad es. la condanna di una spia); o il punto 5 dove si fa riferimento alle linee ferroviarie di grande traffico, non solo militari o di interesse militare, contemplandosi addirittura le frequenze massime dei treni sulle linee. Questi divieti si giustificano forse solo avendo riguardo al contesto storico nel quale il decreto ha visto la luce, e cioè in piena seconda guerra mondiale.

E comunque il tentativo di delimitare l'oggetto delle notizie di cui può vietarsi la divulgazione viene vanificato dalla previsione di cui al secondo comma dell'art. 1 a norma del quale, in modo speculare a quanto già previsto dall'art. 2 del R.D. precedente, si ammette che: “Mediante separati provvedimenti da portarsi a conoscenza del pubblico ed anche con semplice diffida agli interessati qualora il divieto debba imporsi soltanto a determinati enti e persone, l'autorità competente può estendere il divieto di divulgazione anche a notizie non indicate nell'allegato”.

Viene infine riproposta, all'art. 3, la norma già contenuta nel R.D. precedente che stabilisce la prevalenza della qualifica di segretezza su quella di riservatezza, ove ne ricorrano gli estremi ai sensi della stessa legge penale.

2.4) I codici penali militari di guerra e di pace (R.D. n° 303 del 20 febbraio 1941).

I codici militari disciplinano il segreto militare, che nel codice penale militare di pace viene individuato come quelle “notizie concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato e che devono rimanere segrete”; le disposizioni del codice penale militare di guerra, invece, considerano segreto militare quanto attiene a “lo stato o la situazione delle forze armate terrestri, marittime o aeree, il piano di un'operazione o spedizione, gli accampamenti o le posizioni, i segnali di qualunque natura, i luoghi di rifornimento, lo stato delle provvigioni in armi, munizioni, combustibili, viveri o denari” (art. 66) e più in generale “documenti, oggetti o notizie” la cui divulgazione può “compromettere la sicurezza di una piazza, di un forte o di un posto militare, di una nave militare o da trasporto, di un aeromobile militare o da trasporto, di un arsenale o altro stabilimento militare, ovvero di adunata, di azione o stazione delle forze armate” (art. 59), o “comunque favorire le operazioni delle forze armate nemiche, ovvero nuocere alle operazioni militari dello Stato italiano”.

Queste disposizioni ci forniscono utili indicazioni per la ricostruzione del concetto di “segreto militare” che tenteremo di definire più precisamente nel paragrafo successivo.

3) Individuazione del concetto e dell’ambito del segreto di Stato, alla luce del suesposto quadro normativo.

Ora, alla luce del quadro normativo riassunto brevemente finora, proviamo a ricostruire la nozione di segreto di Stato alla vigilia dell’entrata in vigore della Costituzione.

Possiamo concordare con quanto concluso in via generale da autorevole dottrina penalistica secondo la quale il segreto in generale non è un fatto ma uno *status* di fatto, garantito giuridicamente, per cui una certa situazione non può essere liberamente conosciuta al di fuori di un ambito circoscritto²⁵.

Specificamente gli elementi da definire per delineare il concetto di segreto possono essere individuati come segue.

3.1) La mancanza di notorietà quale aspetto strutturale, logico e giuridico del segreto di Stato.

La mancanza di notorietà è quindi un presupposto *fattuale* per l’esistenza di un segreto, un elemento cioè di fatto, pregiuridico ma giuridicamente rilevante. Il codice penale, negli artt. 256 e segg., individua le notizie costitutive dei segreti di Stato in termini di “notizie che nell’interesse della sicurezza...debbono *rimanere* segrete” ponendo quindi positivamente ed esplicitamente l’esigenza che non si tratti di fatti già di pubblico dominio quale presupposto indefettibile per la rilevanza delle condotte di procacciamento e rivelazione previste.

La struttura di fondo del segreto di Stato come delineato dal codice Rocco è destinata ad essere confermata dalle disposizioni storicamente successive, pertanto molte delle questioni che emergono nel vigore della normativa in esame sono le stesse che impegneranno gli operatori giuridici a venire. Così, ad esempio, se sulla mancanza di notorietà quale elemento strutturale del segreto sono tutti concordi, meno accordo sembra esserci sul concetto di notorietà, o meglio su quando si debba considerare raggiunta la notorietà. In linea di massima, per “notorietà” deve intendersi la conoscenza o la conoscibilità da parte di un numero indeterminato di persone; ne consegue che non ogni violazione del segreto comporta il venir meno dello stesso; va stabilito volta per volta se, pur essendo superata la cerchia dei soggetti inizialmente autorizzati a conoscerlo, esso continui tuttavia ad esistere. Sicuramente si potrà considerare raggiunta la

²⁵ F. Mastropaolo op. cit. pag. 21. Si veda anche la (praticamente) coincidente notissima definizione di “segreto” proposta da Manzini “*Trattato di diritto penale italiano*”, Torino 1961 IV pag. 199 e segg., secondo la quale “segreto in senso giuridico è un concetto di relazione materiale o personale ed indica il limite posto, da una volontà giuridicamente competente, alla conoscibilità di un fatto, di un atto o di una cosa, per modo che questi siano attualmente destinati a rimanere occulti per ogni persona diversa da quelle che legittimamente li conoscono, ovvero per coloro ai quali non vengano palesati da chi ha il potere giuridico di estendere o di togliere detto limite, o da forze volontarie o involontarie indipendenti dalla volontà di chi ha la giuridica disponibilità del segreto”.

notorietà (e quindi venuto meno il segreto) quando è indeterminato il numero delle persone che ne hanno conoscenza.

3.2) La garanzia giuridica ovvero la doverosità del segreto.

L'elemento di fatto della limitata notorietà è necessario perché sussista il segreto ma non è sufficiente, dovendo ricorrere anche una garanzia di diritto affinché la situazione continui ad essere conosciuta solo in un ambito ristretto. È necessario, in altri termini, un limite giuridico alla conoscibilità e comunicabilità dell'oggetto del segreto.

3.3) Oggetto del segreto.

Quanto all'oggetto del segreto, abbiamo già detto che al metodo casistico-compilatorio per l'individuazione dell'area del segretabile il codice Rocco, in linea con l'impostazione del codice precedente, preferisce quello relazionale-funzionale: gli oggetti del segreto, cioè, non sono specificatamente elencati dal legislatore ma vanno individuati volta per volta in rapporto all'interesse protetto dalla legge, attraverso cioè una *relazione funzionale con l'interesse da proteggere*: come già accennato in precedenza, superato il criterio c.d. della *concernenza* di cui al codice Zanardelli, il codice Rocco parla di notizie che, *nell'interesse della sicurezza o, comunque, nell'interesse politico, interno o internazionale*, debbono rimanere segrete.

In altre parole, una notizia deve restare segreta se rechi un pregiudizio, anche in via indiretta, all'interesse della sicurezza o ad altro interesse politico statale. Le citate disposizioni penali postulano una valutazione di *doverosità* del segreto conseguente ad un giudizio di pericolosità in ordine all'interesse da tutelare.

Questa tecnica definitoria, che verrà ripresa dalla legislazione successiva, basta sulla segretezza conseguente ad una valutazione di pericolosità della notizia rispetto ad un interesse protetto, apre la porta alla (forse) maggiore diafrasi in materia di segreto di Stato, che vede contrapposte due diverse concezioni di segreto di Stato:

- quella oggettiva (teoria dell'interesse, ovvero concezione ontologica del segreto di Stato) secondo cui è la stessa natura della notizia, potenzialmente lesiva per l'interesse tutelato, a far nascere il vincolo di segretezza, senza bisogno di alcun intervento costitutivo da parte di qualsivoglia autorità;
- quella soggettiva, secondo cui l'individuazione di ciò che va segretato non può prescindere da un atto formale di un'autorità competente.

Qualunque sia la concezione destinata a prevalere (lo vedremo nello sviluppo della trattazione) si comprende l'importanza della definizione dei criteri legislativamente fissati per la individuazione di cosa possa essere posto sotto segreto: la loro natura più o meno oggettiva, più o meno determinabile, ancorata a parametri riscontrabili sul piano oggettivo in fase di successivo controllo, costituisce il fulcro dell'equilibrio

tra poteri, in special modo del potere esecutivo e di quello giudiziario, del potere cioè titolare della potestà di segretezza, da un lato, e del potere che maggiormente subisce dal segreto una limitazione delle proprie attribuzioni.

Il codice del 1930 distingue nettamente, in base alle caratteristiche dell'interesse alla cui tutela i segreti appaiono ricollegabili, tra segreti militari (cioè segreti ricollegabili ad esigenze di "sicurezza" dello Stato), e segreti di indole politica; una classificazione forse imprecisa, dal momento che la tutela della sicurezza di uno Stato può richiedere la copertura di settori di segretezza estranei alla sfera militare propriamente detta, ma accettata universalmente in quanto è lo stesso legislatore del 1930 a ricorrervi, in particolare in sede di normativa processuale²⁶.

Per cercare di pervenire alla concretizzazione della sfera dei segreti di Stato, di scarso aiuto, come già notato, sono i lavori preparatori, caratterizzati da una notevole vaghezza e da affermazioni di principio più che da criteri concreti utili per l'orientamento dell'interprete.

Non si forniscono precisazioni in ordine allo stesso concetto di "sicurezza dello Stato"; il dibattito sviluppatosi durante il vigore del codice Zanardelli, volto a stabilire se con tale concetto si alludesse esclusivamente alla sicurezza esterna (nella prospettiva dei rapporti internazionali dello Stato con altre potenze) o anche a quella interna appare svuotato di contenuto alla luce della nuova normativa, con cui si amplia la sfera del segreto penalmente tutelabile a tutti gli ulteriori interessi politici dello Stato. L'abbinamento "sicurezza dello Stato-interesse politico" ha probabilmente dissuaso la dottrina successiva al 1930 dall'entrare in maggiori dettagli sul primo dei due concetti, che ci si accontenta quindi di definire con espressioni un po' fumose, facendo riferimento alla tutela della esistenza, della integrità, della unità, della indipendenza, della pace e della difesa militare dello Stato²⁷.

Alcuni autori²⁸ ritengono di poter ricavare qualche indicazione ulteriore dall'ordinamento nel suo complesso, riferendosi, ad es., alla nozione di "segreto militare" adottata dai codici penali militari di guerra e di pace. Resta comunque la sensazione di dubbia utilità di una determinazione precisa del concetto di "sicurezza", per la presenza dell'ulteriore categoria dei segreti "politici".

La dottrina successiva al 1930 non riesce a raggiungere un grado di precisione soddisfacente nemmeno relativamente alla definizione di " interesse politico", che viene configurato in modo residuale, comprensivo di *qualsiasi interesse dello Stato che non sia meramente amministrativo*; i segreti politici sarebbero delimitati verso l'alto dai segreti dettati da istanze di sicurezza dello Stato, e verso il basso dai segreti meramente amministrativi, privi di riflessi di indole politica. Indicazione alquanto vaga soprattutto in mancanza di un criterio distintivo tra interessi "amministrativi" ed interessi "politici".

Di fronte alla genericità dei parametri legislativi, la dottrina assume insomma un atteggiamento rinunciatario in merito al compito di definire gli ambiti del segretabile, che era forse poi lo scopo perseguito dal legislatore del '30: adottando dei parametri di ardua definizione, si finisce in pratica per rimettere

²⁶ Si vedano i citati artt. 342 e 352 cod. proc. pen.

²⁷ La definizione è del Manzini, "Trattato di diritto penale italiano", Torino, 1961, vol. IV, pag. 184.

²⁸ P. Pisa op. cit. pag. 82.

l'individuazione degli interessi giustificativi del segreto di Stato alla competenza esclusiva dell'autorità amministrativa, con una valutazione pressoché insindacabile. L'introduzione del parametro dell'interesse politico, dai contorni non facilmente decifrabili, ha in definitiva rappresentato uno sbilanciamento a favore del potere esecutivo in materia, tanto da far pensare ad un sostanziale accoglimento del c.d. criterio soggettivo nella determinazione della sfera del segreto di Stato²⁹.

Alcuni autori³⁰ non rinunciano comunque a tentare di dare un contenuto al concetto di "interesse politico" sulla base della legislazione ordinaria vigente, ritenendo di poter ricavare delle indicazioni concrete per la enucleazione di almeno una categoria di interessi politici statuali dal libro secondo titolo primo del codice penale stesso³¹.

Lo stesso ambito di incertezza definitoria investe l'ulteriore distinzione introdotta dal codice del 1930 tra segreti politici interni e internazionali.

A norma del secondo comma dell'art. 256 c.p., infine, "fra le notizie che debbono rimanere segrete nell'interesse politico dello Stato sono comprese quelle contenute in atti del Governo, da esso non pubblicati per ragioni d'ordine politico, interno o internazionale"³². Occorre peraltro che la mancata pubblicazione risponda a "ragioni di ordine politico"; non ogni volta che le autorità di governo decidono di non pubblicare decreti o altri atti siamo quindi in presenza di un segreto di Stato³³.

3.4) Le notizie riservate.

Viene introdotta dal codice in esame, come accennato, la distinzione tra segreto in senso proprio e notizie riservate, che verrà riproposta negli interventi normativi successivi, fino a quello ultimo del 2007.

Le elaborazioni dottrinali sulla categoria delle notizie riservate, che si sviluppano a partire da questo periodo, sono destinate a proseguire e ad articolarsi alla luce della prassi e della giurisprudenza successive.

Abbiamo già detto che il legislatore non tipicizza il contenuto di tali notizie, limitandosi a stabilire che deve trattarsi di "notizie di cui l'autorità competente ha vietato la divulgazione". Per dare operatività concreta alle disposizioni penali è necessario un ulteriore intervento normativo di individuazione delle notizie da ritenersi non divulgabili, tanto che si è parlato, a riguardo, di norme penali in bianco.

²⁹ La legislazione del '30 e la interpretazione della dottrina successiva dovranno passare successivamente al vaglio della Costituzione repubblicana, soprattutto in merito alla suddivisione del potere tra esecutivo e giudiziario in materia.

³⁰ Pisa op. cit. pag. 85 e segg.

³¹ Si pensi, per fare qualche esempio, all'interesse dello Stato ad un fedele espletamento del mandato da parte dei soggetti incaricati dal Governo di trattare all'estero affari di Stato (cfr. art. 264 cod. pen.) o ad evitare atti ostili in grado di turbare le relazioni con un Governo straniero (cfr. art. 244, 2° comma cod. pen.).

³² Disposizioni analoghe alla disposizione in questione sono contenute nella legge n° 1731 del 23 giugno del 1854 e nel regolamento n° 810 del 28 novembre 1909 sulla pubblicazione degli atti governativi; normativa poi ripresa nel T.U. n° 1256 del 24 settembre 1931 (T.U. delle disposizioni legislative riguardanti la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei regi decreti) e nel relativo regolamento per la sua esecuzione contenuto nel R.D. n° 1293 del 2 settembre 1932, i quali attribuiscono al Ministro Guardasigilli il potere di decidere di non pubblicare i decreti però, si noti bene, quando la loro "*pubblicità potrebbe nuocere agli interessi dello Stato*": il riferimento è qui ad un generico interesse dello Stato.

³³ Non costituisce ad es. segreto di Stato l'ipotesi di cui al R.D.L. n° 1844 de 1935 poi convertito nella legge n° 117 del 1936 secondo cui "il Capo del Governo può sospendere temporaneamente, con suo provvedimento, la pubblicazione di atti e documenti che riflettano o interessino la vita economica e finanziaria dello Stato quando, in eccezionali circostanze, esigenze nazionali lo richiedano". Non ricorre infatti in questo caso quell'interesse politico qualificato alla base di un segreto di Stato.

È piuttosto evidente che il codice con l'espressione "autorità competente" si riferisse all'autorità amministrativa ai vari livelli, dal Governo agli organi periferici³⁴ (pur non potendosi escludere la natura legislativa degli eventuali interventi di concretizzazione).

La questione fondamentale in tema di notizie riservate è la determinazione del possibile oggetto della categoria, ovvero sia il problema se l'autorità competente goda di un potere di scelta delle notizie riservabili privo di limiti specifici (e conseguentemente in larga misura insindacabile) oppure se nell'esercizio di tale potere debba comunque attenersi a parametri legislativamente prefissati. Si tratta dell'alternativa tra concezione soggettivistica e concezione oggettivistica delle notizie riservate, o, in altri termini, la questione se le notizie in parola debbano presentare caratteri di omogeneità rispetto alle notizie segrete in senso proprio.

I sostenitori della concezione soggettivistica si basano sul dettato normativo che si limita ad attribuire all'autorità competente il potere di vietare la divulgazione.

Chi invece aderisce alla concezione oggettivistica delle notizie riservate propone una lettura più ampia della disposizione, facente leva innanzi tutto sulla rubricazione dell'art. 256 c.p., che parla di "procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato"; ed in secondo luogo su considerazioni di natura sistematica: l'art. 352 c.p.p., nello stabilire i limiti del divieto di esame testimoniale a tutela dei segreti di Stato, fa riferimento a due gruppi di notizie: le prime qualificate "segreti politici o militari dello Stato" (segreti in senso stretto) e le seconde definite come "notizie che palesate possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico interno o internazionale dello Stato"; con questa ultima formula, per evidenti ragioni di simmetria tra profilo sostanziale e profilo processuale della tutela³⁵, il legislatore non può che alludere alla categoria delle notizie riservate, confermando così normativamente l'omogeneità di contenuto rispetto al segreto in senso stretto.

L'autorità competente dovrebbe quindi attenersi ad un parametro normativo di riferimento (la pericolosità della diffusione della notizia per la sicurezza o l'interesse politico dello Stato) nella concretizzazione delle notizie riservate. Si obietta che, così ritenendo, sostenendo cioè la sostanziale omogeneità di contenuto tra notizie riservate e segreto in senso stretto, le disposizioni relative alle notizie riservate finirebbero per non trovare mai applicazione, stante la prevalenza, normativamente stabilita, della qualifica di "segreto" su quella di "riservato"³⁶.

In realtà questa obiezione verrebbe superata dalla differenza strutturale che la dottrina ha ritenuto di rinvenire tra segreto e notizie riservate, in virtù della quale sussisterebbe uno spazio autonomo per queste ultime: le notizie riservate possono concernere fatti relativamente notori, mentre la qualifica di segretezza è

³⁴ La giurisprudenza ci fornisce l'esempio, come autorità periferica, di un ambasciatore che appone un divieto di divulgazione ad un suo messaggio; e già la relazione ministeriale al codice penale menzionava i comandanti militari di una piazzaforte tra i soggetti legittimati a dichiarare non divulgabili determinate notizie.

³⁵ P. Pisa op. cit. pagg. 91 e segg.

³⁶ Cfr. i R.D. del 1934 e del 1941 in precedenza menzionati.

incompatibile col carattere di notorietà delle notizie³⁷. La notizia dichiarata non divulgabile può riferirsi quindi a fatti conosciuti (o conoscibili) da un numero di persone non determinato (sebbene non indefinito) ma la cui conoscenza può, per ragioni di opportunità, non dover uscire dalla cerchia pur ampia di persone alla quale per necessità non è celabile. Si parla in tal senso di un divieto di *ulteriore divulgazione* e si porta come esempio tipico quello della notizia della presenza di unità navali in un porto o di determinati reparti militari in una certa località: è inevitabile che tale fatto sia conosciuto a chi si trovi a passare in tale località, ma nonostante ciò si mira ad evitare che la conoscenza si allarghi a soggetti ulteriori. Lo scopo ultimo sarebbe di evitare la raccolta, da parte di servizi di informazione stranieri, di informazioni di per sé non segrete né pericolose ma che, ove raccolte su larga scala ed opportunamente rielaborate e coordinate, potrebbero permettere di risalire a segreti veri e propri³⁸.

Riferendosi a fatti relativamente notori, il provvedimento di divieto assume carattere costitutivo della riservatezza, con notevole semplificazione dell'accertamento dell'elemento soggettivo del reato: non si richiede, infatti, per la sussistenza del dolo, che il reo si sia rappresentato il potenziale pregiudizio per gli interessi dello Stato scaturente dalla diffusione della notizia; è sufficiente provare la previa esistenza del divieto, anche se dal soggetto non conosciuto. Sul piano oggettivo, l'esistenza del divieto esime il giudice dall'indagine sull'effettività del pericolo, per la sicurezza o l'interesse politico dello Stato, derivante dalla diffusione della notizia in questione³⁹.

3.5) Quali sono gli organi cui, all'interno dell'apparato statale, spetta il compito di vietare la divulgazione o segnalare la segretezza.

In virtù del quadro normativo esaminato, rimasto, più o meno, immutato fino alla legge n° 801 del 1977, in mancanza di specifiche indicazioni a riguardo, si doveva concludere che l'adozione dei provvedimenti circa la riservatezza ed il segreto di Stato fosse consentita praticamente a qualunque funzionario delle amministrazioni interessate e cioè "competenti", vale a dire dotate di potere nel rispettivo settore⁴⁰.

³⁷ La Anzon (op. cit. pag. 1773) rigetta l'argomento in questione (sul quale dottrina e giurisprudenza dominanti fondano la differenza tra le due categorie di notizie) secondo cui, appunto, le notizie riservate sarebbero relative a fatti tali, per la loro natura, da poter essere appresi da un numero indeterminato di persone, solo che si trovino in determinati luoghi o appartengano a certe cerchie di persone, ma rispetto alle quali lo Stato avrebbe interesse ad impedire l'ulteriore divulgazione. Secondo l'autrice, infatti, siccome anche le notizie segrete sono comunque conosciute da un ristretto ambito di persone, la differenza tra queste e le notizie riservate finirebbe per essere basata su un criterio meramente quantitativo (per lo più di difficile accertamento) qual è il numero più o meno consistente dei soggetti che ne sono a conoscenza (un criterio, a ben vedere, non definibile). Posto inoltre (continua l'autrice) che la tutela penale è, per entrambe le categorie di notizie, ordinata in vista dei medesimi interessi dello Stato, l'unica differenza tra le due categorie di notizie risiede nell'elemento per cui, mentre le notizie segrete possono essere assoggettate a vincolo anche con una manifestazione *tacita* della volontà dello Stato, le notizie riservate, invece, ai fini della tutela penale, debbono essere oggetto di un *espresso* divieto di divulgazione da parte dell'autorità competente (alla quale ultima spetterà quindi stabilire se gli interessi in gioco possono essere meglio perseguiti mediante l'imposizione del segreto o con il semplice divieto di divulgazione).

³⁸ Riecheggia qui la teoria del mosaico di matrice tedesca di cui abbiamo fatto cenno nelle pagg. precedenti.

³⁹ In realtà vedremo i limiti di tale affermazione nel paragrafo relativo al sindacato giurisdizionale sul segreto.

⁴⁰ In tal senso la Anzon (op. cit. pag. 1776). Ciò ha comportato, secondo la Anzon, una indiscriminata estensione degli atti segreti o riservati, dal momento che "l'opposizione del vincolo di non conoscibilità, nella prassi degli uffici della P.A., è dovuta, molto frequentemente ed anche a voler tacere delle ipotesi di veri e propri abusi, al troppo ed ingiustificato zelo, all'ignoranza o alla preoccupazione del singolo funzionario di non incorrere in rilievi di sorta da parte dei superiori gerarchici".

Nei vari anni (fino al 1975) questa lacuna legislativa non è stata percepita come un grande problema da dottrina e giurisprudenza, dal momento che una sola sentenza⁴¹ ha affrontato la questione per tentare di darle una soluzione, seppur empirica. Secondo questa sentenza sarebbe necessario distinguere tra notizie relative ad atti e notizie relative a cose o fatti: per le prime, competente sarebbe l'organo stesso che adotta l'atto, se pure non si tratti di organo a rilevanza esterna, poiché in ultima ipotesi la classificazione di segretezza (o il divieto di divulgazione) troverebbe comunque conferma nel comportamento del superiore gerarchico che non la annulla. Nel caso invece di notizie relative a cose o fatti, l'organo competente dovrebbe essere sempre un organo a rilevanza esterna e dovrebbe appartenere alla branca dell'Amministrazione competente per materia.

3.6) Vicende estintive del segreto di Stato.

Il segreto si estingue quando l'elemento fattuale della mancanza di notorietà venga meno e la conoscenza dei fatti diventi di pubblico dominio, non importa se a seguito di un fatto costituente reato.

Il segreto si estingue anche quando l'interesse statale che lo ha determinato non sussista più. L'eventuale atto di rimozione del segreto dovrebbe quindi essere preceduto da una tale valutazione, non rilevando, a riguardo, la mera volontà dell'Amministrazione.

L'attualità del segreto è peraltro un requisito che lo stesso giudice chiamato ad applicare le norme incriminatrici della violazione del vincolo può/deve verificare per valutare la sussistenza del reato.

Per quanto riguarda le notizie riservate, per la cui esistenza è necessario un divieto di divulgazione, può ammettersi che l'autorità competente rimuova il vincolo, se ritiene cessata l'esigenza da cui è nata la primitiva decisione. Nel caso in cui, però, il divieto di divulgazione si sia sovrapposto ad un vero e proprio segreto, quest'ultimo non viene meno, stante la prevalenza della qualifica di notizia segreta su quella di notizia riservata (art. 3 R.D. n° 1161/1941).

Anche per le notizie riservate il divieto non può essere revocato sulla base della volontà della P.A.: in costanza delle esigenze per le quali fu deciso, esso non potrebbe essere rimosso impunemente.

3.7) Conclusioni.

Ricapitolando la situazione normativa in merito al segreto di Stato alla vigilia dell'entrata in vigore della Costituzione, dunque, si evidenzia la mancanza di una specifica disciplina della materia; il concetto di segreto di Stato va ricostruito sulla base della normativa penale repressiva delle sue violazioni; manca una individuazione precisa degli organi titolari del potere di apporre il segreto e manca quasi del tutto un sistema di controllo per evitarne l'abuso, il che comporta inevitabilmente una posizione di strapotere dell'Esecutivo rispetto a tutti gli altri poteri dello Stato.

⁴¹ Sent. del Trib. Di Roma Uff. istr. Imp. X-Y in *Giust. Pen.* 1971, II, 212.

Che questo assetto sia il portato di uno stato autoritario come quello fascista, durante la cui vigenza fu approvato il codice, oppure (come si è sostenuto secondo un'alternativa prospettiva di cui abbiamo cercato di dare conto) sia semplicemente il perfezionamento di una impostazione sviluppatasi già nel precedente codice demo-liberale poco importa.

Verificheremo, piuttosto, la tenuta di questo sistema all'impatto con la nuova Carta costituzionale, la sua elasticità e la capacità di adattarsi ai grandi cambiamenti di sistema mantenendo una sua validità a prescindere dal contesto socio-culturale in cui fu elaborato.

4) L'entrata in vigore della Costituzione e la prima giurisprudenza costituzionale in materia di segreto di Stato.

4.1) Il fondamento costituzionale del segreto di Stato.

L'entrata in vigore della Costituzione era destinata ad avere un forte impatto sulla materia del segreto, costringendo ad una rilettura di tutto il sistema alla luce dei nuovi principi introdotti. Tuttavia spesso l'opera "adeguatrice" dell'interprete si sarebbe rivelata insufficiente, rendendosi necessario un intervento del legislatore per adeguare la disciplina del segreto di Stato ai principi costituzionali.

L'approvazione della Costituzione comporta, come conseguenza primaria, la necessità di individuare un fondamento costituzionale all'istituto del segreto di Stato⁴². Con tale questione sarebbero state chiamate a confrontarsi la dottrina e, in seguito, la stessa Corte Costituzionale.

4.1.1) La dottrina.

Vediamo innanzi tutto le elaborazioni dottrinali in merito, che hanno contribuito a preparare il terreno per la successiva pronuncia della Corte Costituzionale.

È indubbio che nel contesto dello Stato di diritto e, *a fortiori*, nello Stato costituzionale, il segreto di Stato deve trarre fondamento in determinati valori fondamentali, è soggetto al principio di legalità e, quindi, deve essere regolato positivamente, sia per ridurre la naturale ampiezza delle valutazioni ad esso inerenti, sia per rendere effettivo il principio di divisione dei poteri in vista della garanzia del sistema. Alla Costituzione spetta stabilire la radice e la dimensione del segreto⁴³.

⁴² Non ci occuperemo qui (in quanto esula dall'oggetto della nostra indagine) della verifica di legittimità costituzionale della normativa penale e processuale del segreto di Stato, se non per le parti di interesse.

⁴³ Andrea Morrone in *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence* a cura di Giulio Illuminati, Giappichelli 2010 pag. 12.

La Costituzione italiana non si occupa del concetto di “segreto”, almeno non in termini onnicomprensivi. Le uniche norme che, in qualche modo, danno rilievo alla categoria⁴⁴, la assumono per delineare la contrapposizione tra “segreto” e “palese” ed identificare così la sfera del “pubblico” in contrapposizione a quella del “privato”, consentendoci di evincere che nella nostra Costituzione sia stata recepita l’impostazione “tradizionale” secondo cui per la sfera pubblica la regola è la pubblicità (ed il segreto l’eccezione) mentre per la sfera privata vale l’inverso (il segreto è la regola e la pubblicità l’eccezione).

Per definire lo spazio costituzionale del segreto di Stato la dottrina ha dovuto percorrere dunque sentieri ricostruttivi privi di linee predeterminate sul piano costituzionale. Partendo dal rifiuto della ragion di Stato come causa del segreto nei moderni ordinamenti costituzionali, nonché dal rifiuto delle teorie sul valore intrinseco del segreto di Stato, quasi tutti concordano nel ritenere il segreto una eccezione alla regola della pubblicità, secondo l’insegnamento tradizionale del governo democratico come potere visibile e trasparente. Tramonta, quindi, il concetto di segreto come valore in sé per far spazio alla idea di segreto come strumento di tutela *funzionalizzato*, cioè diretto alla realizzazione di altri beni o valori che devono trovare la loro radice nella Carta costituzionale .

Quello su cui la dottrina si è divisa è proprio la individuazione di quali debbano essere tali valori. Ne sono seguite, nonostante tratti comuni, letture disperate. Sono state sostenute, dunque, diverse posizioni prima di giungere (anche con il contributo della Corte Costituzionale) alla conclusione che delle antiche dottrine della ragion di Stato, gli ordinamenti costituzionali hanno conservato, come vedremo a breve, l’obiettivo fondamentale della tutela di valori comuni che, con formula sintetica e più moderna, possiamo rendere con l’espressione “sicurezza pubblica” (nell’accezione che vedremo a breve). Il segreto può essere, e spesso è, necessario: ma, al cospetto del valore della sicurezza, solo come mezzo a fine; anzi sempre come strumento per realizzare l’obiettivo ultimo della sicurezza.

La sicurezza della Repubblica non è un concetto oggettivo ma oggettivabile; non qualsiasi interesse giustifica il segreto, ma solo un interesse così qualificato. Tuttavia, anche con questa cautela, non si escludono i rischi di soggettivismo. La valutazione sulla pericolosità della divulgazione per il bene protetto è infatti sempre espressione di un giudizio di valore. Il segreto di Stato, in questo senso, assume sempre una connotazione soggettiva. È la funzionalizzazione del segreto che riduce la politicità dell’atto di apposizione o di conferma dell’opposizione: si apre così uno spazio per forme concrete di controllo.

La dottrina, in merito alla questione qui in esame, come dicevamo poco sopra , non ha assunto posizioni univoche, rinvenendo il fondamento costituzionale del segreto in diversi principi, facenti capo a diverse norme costituzionali.

Alcuni autori ⁴⁵ (ma anche alcune pronunce giurisprudenziali⁴⁶) hanno indicato l’art. 82, 2° comma della Costituzione quale pretesa fonte di legittimità dell’istituto del segreto. L’art. 82,2° comma, nello

⁴⁴ Ci riferiamo agli artt. 15 (segretezza della corrispondenza); 18 (divieto di associazioni segrete); 21 (divieto di stampa clandestina); 48 (segretezza del voto); 64 (pubblicità delle sedute parlamentari e possibilità di deliberare specificamente riunioni in seduta segreta); 80 (pubblicità della politica internazionale).

⁴⁵ In particolare Colli “Sulla validità dell’attuale disciplina legislativa del segreto di Stato” in *Rassegna parlamentare* 1968 pag. 263.

stabilire che le Commissioni parlamentari d'inchiesta, nominate da una delle due Camere, procedono alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'A.G., avrebbe richiamato anche gli artt. 342 e 352 cod. proc. pen. (relativi al segreto di Stato) contemplando quindi il segreto di Stato come limite al potere d'indagine di una Commissione parlamentare d'inchiesta, e legittimando in tal modo l'istituto del segreto (per di più, così come disciplinato dalla normativa ordinaria vigente all'epoca)⁴⁷.

Le critiche mosse a tale tesi, di ordine logico e sistematico, sono, ad avviso di chi scrive, molto convincenti.

Innanzitutto, la normativa così come delineata dal codice del 1930 non è proprio un esempio di sensibilità alle istanze democratiche e di tutela dei cittadini. Sarebbe quindi un'interpretazione priva di sensibilità storica quella che pensasse che i Costituenti, nel tracciare le linee di un ordinamento che intendeva porsi come momento innovativo rispetto al regime precedente, avessero voluto "costituzionalizzare" la normativa dei codici del 1930.

A ben vedere, anzi, la tesi criticata sarebbe addirittura contraria alla *ratio* dell'art. 82 il quale tenderebbe a costituzionalizzare delle garanzie per il cittadino, garantendo che le Commissioni parlamentari non possano avere poteri di indagine maggiori di quelli dell'A.G. nei confronti del cittadino inquisito (in altre parole: i limiti che valgono per l'A.G. devono valere anche per le Commissioni parlamentari d'inchiesta). Ma (e qui la contraddizione) la normativa del segreto di Stato delineata dal codice non è orientata alla garanzia del cittadino, a tutela dei suoi diritti di libertà ed esigenze di difesa... tutt'altro! Quindi stona un po' che in una norma che si preoccupa di mettere dei paletti a tutela del cittadino, quale è l'art. 82, si sia voluta intenzionalmente richiamare una normativa che va in senso contrario.

Inoltre l'art. 82 non crea uno schermo insormontabile a tutela del segreto di Stato, applicandosi alle Commissioni parlamentari d'inchiesta e ben potendo essere superato con eventuali leggi istitutive di Commissioni bicamerali d'inchiesta (che svincolino la Commissione dall'osservanza dei limiti sanciti dal cod. proc. pen. in tema di segreto di Stato).

Ma infine (e soprattutto) l'art. 82 fissa una corrispondenza tra limiti ai poteri d'indagine dell'A.G. e quelli delle Commissioni parlamentari ma nulla vieta al legislatore ordinario di cambiare la disciplina del segreto di Stato. In altri termini, la Costituzione impedirebbe di svincolare i limiti valevoli per le Commissioni d'inchiesta da quelli valevoli per l'A.G. ma non proibirebbe di apportare modifiche direttamente alla normativa che disciplina la materia stessa nei riguardi dell'attività degli organi giudiziari.⁴⁸

⁴⁶ Si veda la sentenza della Corte di Cassazione del 24 febbraio 1970 Rinaldi (in Foro It. II col. 188) che ha cercato di fornire una piattaforma costituzionale alla disciplina del segreto di Stato argomentando la compatibilità costituzionale della tutela del segreto ex cod. proc. pen. sulla base appunto dell'art. 82 Cost., secondo il ragionamento riportato.

⁴⁷ Tale tesi infatti si spingerebbe oltre il riconoscimento della legittimità costituzionale dell'istituto del segreto in sé, arrivando addirittura a sostenere la "costituzionalità globale" del segreto di Stato nei termini in cui è previsto dalla legislazione, vale a dire la conformità alla Costituzione della disciplina sostanziale e processuale del segreto politico-militare così come delineata dalla normativa vigente all'epoca.

⁴⁸ In altre parole, dunque, (quelle di P. Pisa op. cit. pag. 206) "non si può ritenere non solo "costituzionalizzata" ma neppure dotata di rilevanza costituzionale sulla base dell'art. 82 una normativa che il legislatore ordinario, nel quadro di una revisione dei codici, potrebbe eliminare...o trasformare profondamente in modo da far prevalere sull'interesse al segreto l'interesse, talvolta ad esso contrapposto, ad un pieno accertamento della verità nel processo".

Essendo stata, quindi (almeno ad avviso di chi scrive), ampiamente confutata la sostenibilità di un orientamento che faccia leva sull'art. 82, 2° comma, della Costituzione per dimostrare la legittimità costituzionale dell'istituto del segreto, vediamo le altre impostazioni proposte dalla dottrina a tal fine.

Insufficiente appare anche il richiamo agli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale menzionati dall' art. 2 della Costituzione. Secondo questa impostazione⁴⁹, nell'art. 2 seconda parte (che afferma che la Repubblica richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale) viene vista una corrispondenza tra richiamo alla solidarietà sociale e tutela della collettività, che postula il sacrificio della libertà del singolo, affinché la difesa sociale, nel suo complesso, sia più "efficace"; ed i principi ispiratori della tutela del segreto di Stato sono pienamente conciliabili con i principi "solidaristici" di cui all'art. 2.

Le critiche a tale impostazione evidenziano come dedurre dalla proclamazione dell'esigenza di adempimento dei doveri di solidarietà politica e sociale una consacrazione delle istanze di segretezza militare *tout court* pare un salto logico azzardato.

Su un piano diverso, viene fatto notare come l'art. 2 della Costituzione sia una norma generica e soprattutto *polivalente* in quanto al richiamo all'adempimento dei doveri di solidarietà viene fatto precedere il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, tanto è vero che all'art. in questione si è fatto riferimento per ricostruire il fondamento della libertà d'informazione, nell'aspetto del diritto ad essere informati. Rinvenire quindi nell'art. 2 la fonte di precisi limiti a tali diritti sembra poco corretto.

Nel tentativo di trovare un fondamento costituzionale al segreto di Stato si è invocato, da parte di molta parte della dottrina, il dovere di fedeltà sancito dall'art. 54, 1° comma, della Costituzione che recita: "Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica (e di osservarne la Costituzione e le leggi)". Il richiamo al dovere di fedeltà alla Repubblica fornirebbe un supporto costituzionale utile al riconoscimento dell'esigenza di segretezza dello Stato.

I sostenitori di tale tesi si sono poi scontrati con la difficoltà di dare un contenuto a tale dovere di fedeltà che andasse oltre delle generiche affermazioni (ad es. hanno ravvisato l'oggetto del dovere nel "contenuto materiale" della Costituzione⁵⁰, salva poi la ulteriore difficoltà di definire tale contenuto....) dovendosi infine arrendere all'evidenza della impossibilità di individuare nel dovere di fedeltà un contenuto autonomo rispetto ai doveri tradotti dal legislatore in esplicite norme (in pratica, quando il legislatore costituzionale ha voluto esigere dei comportamenti dai cittadini lo ha esplicitato con particolari

⁴⁹ Anche questa impostazione ha trovato supporto in qualche pronuncia giurisprudenziale, come la sentenza della Cassazione 22 febbraio 1974, Rossanigo, in Giur. It. 1975, II c.244 e segg. che ha affermato che "i principi ispiratori della tutela del segreto militare non sono contrastanti...con la Costituzione della Repubblica - art. 2 - in quanto la realtà dello Stato non può rifiutare valore giuridico di richiamo della collettività...affinché la difesa sociale nel suo complesso sia più efficace".

⁵⁰ Si veda ad es. Mastropaolo op. cit. pag. 90 che, in merito al contenuto materiale della Costituzione, citando autori precedenti, parla di "quell'insieme di principi e valori politici e metagiuridici dai quali ha preso l'avvio la Repubblica italiana". Anche lui comunque subito dopo ammette che "il cittadino non può avere verso lo Stato che il dovere di fare o non fare, secondo quanto prescrivono le singole leggi. La Repubblica non può insomma identificarsi con un complesso di dottrine cui i cittadini siano obbligati ad aderire e non potrebbe quindi essere imposta una funzionalizzazione della manifestazione del pensiero alla forma democratica e repubblicana dello Stato..... Del resto, il principio di certezza degli obblighi giuridici, proprio di ogni stato di diritto, comporta che l'obbligo di fedeltà non dia luogo a particolari doveri del singolo da aggiungere a quelli certi statuiti dalle leggi".

disposizioni). Una eccessiva genericità del dovere di fedeltà, dunque, impedirebbe di rinvenire in esso il fondamento costituzionale del segreto di Stato.

Forse l'aver agganciato il fondamento giustificativo del segreto di Stato al dovere di fedeltà è piuttosto frutto di una suggestione spiegabile in chiave storica: lo "spionaggio", nel regime precedente, era considerato una forma di tradimento⁵¹; da qui il collegamento con il dovere di fedeltà.

Vi è stato, dall'altro lato, chi ha rifiutato la tendenza a considerare il dovere in questione come "elemento evanescente e tralaticio"⁵² ritenendo di poterne delineare un effettivo e concreto contenuto, e ha spostato l'accento sul termine di riferimento del principio stesso, vale a dire la Repubblica democratica, e sul suo oggetto, il comportamento o la prestazione cui il soggetto è obbligato per la stabilità e l'interesse delle istituzioni stesse, configurando una sintesi tra i principi democratico e solidaristico a base dell'ordinamento. In altre parole, le interrelazioni tra il principio in questione ed i principi democratico e solidaristico conferirebbero al primo un contenuto e vincoli affatto innovativi rispetto al precedente ordinamento (dove pure trovava posto ma in una diversa configurazione). Il dovere di fedeltà, avendo come termine di riferimento la Repubblica democratica, avrebbe per oggetto il comportamento o la prestazione funzionali alla stabilità e all'interesse delle istituzioni stesse, nonché ai valori democratici del nostro ordinamento. In virtù del principio solidaristico, infine, i soggetti non sono tenuti soltanto a rispettare l'obbligo di astenersi dalla commissione di atti lesivi nell'interesse della sicurezza dello Stato democratico ma sono altresì obbligati a porre in essere ogni atto idoneo a consolidare e sostenere, sotto il profilo della effettività, i valori che ne sono il contenuto concreto.

Per quanto riguarda il Governo in particolare, questa impostazione dottrinale è dell'avviso che posto che il Governo, quale organo del potere esecutivo, è investito, per la parte che rientra nelle sue competenze, della responsabilità di prevenire ogni forma di minaccia, pericolo o lesione di quei valori (quelli al vertice rispetto all'insieme di valori tutelati dalla Costituzione n.d.r.) nonché di reprimerne le corrispondenti manifestazioni quando si producano, si può ritenere che il principio di fedeltà qualifichi per esso, sotto tale profilo, il dovere di procacciarsi ogni informazione idonea all'esercizio tempestivo ed adeguato di tale prevenzione, come anche alla iniziativa....rivolta a fronteggiarne la estrinsecazione, quando si verifichi, valendosi di tutte le potestà ed i mezzi che l'ordinamento legittimamente gli attribuisce. Analogamente è imposto il dovere al Governo di garantire il divieto di notizia, ossia la tutela del segreto di Stato, se ciò sia utile e necessario a quei fini.

La maggior convergenza si è comunque registrata intorno al reperimento del fondamento costituzionale del segreto di Stato nell'art. 52, 1° comma che sancisce il "sacro" dovere del cittadino di difendere la patria. Per stabilire la portata della copertura costituzionale in questione è necessario innanzi tutto determinare, se la difesa oggetto della prescrizione sia limitata a quella esterna (profilo della tutela

⁵¹ Già nell'antica Roma era considerato un *crimen proditiōnis*, un tradimento perpetrato con l'aiuto del nemico o a vantaggio del nemico.

⁵² Silvano Labriola *Le informazioni per la sicurezza dello Stato* Giuffrè, 1978 pagg. 45-49.

contro aggressioni provenienti da Stati esteri) ovvero ricomprenda anche quella interna (garanzia della stabilità interna contro movimenti di sovversione organizzati nell'ambito dello Stato).

In accordo con la prevalente dottrina pubblicistica, la difesa di cui all'articolo in questione deve intendersi limitata alle aggressioni esterne, cioè riferita alla tutela dello Stato nel suo complesso nei confronti di aggressioni provenienti da altri Stati, con specifico riguardo cioè alla guerra difensiva, con esclusione, quindi, di ogni obbligo di protezione, all'interno, dei valori dell'ordinamento (dimensione internazionale del concetto); alcuni autori⁵³ traggono questa conclusione dal richiamato concetto di "Patria" e dal fatto che il dovere di difesa viene spesso concretizzato nell'obbligo di prestare il servizio militare. Altri invece fanno derivare questa limitazione da un "collegamento con gli artt. 11 e 78 Costituzione"⁵⁴

Ne deriva che a godere di una copertura costituzionale sarebbero solo quei segreti collegati funzionalmente alla tutela della sicurezza esterna e cioè (un settore de) i segreti politico-militari; a titolo esemplificativo, le notizie relative alla predisposizione di un sistema di difesa verso un potenziale nemico esterno (mezzi di difesa statica, come impianti militari di vario genere, unità militari, composizione dell'armamento, pianificazioni di interventi contro aggressioni esterne etc. etc.). Coerentemente a tale impostazione, dunque, la copertura costituzionale non può ritenersi estesa nemmeno a *qualsiasi* segreto militare: è necessario che intercorra un nesso di stretta strumentalità tra segretezza di una notizia ed integrità/funzionalità dell'apparato di difesa dello Stato verso nemici esterni⁵⁵.

In questa stessa prospettiva, tra l'altro, si possono dare casi nei quali il dovere di fedeltà alla Repubblica configuri degli obblighi opposti a quelli del segreto, nell'ipotesi in cui, cioè, la segretezza copra atti/fatti/comportamenti che possano mettere in pericolo lo Stato, compromettendo i rapporti pacifici con altri stati, ed esponendolo al rischio di aggressioni/ritorsioni⁵⁶.

Stante la ricostruzione appena esposta, resterebbero quindi privi di copertura costituzionale i segreti c.d. politici, quelli cioè funzionali alla tutela di un interesse politico, interno o internazionale, dello Stato. Eppure c'è concordia in dottrina nel ritenere costituzionalmente legittimati quei segreti politici finalizzati alla tutela della sicurezza interna dello Stato, che ne costituirebbe il fondamento giustificativo sul piano costituzionale (fondamento non ancorabile ad una specifica norma costituzionale ma ricavabile in via sistematica dalla Costituzione).

La sicurezza interna, infatti, intesa come tutela delle istituzioni repubblicane contro pericoli di eversione, ovverosia come rifiuto della violenza rivolta contro quelle strutture organizzative supreme e

⁵³ P. Pisa op. cit. pagg. 247 e segg.

⁵⁴ Come la Anzon op. cit. pag. 1785 e segg.

⁵⁵ A detta di P. Pisa op. cit. pagg. 247 e segg., in questa ottica, deve ritenersi assistito da copertura costituzionale anche un particolare profilo del segreto diplomatico (in senso più generale, politico) e cioè quello inerente a trattative o contatti a livello internazionale attinenti alla predisposizione di sistemi di difesa multilaterale (nei quali appunto è rinvenibile quella strumentalità alla difesa della patria) ad es. contatti intercorrenti tra i paesi della NATO.

⁵⁶ È il caso in cui, ad es., un soggetto venga a conoscenza di piani segreti, posti in essere da organi pubblici (militari o politici) che tendano ad imbarcare il Paese in imprese rischiose, fonte di tensione politico-militare con altri stati che lo esponano al pericolo di aggressione o ritorsione a cui le nostre forze armate siano impreparate a rispondere. La denuncia di queste trame, che astrattamente integrerebbe il reato di violazione di segreto, viene scriminata dall'adempimento al dovere di difendere la Patria.

quegli istituti essenziali che la Costituzione ha posto a presidio del metodo democratico⁵⁷ rappresenta un valore fondamentale dell'ordinamento (in altre parole, la sicurezza interna come valore da tutelare sarebbe un portato del metodo democratico immanente all'intero sistema, che riconduce alla sovranità popolare (artt. 1 e 49 Costituzione). Si veda, per tutti, Mastropaolo⁵⁸, che pur rinvenendo nell'art. 52 il fondamento costituzionale dei segreti posti a tutela della sicurezza interna, sostiene la ricostruibilità anche in via sistematica della legittimazione costituzionale dei segreti stessi. Egli infatti dice che “ l'art. 1 della Costituzione, nell'affermare la democraticità dello Stato repubblicano e la sovranità popolare, rivela un principio immanente (che trova storica espressione anche nell'art. 139 e nella disp. finale XII): la Repubblica e le sue istituzioni non sono liberamente esponibili alle aggressioni interne di chi volesse sconvolgerle. È del resto significativo che la Costituzione deroghi al principio dell'irresponsabilità...del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni nelle ipotesi di alto tradimento e di attentato alla Costituzione (art. 90, 1° comma Costituzione)..... Le esigenze di garanzia di un determinato assetto costituzionale giungono quindi al punto di superare il diaframma dell'irresponsabilità che circonda di un'atmosfera quasi sacrale il litorale della massima carica dello Stato”.⁵⁹

L'autore⁶⁰ aggiunge una ulteriore argomentazione a sostegno della legittimità costituzionale dei segreti a tutela della sicurezza interna. Dopo aver concordato sulla inidoneità dell'art. 54 a giustificare in blocco la disciplina del segreto di Stato, non ne ritiene tuttavia inutile il richiamo: una norma che enunci un principio di portata generale ha pur sempre un rilievo sistematico. L'art. 54, sottolineando che la fedeltà è dovuta non genericamente allo Stato ma alla Repubblica, intesa come complesso di valori di cui la Costituzione è espressione e traduzione concreta, conferma quanto appena detto a proposito del dovere di difesa, che deve essere riferito non solo ai potenziali nemici esterni della Repubblica, ma anche a quelli interni, che ne tentassero l'eversione dei valori di riferimento aggredendone le istituzioni.

Il dovere di fedeltà è quindi uno dei fondamenti che giustificano le norme che garantiscono la Repubblica dal tradimento, contro i suoi aggressori interni od esterni, imponendo talvolta il mantenimento del segreto ed altre volte invece l'obbligo di denunciare notizie relative a situazioni e comportamenti illegali che possono mettere in pericolo l'integrità della Repubblica e le sue istituzioni.

⁵⁷ Il metodo democratico implica che ogni modifica dell'ordinamento vigente avvenga mediante gli appositi procedimenti stabiliti dal popolo mediante la Costituzione e le leggi ad essa conformi.

⁵⁸ *Contra* F. Mastropaolo op. cit. pagg. 87 e segg. secondo il quale “il dovere di difesa non si riferisce soltanto alla sicurezza esterna, intesa come “interesse dello Stato-comunità alla sua integrità territoriale, e – al limite – alla sua sopravvivenza” ma anche alla sicurezza interna, intesa come interesse dello Stato alla sua integrità costituzionale ed alla sua sopravvivenza come Stato democratico. L'opposta tesi, se fosse portata alle estreme conseguenze (per fortuna i suoi sostenitori riconoscono invece un fondamento alla sicurezza interna, in forza di argomentazioni [sistematiche n.d.r.]), renderebbe fungibile la forma democratica dello Stato con qualsiasi altra: il dovere di difesa, sul piano internazionale, sancito dall'art. 52, sopravviverebbe alla sovversione anche dei fondamentali principi costituzionali ed il cittadino resterebbe comunque obbligato a difendere uno Stato che fosse il risultato di tale sovversione. A mio sommo avviso, invece, aspetto interno ed aspetto internazionale, sono intimamente compenetrati: il termine “Patria” non deve essere necessariamente inteso con riferimento alla sola nazionalità, indipendentemente dalle forme storiche e giuridico-politiche da essa assunte nello Stato quale è organizzato dalla Costituzione repubblicana”.

⁵⁹ Citando P. Pisa op. cit. pagg. 218 e segg.

⁶⁰ Op. cit. pag. 90.

Sulla stessa linea si pongono quegli autori⁶¹ che, per superare la lettura che rinviene il dovere di difesa solo sul versante esterno delle relazioni statuali, collegano l'art. 52 Costituzione all'art. 54 Costituzione: il dovere di fedeltà (inteso come “adesione ai supremi valori assunti come fini permanenti della Repubblica”) troverebbe concretizzazione in un “dovere di difesa dello Stato repubblicano e delle sue istituzioni fondamentali per garantire la possibilità di restare fedeli ai valori in esso rappresentati e accettati”. Così, “con l'abbinamento del dovere di difesa al dovere di fedeltà e quindi ai valori politici, economici e sociali che di esso costituiscono il sostegno istituzionale” si “legittima e regola il dovere di difesa dell'ordinamento anche sul piano interno⁶²”.

A detta di alcuni autori⁶³, queste ed altre dottrine possono essere ricondotte ad unità se si assume che tanto il valore della difesa quanto quello della fedeltà hanno come obiettivo quello di garantire la sicurezza della Repubblica, intesa come l'insieme dei valori fondanti l'ordinamento costituzionale: protezione dell'identità repubblicana, ideale e materiale, di quei valori oggettivi che identificano e qualificano l'unità politica. (una unitarietà ricostruttiva, quindi, ritrovata nel bene ultimo alla cui tutela sarebbero funzionali gli altri valori protetti in via immediata). In quanto funzionale alla tutela della sicurezza interna, dovrà quindi considerarsi assistito da copertura costituzionale quel segreto imposto a tutela di contromisure predisposte allo scopo di prevenire sovvertimenti violenti delle istituzioni democratiche, nella misura in cui la diffusione di tali notizie potrebbe rendere inefficaci le contromisure stesse.

Resterebbero esclusi dalla copertura costituzionale i segreti politici c.d. generici, cioè non funzionalizzati alla tutela della sicurezza interna o esterna dello Stato⁶⁴.

Chi scrive aderisce alla posizione di quegli autori⁶⁵ che, pur ritenendo non conforme a Costituzione una tutela generica quale quella apprestata dal codice penale e processuale (con le dilatazioni e gli abusi ai quali essa si presta) tuttavia ritengono inaccettabile derivare, dal principio di controllo e partecipazione popolare alla gestione della funzione di indirizzo politico, nell'esercizio della sovranità che è ad esso riservata, la illegittimità costituzionale di ogni segreto che non si riferisca strettamente e direttamente alla sicurezza dello Stato. Una cosa, infatti, è dire che l'indirizzo politico dell'amministrazione, dell'economia, della politica estera, della sicurezza interna e della stessa difesa esterna deve poter essere dibattuto senza limiti dai cittadini e che l'azione amministrativa deve essere controllata dall'opinione pubblica, altra cosa è dire che in ogni momento esecutivo o preparatorio l'azione degli organi politici ed amministrativi deve

⁶¹ Cfr. G. Cocco *I servizi di informazione e sicurezza nell'ordinamento italiano*. Vol. I, Cedam; 1980, p. 45 e segg.

⁶² Scrive Giuseppe Scandone (“*I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007 n° 124)*” a cura di Giovanni Conso): “ad avviso di chi scrive, si potrebbe tentare uno sforzo per affrontare in termini meno alternativi il rapporto tra dovere di fedeltà, da un lato, e quello di difesa, dall'altro, posto che il primo chiama tutti, cittadini ed istituzioni, ad un atteggiamento di fondo cui improntare l'intera esistenza così come i singoli comportamenti, mentre il secondo, più calato nel confronto con soggetti ostili, traduce il dovere di essere fedeli nel dovere di agire concretamente per proteggere il Paese da ogni forma di minaccia o aggressione. In altre parole, la difesa è la frontiera più avanzata della fedeltà, forse quella più evidente.....(*omissis*) [di sui n.d.r.] la fedeltà costituisce il presupposto, in termini tanto soggettivi e psicologici quanto oggettivi e giuridici”.

⁶³ A. Morrone pag. 22 op. cit.

⁶⁴ La Anzon op. cit. pagg.1786 e segg. assume una posizione forse ancora più radicale, considerando il segreto politico genericamente inteso (cioè quello posto a tutela di un generico interesse politico) addirittura costituzionalmente *vietato* in quanto in contrasto con tutta una serie di principi costituzionali espressione del metodo democratico che impronta tutto il nostro ordinamento.

⁶⁵ Come il Mastropaolo op. cit. pag. 88 e segg.

svolgersi in piazza. Una simile pretesa vanificherebbe la possibilità stessa di un'attività esecutiva: valga l'esempio di alcuni segreti finanziari senza i quali alcuni provvedimenti economici sarebbero inutili.

Il segreto imposto nell'interesse pubblico, allora, non sempre è illegittimo costituzionalmente, in quanto la Costituzione garantisce l'esercizio dei poteri dello Stato e di tutti i suoi organi. Il "buon andamento" dei pubblici uffici (art. 97 Costituzione) non potrebbe essere assicurato se *tutta* l'attività degli organi statali fosse *sempre* palese. È vero, certo, che l'imparzialità di cui allo stesso art. 97 richiede la pubblicità dell'azione amministrativa ma non, di necessità, in ogni momento: il segreto d'ufficio e talora quello politico possono giustificarsi in talune fasi in cui l'attività degli organi pubblici si dispiega, e la stessa Costituzione non bandisce il ricorso allo strumento del segreto.

Deve, semmai, osservarsi che l'isolata lettura dell'art. 64, 2° comma Costituzione potrebbe indurre a pensare che possano sottrarsi al controllo popolare proprio le più importanti decisioni politiche. In realtà non è così: proprio l'art. 1 impedisce di ritenere che le Camere possano discutere segretamente le grandi linee di indirizzo politico, concernenti la politica estera, la difesa, l'economia, etc., nonché, ovviamente, che possano tener segreta una legge o gravi decisioni, come quella relativa allo stato di guerra.

Viceversa le Camere possono in segreto ricevere informazioni riservate dal Governo o discutere modalità preparatorie o attuative di determinati indirizzi politici. Del pari, il Consiglio dei Ministri, le cui riunioni non sono pubbliche, può mantenere segrete talune sue decisioni proprio allo scopo di non vanificarne il risultato con dichiarazioni intempestive. In conclusione non è affatto incompatibile con la Costituzione il segreto politico che garantisce la funzionalità degli organi dello Stato, ma esso deve essere circoscritto e non può restare nei termini generici del codice penale in vigore al momento dell'approvazione della Costituzione.

4.1.2) La giurisprudenza della Corte Costituzionale.

La Corte costituzionale in due sentenze della fine degli anni '70 (la n° 82 del 1976 e la n° 86 del 1977⁶⁶) ha proceduto ad una chiarificazione del concetto di segreto alla luce della Costituzione repubblicana, pronunciandosi in merito al fondamento costituzionale del segreto, ovvero individuando l'interesse costituzionalmente rilevante tutelato dal segreto di Stato⁶⁷ e fornendo inoltre un' indicazione in merito alla sua collocazione nella gerarchia dei valori costituzionalmente riconosciuti, ai fini del bilanciamento (o giudizio di prevalenza) rispetto ad essi, in caso di conflitto.

Più specificamente nella prima delle due sentenze, la 82/1976⁶⁸, la Corte, richiamando l'art. 86 c.p.m.p., che definisce il segreto militare vero e proprio (come quel segreto che assiste le notizie concernenti

⁶⁶ Corte Cost. 6 aprile 1976 n° 82 in Giur. Cost. 1976, I, 469 e segg. e Corte Cost. 24 maggio 1977 n° 86 in Giur. Cost. 1977, I, 696 e segg.

⁶⁷ La sentenza n° 82/1976 si riferisce solo al segreto militare, in realtà. La successiva sentenza avrà riguardo invece al segreto politico-militare.

⁶⁸ Nella sentenza in esame la Corte risolve l'unica questione di legittimità ritenuta rilevante tra quelle sollevate dal giudice *a quo* e cioè il preteso contrasto della norma risultante dal combinato disposto degli artt. 342 e 352 cod. proc. pen., sotto il

“la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato”) riconosce quest’ultimo come inerente al “supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale” e cioè “interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e al limite alla sua stessa sopravvivenza”. “Interesse (prosegue la Corte, n.d.r.) presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico, che trova espressione, nel nostro testo costituzionale, nella formula solenne dell’art. 52 che proclama la difesa della Patria “sacro dovere del cittadino”” (punto 5 del c.i.d.).⁶⁹

La successiva sentenza n° 86 del 1977⁷⁰ riprende e specifica gli argomenti spesi a favore della *costituzionalizzazione* del segreto di Stato, delimitando ulteriormente la sfera di segretezza politico-militare costituzionalmente legittima.

La Corte parte infatti dal ragionamento già introdotto dalla sent. n° 82/1976 per specificarlo in modo da evidenziare il carattere “supremo” dell’interesse tutelato dal segreto di Stato, anche ai fini di un giudizio di prevalenza del suddetto interesse in un caso (quale è quello *de quo*) di conflitto con altri interessi pure essi costituzionalmente rilevanti. Statuisce la Corte che il concetto di “difesa della Patria” di cui all’art. 52 Cost. “può avere un’accezione molto larga ed abbracciare anche aspetti che vanno al di là di quel che in effetti merita di trovare una protezione che valga a superare.....altri principi che pur sono ritenuti essenziali nel nostro ordinamento costituzionale “ (punto 5 del c.d.).

Il concetto di “difesa dalla Patria” viene così specificato (in base anche ad altri articoli della Costituzione quale l’art. 87) in quello di “sicurezza dello Stato”, il quale viene a sua volta delimitato facendo riferimento ad altre norme della Costituzione che fissano elementi e momenti imprescindibili del nostro Stato.

La Corte enuclea dunque il concetto di *sicurezza esterna* da un lato, a tutela dei principi di indipendenza nazionale, unità ed indivisibilità dello Stato (art. 5) e quello di *sicurezza interna* dall’altro (avendo riguardo soprattutto all’ art. 1 che riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula “Repubblica democratica”), intesa come necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che, come si è detto, possono coinvolgere l’esistenza stessa dello Stato” (punto 5 del c.d.).

Individuato l’interesse alla base del segreto di Stato come *supremo*, la Corte espressamente specifica che il segreto in tanto può prevalere su tutti gli altri interessi in contrasto in quanto mezzo o strumento

profilo della disparità di trattamento che deriverebbe alla fattispecie del segreto d’ufficio rispetto a quella del segreto militare, dall’istituto dell’autorizzazione a procedere, previsto solo per il secondo.

Contrasto ritenuto dalla Corte insussistente, stante la non irrazionalità di una modulazione della intensità della protezione (penale e processuale) delle varie specie di segreti riconosciute nella vigente legislazione, in relazione alla rilevanza degli interessi cui ineriscono.

⁶⁹ Ancora, sempre al punto 5 e nello stesso senso, la Corte ritiene che tra le varie specie di segreti riconosciuti nella vigente legislazione, la rilevanza degli interessi cui essi ineriscono tocchi “il grado più alto quando sia in giuoco il segreto militare vero e proprio”.

⁷⁰ Giudizio di costituzionalità riguardante anch’esso gli artt. 342 e 352 del cod. proc. pen. sotto il profilo del rapporto tra segreto di Stato e funzione giurisdizionale. Nel caso di specie, cioè, le censure di incostituzionalità avanzate dal giudice *a quo* attengono al rapporto tra segreto ed esercizio della funzione giurisdizionale. La Corte si trova dunque ad affrontare la questione di quale interesse debba prevalere, se quello al segreto o quello all’esercizio della funzione giurisdizionale.

necessario per il raggiungimento del fine della sicurezza (ovverosia: in quanto tra segreto ed interesse sussista un ragionevole rapporto di mezzo a fine).

La Corte cioè esplicita il requisito necessario del *nesso finalistico tra segreto e tutela della sicurezza dello Stato così come delineata nella sentenza* (vale a dire in quella accezione ristretta che sola attribuisce all'interesse della sicurezza quel carattere supremo e prevalente su ogni altro interesse⁷¹).

La Corte, nella delimitazione della sfera di segretezza politico-militare costituzionalmente legittima, fa due ulteriori precisazioni in negativo⁷²: innanzi tutto, specifica che gli interessi che giustificano il segreto di Stato devono rimanere “nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono”⁷³.

In secondo luogo, il segreto di Stato “non può essere allegato per impedire l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale”; si assiste dunque qui alla prima presa di posizione giuridicamente rilevante sul problema del c.d. *segreto illegale*, sul quale vedi oltre, paragrafo 5 di questo capitolo

4.2) Gestione e controllo del segreto di Stato.

Negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione la giurisprudenza (ordinaria e costituzionale), in attesa di un invocato intervento del legislatore ordinario di armonizzazione della disciplina del segreto di Stato con la nuova Carta costituzionale, procede, se pur a volte in maniera non sempre coerente, ad integrare il sistema di gestione e controllo del segreto di Stato delineato dalla legislazione in vigore, alla luce dei nuovi principi costituzionali anche in merito al nuovo assetto dei poteri delineato.

Come sostiene autorevole dottrina⁷⁴, nel contesto dello Stato di diritto e, *a fortiori*, nello Stato costituzionale, il segreto di Stato deve trarre fondamento da determinati valori fondamentali, è soggetto al principio di legalità e, quindi, deve essere regolato positivamente, sia per ridurre la naturale ampiezza delle valutazioni ad esso inerenti, sia per rendere effettivo il principio di divisione dei poteri in vista della garanzia del sistema.

Alla soggezione del segreto al principio di legalità consegue la possibilità di effettuare dei controlli sull'esercizio della potestà di segretazione. Il punto è che un sistema di controlli non è stato legislativamente previsto fino a quasi trent'anni dalla approvazione della Costituzione, ed è toccato pertanto alla giurisprudenza il compito di rispondere alle istanze emergenti in merito.

⁷¹ P. Pisa, commentando questa sentenza, volendo evidenziare il ridimensionamento operato dalla Corte della nozione di segreto fornita dai codici del 1930, parla di “severa potatura compiuta dai giudici costituzionali nel selezionare gli interessi tutelabili con lo strumento del segreto”; “*Il segreto di Stato di fronte alla Corte costituzionale: luci ed ombre in attesa della “riforma”*” in *Giur. Cost.* 1977 pag. 1206.

⁷² La dottrina si è chiesta se la ridefinizione del segreto di Stato operata dalla Corte, in chiave positiva e negativa, avesse portata limitata alle norme impugnate (e quindi al profilo processuale del problema) oppure avesse valore generale. Si è ritenuto di propendere per il secondo senso dell'alternativa. La compenetrazione e simmetricità delle nozioni sostanziale e processuale del segreto di Stato sono troppo evidenti, oltre che logiche, per poter ipotizzare una lettura restrittiva della decisione dei giudici costituzionali, che avrebbe portato, tra l'altro, a dover ritenere esistenti due nozioni di segreto di Stato: una, più estesa, operante nell'ambito del diritto penale sostanziale; e l'altra, più ristretta e costituzionalmente corretta, operante nel processo penale.

⁷³ La sicurezza dello Stato coincide insomma con la preservazione dello Stato-comunità, non con il perseguimento di obiettivi e strategie di parte.

⁷⁴ A. Morrone op. cit. pag. 12 e segg.

Quale “limite alla conoscibilità”, il segreto costituisce un ostacolo quasi naturale all’attività di accertamento di fatti; e dal momento che tale funzione spetta istituzionalmente (quasi esclusivamente⁷⁵) al potere giudiziario, sono stati i giudici a far emergere le prime problematiche a riguardo ed a sollecitare l’intervento della giurisprudenza, prima ordinaria e poi costituzionale.

4.2.1) Il sindacato giurisdizionale sull’atto impositivo del vincolo di conoscibilità nell’ambito dei processi per violazione del segreto. Giurisprudenza dei Tribunali comuni e di quelli militari.

Da non confondersi con il controllo in senso proprio del segreto è il sindacato giurisdizionale della segretezza/riservatezza nell’ambito dei procedimenti per la repressione della violazione del segreto in senso ampio.

È infatti ormai indubbio che al giudice che proceda per violazione del segreto (in senso ampio), spetti un ruolo autonomo nell’accertamento della natura segreta dei fatti sottoposti al suo giudizio, a prescindere da una manifestazione in tal senso degli organi dell’esecutivo. Se, alla fine di tale indagine, sebbene con le inevitabili limitazioni ai suoi poteri istruttori, egli si convince che non sussiste alcun interesse attuale dello Stato che giustifichi il segreto o la riservatezza, potrà escludere la sussistenza di un reato di procacciamento o rivelazione ed assolvere l’imputato.

Nell’ipotesi in cui manchi un atto di volontà della P.A., problemi non si pongono in quanto spetta al giudice valutare se la notizia rivelata doveva restare segreta per il pubblico interesse preso in considerazione dalla legge (sicurezza dello Stato o interesse politico interno o internazionale).

Quando invece esista un atto di volontà della P.A. che ponga un vincolo alla conoscibilità, non vi è dubbio che esso subisca incidentalmente un sindacato giurisdizionale, a seguito del quale esso può essere ritenuto illegittimo dal giudice (ad es. perché non più rispondente ad interessi pubblici o perché viziato da eccesso di potere). L’art. 5 della legge 20 marzo 1865 all. E, infatti, stabilisce che l’autorità giudiziaria applichi gli atti amministrativi “in quanto siano conformi alle leggi”.

Si è affermato così, anche in giurisprudenza, il principio che in questa sede il giudice abbia sempre il potere, anzi il dovere, di controllare la legittimità, se pure ai soli fini della disapplicazione, della classificazione di segretezza e del divieto di divulgazione, trattandosi di comuni provvedimenti amministrativi, sebbene poi l’ambito del controllo sia stato spesso ridotto ad aspetti di legittimità eminentemente formali.

Dal momento però che questa conclusione non è stata pacifica sin da subito, diamo conto qui dei passaggi più significativi del percorso giurisprudenziale con cui si è giunti a questa conclusione.

⁷⁵ Non vanno dimenticate le Commissioni parlamentari d’inchiesta; e, stante il parallelismo istituito tra di esse i poteri dell’autorità giudiziaria dall’art. 82 Cost., i limiti ai poteri dell’una si risolvono in ostacoli alle funzioni delle altre e quindi dello stesso Parlamento .

La prima pronuncia significativa in materia risale al 1955⁷⁶ ed è una sentenza della Corte di Assise di Roma che, premesso che, ai sensi del codice vigente, la classificazione di segretezza è senz'altro rimessa all'apprezzamento del potere esecutivo, si è pronunciata in senso favorevole all'attribuzione all'autorità giudiziaria del potere di accertare con qualsiasi mezzo di prova se la dicitura "segreto", ove manchi la solennità dell'atto amministrativo tipico, corrisponda alla volontà della P.A., o sia stata apposta da un singolo funzionario arbitrariamente; pur ammettendosi che la P.A. può far uso di qualsiasi forma e non solo di un atto amministrativo tipico.

Nella medesima sentenza si sottolinea, tuttavia, che il sindacato giurisdizionale è strettamente limitato ai requisiti di "forma" dell'atto, poiché l'accertamento nel "merito" se una notizia costituisca o no segreto, spetta esclusivamente alla P.A. Si precisa infatti che "in ogni caso è inibita al giudice la valutazione del documento ai fini dell'accertamento se le notizie in esso contenute costituiscano obiettivamente segreto militare" perché il giudice "non può sostituire il proprio criterio, anche se giuridicamente esatto, al criterio della P.A. anche se giuridicamente meno esatto ma che trova la sua corrispondenza nella realtà politica del momento: realtà che il giudice non può conoscere e normalmente non conosce".

La Corte si spinge successivamente a verificare se il vincolo del segreto, pur se legittimamente imposto, non sia però venuto meno per la sopravvenuta cessazione dell'interesse al segreto, oppure per la sopravvenuta notorietà delle notizie.

Le conclusioni proposte da questa sentenza circa l'ammissibilità, e i limiti, del controllo giurisdizionale sulla classificazione di segretezza o sul divieto di divulgazione hanno successivamente trovato conferma in una serie di decisioni le quali tutte hanno, in maniera più o meno penetrante, operato tale controllo, sul presupposto esplicito che si trattasse di atti della P.A. normativi o amministrativi (non necessariamente tipici) integrativi delle norme penali che dovevano essere applicate⁷⁷.

Il controllo del giudice è dunque non solo possibile, ma doveroso, pur dovendosi limitare alla sola legittimità, con esclusione di ogni sindacato sul merito del provvedimento. È quindi ammissibile verificare la competenza della autorità che ha imposto il divieto, nonché la sua conformità alla legge e l'assenza di eccesso di potere: perciò, trovandosi di fronte a divieti espressi di autorità governative o amministrative, il giudice è sempre tenuto a controllare dal punto di vista formale, se l'atto provenga da un'Autorità competente, in espressa esecuzione di norme giuridiche ed entro i limiti di un potere discrezionale riconosciuto dalla legge. In mancanza di uno di questi presupposti, esso, infatti, costituirebbe un comportamento senza potere.

Nell'ambito del suddetto indirizzo giurisprudenziale merita particolare considerazione la citata sentenza del Tribunale di Roma Uff. istr. Imp. x – y la quale, se pure in occasione dell'accertamento di reati

⁷⁶ Ass. Roma 22 settembre 1955 imp. Caluori in *Arch. Pen.* 1956 II pag. 355 e segg.

⁷⁷ Cfr Cass. Sez. I 28 marzo 1962, ric. P.M. c. Yurca, in *Cass. Pen. mass. Ann.* 1963, 794; Cass. Sez. I, 2 ottobre 1962, ric. Ravetti in *Cass. Pen. mass. Ann.* 1963, 519, a proposito del solo divieto di divulgazione; estendono la medesima conclusione alla classificazione di segretezza: Cass. Sez. I 28 giugno 1958 ric. P.M. c. Pinto e altri in *Giust. Pen.* 1959, II, 237 s. e soprattutto la sent. del Trib. Di Roma Uff. istr. Imp. X-Y in *Giust. Pen.* 1971, II, 223.

concernenti soltanto segreti militari, ne riassume e completa le conclusioni, affrontando la problematica del controllo in via più generale, nell'evidente tentativo di darne una sistemazione dogmatica.

La sentenza estende alle norme degli artt. 256, 1° comma, 257 e 261 cod. pen. la qualifica di norme penali in bianco (qualifica che la precedente giurisprudenza aveva esplicitamente applicato alle sole disposizioni dello spionaggio di notizie riservate) e ribadisce, coerentemente a tale impostazione, l'esclusiva competenza della P.A. in tema di classificazione di segretezza: "soltanto la P.A. è in grado di valutare, avvalendosi del proprio potere discrezionale, se una data notizia, in quel particolare momento storico e in quella particolare situazione, debba mantenersi segreta oppure no: trattasi di esplicazione di attività al sommo grado discrezionale che sfugge necessariamente alla valutazione del giudice."

La sentenza non rileva alcuna particolarità rispetto ad altre ipotesi nelle quali un provvedimento amministrativo viene in esame ai fini di un procedimento in corso. Viene ribadito dunque il principio secondo cui il controllo del giudice sulla classificazione di segretezza è non solo ammissibile ma doveroso, pur dovendo limitarsi naturalmente alla sola legittimità, con esclusione di ogni sindacato sul merito del provvedimento.

In particolare, per quanto concerne l'aspetto dell'incompetenza, il giudice penale potrà verificare se il soggetto che ha apposto il vincolo sia quello legittimato a manifestare la volontà della P.A., e ciò comporta diversi tipi di accertamento a seconda che si tratti di notizia relativa a un atto, una cosa o un fatto.

Per il profilo della violazione di legge il sindacato del giudice dovrà essere inteso sostanzialmente a verificare che la notizia attenga alla sfera dell'interesse della sicurezza o di altro interesse politico dello Stato (in altre parole, dovrà verificare che la P.A. abbia esercitato i propri poteri nell'ambito di competenza ad essa attribuito, qualificato appunto da quegli interessi). "Questo sindacato non verterà sulla discrezionalità amministrativa, ma verificherà solo se la P.A. ha esercitato i suoi poteri nell'ambito ad essa attribuito, qualificato appunto dalla presenza di quegli interessi; all'interno di tale sfera la P.A. potrà esercitare la più ampia discrezionalità amministrativa, fuori di essa esplicherebbe un'attività che eccede dalla competenza ad essa affidata, e quindi in violazione di legge."⁷⁸

In altre parole: la verifica del giudice che la notizia attenga alla sfera dell'interesse della sicurezza o altro interesse politico, non deve valutare la funzionalità di tale notizia a tale interesse (perchè questo costituisce l'oggetto dell'apprezzamento discrezionale della P.A.) bensì limitarsi ad accertare che tali interessi ricorrano, cioè che siano ad esempio stati citati nella motivazione e che ad essi sia stato fatto riferimento nell'adozione del provvedimento.

Per quanto concerne infine l'eccesso di potere⁷⁹, si considera possibile desumerlo, indipendentemente dall'esistenza di una motivazione, dall'esame complessivo di tutti gli estremi dell'atto, e cioè l'autorità che lo ha emesso, l'autorità destinataria, l'oggetto di esso.

Ai fini di questo sindacato di legittimità, la decisione della Corte non ritiene poi necessaria la cognizione del contenuto del documento (lett. n) quando, in base agli elementi già acquisiti nel

⁷⁸ A. Anzon op. cit. pag. 1780.

⁷⁹ Che il magistrato riconosce essere "certamente il più delicato" punto III A) lett. m della motivazione.

procedimento, (es. autorità da cui l'atto proviene o alla quale è diretto, oggetto trattato, provvedimento di classificazione), il sindacato stesso possa effettuarsi nella sua interezza.

Nei casi invece in cui gli elementi a disposizione del giudice non siano sufficienti a tal fine e quindi la cognizione di tale contenuto si riveli necessaria, il giudice, qualora la P.A. non metta a sua disposizione tutti gli elementi necessari a dimostrare la legittimità del provvedimento di classificazione di segretezza (e quindi, in definitiva, le prove a carico dell'imputato che possano portare alla sua condanna) potrà concludere senz'altro per l'illegittimità del provvedimento stesso e disapplicarlo.

Nell'ambito della giurisprudenza non sono mancate comunque voci (anche importanti) di segno opposto rispetto all'orientamento qui riportato e che si è poi affermato.

Si veda ad esempio la sentenza della Cassazione penale (II sezione, 28 marzo 1962)⁸⁰ che ha affermato che "l'accertamento se una notizia costituisca o meno segreto politico o militare non va espletato dal giudice ma dalla pubblica amministrazione, la quale sola può vagliare le circostanze del momento per le quali una notizia debba rimanere segreta"

Nonostante una intervenuta pronuncia della Corte Costituzionale in materia di segreto ferroviario⁸¹ nell'anno 1966 contenente un *obiter dictum* in tema di segreto militare, secondo cui "il segreto militare non è protetto dall'incontrollata ed incontrollabile discrezionalità dell'amministrazione competente, ma subisce un sindacato giurisdizionale", è del 1968⁸² la sentenza del Tribunale di Roma conclusiva del processo S.I.F.A.R. che afferma invece che non potrebbe riconoscersi al magistrato un adeguato potere di controllo sull'effettiva ricorrenza del segreto militare o politico, se non travalicando i confini che distinguono l'attività giurisdizionale da quella svolta dagli altri organi dello Stato.

E nello stesso senso ancora una sentenza della Cassazione (Cassazione 24 maggio 1970 Rinaldi, in Foro it., 1971, II, c. 187 e segg.) dimostra di non cogliere il suggerimento della Corte costituzionale, negando radicalmente, e senza distinzioni tra legittimità e merito, ogni possibilità di sindacato giurisdizionale sugli atti impositivi del segreto militare, ritenendo legittima, in presenza di un "superiore interesse dello Stato", la totale devoluzione (operata a favore dell'autorità amministrativa dal R.D. n° 1161 del 1941) dell'apprezzamento del carattere segreto o riservato di determinate notizie.

In questo stesso alveo si colloca la sentenza della Corte d'Assise di Roma sul caso "Ghiotto-II Mondo"⁸³, degna di nota, tra l'altro, anche perché in essa viene per la prima volta in questione il solo segreto politico. Circa il profilo che qui interessa, la Corte, con tale decisione, ha limitato il proprio controllo alla

⁸⁰ In Cass. Pen. 1962.

⁸¹ Sentenza n° 53 del 3 giugno 1966 In essa veniva dichiarata l'illegittimità costituzionale del c.d. segreto ferroviario, proprio perché, limitando il potere del giudice nell'acquisizione delle prove, violava il diritto di difesa. Nella stessa decisione, appunto, la Corte aveva inoltre affermato, sia pure in via incidentale, che anche il segreto militare, alla stessa stregua del c.d. segreto ferroviario, non può sottrarsi incondizionatamente al sindacato giurisdizionale.

⁸² Tribunale di Roma, IV sez. pen. 1° marzo 1968 in Giur. Pen. 1968, II, pag. 28.

⁸³ Ass. Roma 11 giugno 1975 imp. Ghiotto in *Riv. It. Dir. E proc. Pen.* 1975, 1376 s. che ha condannato, ai sensi degli artt. 256, 3° comma e 362 cod. pen., Renato Ghiotto, direttore responsabile del settimanale "Il Mondo", per essersi procurato e aver pubblicato su tale periodico brani di un telegramma "riservatissimo" indirizzato al Ministero degli Esteri dall'allora ambasciatore italiano a Lisbona Girolamo Messeri (nonché per diffamazione a mezzo stampa per alcuni commenti nei confronti dello stesso Messeri, che accompagnavano la pubblicazione).

sola esistenza del divieto di divulgazione, arrestandosi di fronte all'espressa qualifica di "riservatissimo" apposta dallo stesso estensore del documento e successivamente confermata dai competenti uffici ministeriali, ed escludendo ogni possibilità di verifica, sotto altro profilo, della legittimità del divieto, in particolare per quanto concerne il sindacato dell'atto in riferimento all'interesse politico dello Stato.

Anche il Tribunale Supremo Militare, con giurisprudenza costante, ha escluso (sempre in occasione di procedimenti concernenti reati di spionaggio) che l'identificazione del segreto (e del riservato) sia totalmente rimessa all'autorità militare, posto che il giudice potrebbe esercitare sempre il proprio sindacato sugli atti di classificazione di segretezza (o sui divieti di divulgazione) allo scopo di verificare se il segreto sia lecito, attuale ed effettivo.

A tal fine l'autorità giudiziaria potrebbe accertare il carattere segreto della notizia non soltanto sulla base della qualifica formale ad essa attribuita dall'autorità militare, ma anche sulla base della natura sostanziale della notizia stessa e dell'interesse cui attiene. La volontà dell'autorità dichiarativa della segretezza avrebbe un cospicuo valore indiziario per il giudice: ma ove questi, nel suo libero convincimento, non si persuadesse del vero carattere segreto della notizia, non potrebbe che concludere per l'assoluzione dell'imputato⁸⁴.

Il controllo giurisdizionale sul segreto e sul riservato così com'è inteso dal Tribunale Supremo Militare non si discosta dai limiti del controllo di mera legittimità come si è atteggiato nella giurisprudenza dei tribunali comuni, anche per quanto riguarda l'indagine relativa all'interesse, relativa esclusivamente alla sussistenza di un requisito (appunto l'esistenza dell'interesse) che giustifica l'esercizio del potere da parte della P.A., e quindi un controllo sulla violazione di legge.

In altri termini: anche secondo i tribunali militari, l'indagine sull'interesse non deve spingersi fino alla valutazione della strumentalità del vincolo del segreto all'interesse da tutelare, ma deve limitarsi ad appurare che tale interesse ricorra, in qualità di requisito per l'esercizio di un potere amministrativo che altrimenti sarebbe esercitato in violazione di legge.

Tranne qualche resistenza, pertanto, dottrina e giurisprudenza ordinaria si sono assestate, in questi primi anni dall'entrata in vigore della Costituzione, sulla conclusione che, nell'ambito del procedimento per la violazione del segreto, al giudice spetti sempre la valutazione se sussistano o meno quegli interessi che soli possono giustificare il segreto e permettere così la punizione di chi l'abbia violato (fermo restando il limite del controllo di merito). In altre parole, se al giudice è negato di poter vagliare nel merito la decisione dell'Esecutivo, poiché in questo modo egli travalicherebbe dalle proprie attribuzioni, esso può tuttavia accertare che la decisione corrisponda ai requisiti della legge, al rispetto della legalità formale. Compete cioè all'autorità giudiziaria accertare che il potere governativo si sia effettivamente esercitato, per le ragioni alla cui sussistenza è subordinata l'applicabilità della legge penale.

⁸⁴ Tribunale Supremo Militare 17 marzo 1971 imp. Cennamo in *Giust. Pen.* 1972, I, 265.

A tal fine, il giudice non deve arrestare la sua indagine alla formale motivazione dell'atto, ma può controllare se le ragioni addotte, in base agli elementi in suo possesso, rispondano ad un interesse effettivo ed attuale; in tal senso potrà anche chiedere un supplemento di informazioni all'autorità amministrativa.

L'atto ritenuto viziato dal giudice resterà privo di tutela penale e la violazione del divieto non solo non sarà anti giuridica ma potrà essere ritenuta addirittura doverosa (in tal caso l'imputato andrà assolto, venendo meno un elemento materiale del reato).

Naturalmente, restando il controllo del giudice ordinario puramente incidentale, esso non potrà annullare l'atto né modificarlo. In una parola, insomma, l'atto impositivo del vincolo di conoscibilità, nell'ambito di un processo per violazione del segreto, si comporta come un qualsiasi atto amministrativo, sindacabile quindi dal giudice sotto il profilo della legittimità, compreso il delicato profilo dell'eccesso di potere.

Nei giudizi su reati di procacciamento, di rivelazione, di spionaggio, il giudice, del resto, frequentemente avrà elementi sufficienti per una valutazione, in quanto conoscerà, oltre all'atto che poneva il divieto, anche la situazione segreta e poi svelata. Anche in tal caso tuttavia l'accertamento presenterà un grado di complessità tanto più accentuato quanto più vaghe ed elastiche saranno le formule usate dalla legge nell'indicare gli interessi protetti e la cui cura è affidata all'esecutivo⁸⁵.

Il discorso non varia per l'ipotesi di processi per violazione di divieto di divulgazione, sebbene sia stato sostenuto da una parte della dottrina che in caso di notizie riservate il giudice sarebbe esentato da qualsiasi controllo che non sia quello sulla competenza formale dell'autorità che ha imposto il divieto⁸⁶. In realtà non c'è motivo di ritenere che al giudice sia impedito qualunque sindacato sull'atto amministrativo (con la conseguenza di dover affermare la sussistenza del reato). Il giudice potrà, anzi dovrà, valutare sia la competenza sostanziale dell'autorità che ha vietato la divulgazione sia l'effettività e l'attualità del pericolo che dalla divulgazione deriverebbero.

Per completezza di esposizione (e riprendendo quanto già accennato nel primo capitolo) notiamo che per la diversa ipotesi di segreto che ostacoli l'attività giudiziaria di raccolta delle prove in processi per reati diversi da quelli per violazione del segreto (disciplinata dall'art. 352 cod. proc. pen.) il giudice ha sempre il potere di deliberazione del segreto oppostogli⁸⁷ ma i suoi poteri saranno comprensibilmente minori, potendo difficilmente valutare l'atto amministrativo sulla base della situazione segreta e non svelata.

⁸⁵ Da qui l'importanza della delimitazione della nozione di "segreto" proprio al fine della possibilità di un controllo sulla sua gestione.

"Anche nel caso in cui l'atto impositivo del segreto potesse inquadarsi tra quelli politici, (a detta di Mastropaolo op. cit. pag. 81) esso non sarebbe esente dal sindacato incidentale del giudice ordinario, sia perché il nostro ordinamento contempla espressamente soltanto la sottrazione dei predetti atti al controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato, sia perché anche essi devono essere conformi alla legge..... Non possono nascondersi...le pratiche difficoltà del sindacato del giudice, in quanto egli può non essere in possesso di elementi sufficienti per esercitarlo, anche se...egli debba controllare pur sempre l'atto almeno dal punto di vista della provenienza da un'autorità competente e della forma esteriore".

⁸⁶ Nel senso che comunque una indagine sul pericolo per gli interessi protetti non potrebbe essere compiuta dal giudice si pronuncia Pisa op. cit. pagg. 94 e segg.

⁸⁷ Il giudice cioè, sotto il profilo istruttorio, potrà sempre valutare se il rifiuto di testimoniare o di produrre documenti sia motivato effettivamente dal segreto, e sindacare gli stessi atti posti a sua tutela.

D'altra parte, se in base agli elementi emergenti dagli atti egli ritenesse infondato il rifiuto o illegittimi i divieti di rivelazione, non potrebbe procedere senz'altro all'esame testimoniale o all'acquisizione dei documenti, ma avrebbe solo il potere-dovere di interpellare il Ministro della giustizia, che può confermare oppure no l'opposizione del segreto di Stato.

Come si vede, un potere di sindacato il cui unico possibile sbocco consiste in una sorta di "invito" al potere esecutivo a ponderare la decisione sul segreto .

4.2.2) L'intervento della Corte Costituzionale (ancora la sentenza n° 86 del 1977).

La sentenza n° 86/1977 – di cui si è già incidentalmente riferito - non ha solo delimitato in senso costituzionale il concetto di segreto, ma ha anche risolto due questioni allo scopo di operare quel bilanciamento di interessi e poteri richiesto dall'ordinanza di rimessione, fissando così dei paletti fondamentali in materia di controllo sul segreto di Stato .

Ricordiamo che il giudice *a quo* avanzava delle perplessità di legittimità costituzionale sul rapporto tra segreto ed esercizio della funzione giurisdizionale come delineato dalle norme degli artt. 342 e 352 cod. proc. pen.; si sosteneva, nella ordinanza, che la procedura prevista dalle due norme in esame, non consentendo alcuna valutazione giurisdizionale della determinazione di segretezza compiuta dalla P.A. , comprimesse l'esercizio della funzione giurisdizionale in relazione all'attività di ricerca delle prove (attività istruttoria), in violazione dell'assetto dei rapporti tra potere esecutivo e potere giudiziario fissato dalla Costituzione, principalmente, agli artt. 101, 102 e 112 che configurano la Magistratura come indipendente e soggetta solo alla legge. Afferma, al riguardo, la sentenza (punto 6 del c.d.): "A questo punto si pongono, allora, due problemi fondamentali.....": l'uno riguarda la competenza a stabilire in via definitiva quando il segreto sia necessario; l'altro attiene alla possibilità di controlli sulle determinazioni di autorità competenti.

Quanto al potere qualificato a disporre il segreto, esattamente la Corte lo ha ravvisato nell'Esecutivo. Il ragionamento della Corte è il seguente: dal momento che il segreto attiene alla sicurezza nazionale come sopra intesa, e cioè come interesse supremo, al vertice delle attività di carattere pubblico che tutte le altre sovrasta e condiziona, le decisioni definitive e vincolanti in materia di segreto non possono non spettare a chi è posto al vertice della organizzazione governativa, deputata a ciò in via istituzionale, che, a norma della nostra Costituzione (art. 95 Cost. primo comma) deve individuarsi nel Presidente del Consiglio dei Ministri. Da qui il primo profilo di illegittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 cod. proc. pen. nella parte in cui non riportano ogni decisione in ordine al segreto al Presidente del Consiglio dei Ministri bensì al Ministro di grazia e giustizia, il quale, avendo competenza per un singolo settore, potrebbe non essere a conoscenza di altri e forse anche più rilevanti aspetti della sicurezza nazionale.

La Corte affronta infine la questione della ammissibilità di controlli sulle determinazioni di segretezza delle autorità competenti. Sicuramente, afferma la Suprema Corte, non spetta al potere giurisdizionale sindacare le decisioni dell'Esecutivo in materia. Statuisce testualmente infatti la sentenza al

punto 8 del c.d.: "...il giudizio sui mezzi idonei e necessari a garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e, quindi, mentre è connaturale agli organi e alle autorità politiche preposte alla sua tutela, certamente non è consono alla attività del giudice".

Inoltre, prosegue la Corte, è nel nostro ordinamento inibito al potere giurisdizionale di sostituirsi al potere esecutivo e alla P.A. operando un controllo di merito sui loro atti (ferma restando la competenza del giudice di accertare la competenza di chi ha opposto il segreto).

"Tutto ciò, peraltro, non significa che la autorità competente sia da ritenere sciolta da qualsiasi vincolo, dotata di un potere assolutamente incontrollato ed incontrollabile e, di conseguenza, del tutto irresponsabile per gli eventuali abusi..... Rimane sempre, invero, la responsabilità generale ed istituzionale di ogni Governo, ribadita esplicitamente negli artt. 94 e 95 della costituzione, e che può essere fatta valere dal Parlamento in tutti i modi consentiti dalla stessa Costituzione" (punto 8 del c.d.).

E ancora: "è quella la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo ed è, quindi, quella la sede naturale nella quale l'Esecutivo deve dare conto del suo operato rivestente carattere politico: è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, 2° comma della Cost.) che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza di cui trattasi".

Quindi quello che la Corte ritiene configurabile è un controllo di tipo politico. In quella sede il Governo potrà vedersi revocata la fiducia, o, se del caso, potrà essere incriminato qualche suo componente (art. 96 Cost.) o potrà comunque essere costretto a rivelare atti, fatti o notizie che il Parlamento valuti in maniera diversa.

Il potere giudiziario, da parte sua, potrà far valere i presunti abusi solo in sede di conflitto di attribuzioni, dunque.

La Corte evidenzia la necessità che l'Esecutivo indichi le ragioni essenziali che stanno a fondamento del segreto. A tali motivazioni di norma si atterrà il giudice e sulla base di esse sarà resa effettiva la possibilità per il Parlamento di effettuare un controllo reale e non solo formale.

Sotto tale profilo, le norme esaminate sono state dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui non prevedono l'obbligo di motivare il provvedimento che definitivamente decide sul mantenimento del segreto di Stato.

Questo il quadro delineato dalla Corte costituzionale, sul quale sarebbe andata ad inserirsi, da lì a pochissimo, la legge n° 801/77 del 1977, la prima a tentare della materia del segreto di Stato una sistemazione organica a trent'anni dalla entrata in vigore della Costituzione.

4.2.3) Il segreto illegittimo.

La sentenza della Corte costituzionale n° 86 del 1977 ci aiuta a definire i confini del segreto illegale, nel passo in cui afferma che :”è solo nei casi nei quali si tratta di agire per la salvaguardia di questi supremi, imprescindibili interessi dello Stato che può trovare legittimazione il segreto in quanto mezzo o strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza. Mai il segreto potrebbe essere allegato per impedire l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale”.

In altre parole, la funzionalizzazione della segretezza all'interesse della sicurezza dello Stato, intesa come specificato nella sentenza, e cioè interna ed esterna, in relazione ai principi della unità e della indivisibilità dello Stato (art. 5) e della norma che riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di "Repubblica democratica" (art. 1), costituisce il fondamento della legittimazione ed al tempo stesso il limite di una legittima segretezza.

Vedremo più avanti come la genericità di tale criterio abbia portato la Corte costituzionale a dover intervenire in materia per delimitare più specificamente tali ambiti.

CAPITOLO SECONDO.

LA LEGGE N° 801 DEL 24 OTTOBRE 1977 : “ISTITUZIONE E ORDINAMENTO DEI SERVIZI PER LE INFORMAZIONI E LA SICUREZZA E DISCIPLINA DEL SEGRETO DI STATO”.

1) Riepilogo del quadro normativo vigente al momento della entrata in vigore della legge 801/77.

Pare utile, a chi scrive, fare un quadro riassuntivo della normativa vigente in materia di segreto di Stato (anche alla luce della intervenuta giurisprudenza della Corte Costituzionale) alla vigilia della approvazione della legge n° 801 del 1977.

1.2) La definizione di segreto di Stato.

La nozione di segreto di Stato si ricavava prevalentemente dagli artt. 256 e seguenti del codice penale; precisazioni a questa definizione venivano dai codici militari (relativamente al segreto militare vero e proprio) e dal R.D. 11 luglio 1941 n° 1161, il quale, nel recare “norme relative al segreto militare”, prevedeva in allegato un minuzioso elenco di notizie da considerare “riservate”; a tali concetti faceva riferimento il codice di procedura penale nel disciplinare l'opponibilità del segreto al giudice.

Il codice penale, nel reprimere la violazione del segreto di Stato, sia nella più lieve forma del procacciamento che in quella, più grave, della rivelazione, operava una distinzione tra segreto in senso stretto e notizie riservate.

1.2.1) Il segreto di Stato vero e proprio.

Il segreto di Stato in senso proprio, ancora distinto in “politico” e “militare” in base ai diversi interessi tutelati, era definito dal codice con una formula ancorata a due concetti, il secondo dei quali finiva per vanificare ogni tentativo di delimitare il primo. Era infatti considerato segreto politico-militare tutto ciò la cui divulgazione, al di fuori degli ambienti legittimati a conoscerlo, potesse comportare un qualsiasi pregiudizio alla sicurezza (segreto militare) o *comunque* ad interessi “politici” (segreto politico) dello Stato, non ulteriormente specificati.

Il segreto militare veniva ulteriormente specificato nei codici militari, con il riferimento alle notizie concernenti la forza, la preparazione e la difesa militare dello Stato (art. 86 c.p.m.p.), lo stato delle forze armate, i piani di operazioni, i luoghi di rifornimento, lo stato delle provvigioni delle forze medesime, e in generale tutto ciò che attiene alla sicurezza di impianti militari (art. 59 c.p.m.g.).

Abbiamo ampiamente sottolineato⁸⁸ come il punto critico della definizione del segreto di Stato non fosse costituito tanto dal riferimento alla sicurezza dello Stato quanto dal richiamo all’ interesse politico dello Stato; concetto, quest’ultimo, talmente ampio da rendere inutile ogni discussione sul problema se la sicurezza andasse intesa solo come sicurezza internazionale oppure anche interna: tutto ciò che eventualmente fosse sfuggito ad una interpretazione rigorosa del concetto di sicurezza sarebbe rientrato comunque nel generico riferimento all’interesse politico dello Stato. Proprio l’ampiezza di questa formula lasciava aperta la porta a possibili distorsioni ed abusi del segreto di Stato a copertura di situazioni poco edificanti.

1.2.1) Le notizie riservate.

L’art. 256 cod. pen., dopo aver individuato il segreto di Stato vero e proprio, estendeva la protezione alle “notizie di cui l’Autorità competente ha vietato la divulgazione”; identica operazione veniva compiuta dalle altre norme del codice penale (artt. 258 e 262). La tutela di queste notizie veniva subordinata ad un provvedimento dell’autorità amministrativa che ne vietasse la divulgazione (usando una terminologia diffusa, doveva trattarsi di notizie “classificate”).

Il R.D. n° 1161 del 1941 conteneva un’ampia elencazione di tali notizie riservate, ma ovviamente il loro ambito non si esauriva con tale decreto, potendo qualunque autorità amministrativa, purché agente nel proprio settore di competenza, qualificare come “riservate” certe notizie.

⁸⁸ Nel capitolo due, paragrafo dedicato appunto al segreto politico.

Quanto all'oggetto "classificabile", alla teoria secondo cui l'unico limite alla potestà dell'autorità amministrativa era la sua competenza (per cui risultava classificabile qualunque notizia purché non estranea al settore in cui l'organo classificante esplicava le sue funzioni) si contrappose, risultando prevalente, la tesi secondo cui le notizie "riservabili" dovevano pur sempre avere attinenza con gli interessi che giustificano il segreto vero e proprio. In altri termini, doveva trattarsi di notizie la cui divulgazione potesse recare pregiudizio agli interessi dello Stato, di sicurezza o comunque politici.

Dal punto di vista pratico, il divario tra le due posizioni era relativo, poiché subordinare il divieto di divulgazione alla tutela di un interesse politico, apprezzabile in via pressoché esclusiva da parte dell'autorità amministrativa, significava porre un limite assai vago e praticamente non controllabile al potere di segretezza.

Accettata comunque la tesi prevalente (della omogeneità di contenuto), abbiamo visto come il senso della distinzione tra notizie segrete in senso stretto e notizie riservate, più che nella differenza "strutturale" sostenuta anche dal guardasigilli Rocco (per cui le notizie riservate potevano riguardare anche fatti di per sé non segreti di cui si volesse evitare l'ulteriore divulgazione) andava rinvenuto nel sottile disegno del legislatore di creare, tramite la categoria delle notizie riservate, una sfera di segreti costruiti secondo parametri sottratti in larga misura al controllo giurisdizionale.

A differenza, infatti, che nella ipotesi di violazione di un segreto in senso stretto, (là dove il giudice è chiamato a verificare se la divulgazione della notizia risulti effettivamente pregiudizievole per gli interessi tutelati e se il presunto reo sia a conoscenza del fatto che la notizia è coperta da segreto) nel caso di notizie riservate il giudice si limita ad una verifica "dall'esterno" della apposizione del divieto di divulgazione da parte dell'autorità competente. Sull'opposto versante, l'imputato non può addurre l'ignoranza circa la natura riservata della notizia. Ritiene infatti la giurisprudenza che il provvedimento di divieto di divulgazione della notizia entri a far parte del precetto penale e che pertanto la sua ignoranza non abbia efficacia scusante, ex art. 5 codice penale. Si ottiene così da un lato l'estromissione (con conseguente deresponsabilizzazione) dell'A.G. dalla valutazione relativa alla effettiva sussistenza del segreto di Stato, e dall'altro una notevole semplificazione in tema di accertamento del dolo dell'imputato⁸⁹.

1.3) Il sistema di controllo sul segreto di Stato (delineato dalla disciplina processuale).

La normativa processuale tutelava il segreto di Stato così come delineato dalla normativa sostanziale, a cui rimandava. Ne derivava che l'estensione dell'ambito della tutela processuale del segreto era proporzionale all'ampiezza della nozione sostanziale di segreto; e dal momento che la definizione, sul piano sostanziale,

⁸⁹ A dimostrazione della "preferenza" per questa categoria di segreto da parte della stessa magistratura, si veda il caso Ghiotto (Ass. Roma, 11 giugno 1975, Ghiotto, in Riv. It. Diritto. e proc. Pen., 1975, p. 1370 e segreti.) in cui, pur ricorrendo i presupposti per impiantare un'accusa di violazione di segreto in senso proprio, si preferì ripiegare su una accusa più blanda, quale quella di violazione di notizie riservate, non certo per benevolenza nei confronti dell'imputato (lo smentisce la lettura della sentenza nel suo complesso) quanto piuttosto proprio per la maggiore facilità di accertamento della fattispecie contestata, nei suoi elementi oggettivo e soggettivo.

del segreto era fornita dalla normativa penalistica (quindi di tutela per la sua violazione), l'area di tutela del segreto in sede processuale finiva per dipendere (anche) dall'area di tutela del segreto in campo sostanziale. La normativa processuale era chiaramente orientata ad evitare, in nome del superiore interesse dello Stato, che all'A.G. fosse consentito, per il solo fatto della sua allegazione processuale, di fare breccia nella cortina di impermeabilità che si voleva garantire al segreto .

La norma chiave era quella dettata in materia di testimonianza dall'art. 352 cod. proc. pen., il quale stabiliva che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio non potevano essere interrogati sui segreti politici o militari dello Stato o su altre notizie che, palesate, potevano nuocere all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato stesso (le c.d. notizie riservate).

Il successivo terzo comma prevedeva che, nell'ipotesi in cui l'autorità procedente avesse ritenuto infondata la dichiarazione fatta da alcuna delle predette persone, ne avrebbe fatto rapporto al procuratore generale presso la Corte d'appello, il quale ne avrebbe informato il Ministro della giustizia, senza la cui autorizzazione non si sarebbe potuto procedere per il delitto di cui all'art. 372 cod. pen. (ipotesi di rifiuto di testimonianza, falsità o reticenza).

Analoga disposizione era dettata dall'art. 342 cod. proc. pen., dove si ammetteva che i medesimi soggetti di cui sopra potessero sottrarsi al dovere di esibizione di documenti o cose, ove richiesti dall'A.G., purché dichiarassero, per iscritto anche senza motivazione, che si trattava di un segreto politico o militare. L'eventualità che l'autorità procedente non ritenesse fondata la suddetta dichiarazione veniva disciplinata mediante un rinvio all'art. 352 , 3° comma.

Abbiamo già evidenziato i limiti più evidenti di tale disciplina, che possono così sintetizzarsi schematicamente:

- l'elencazione tassativa dei soggetti autorizzati ad eccepire il vincolo del segreto, che non esauriva l'ambito dei possibili destinatari di quei segreti, non potendosi escludere che anche altre persone ne venissero a conoscenza, dava l'impressione che il legislatore del '30 si fosse preoccupato, più che della garanzia "oggettiva" del segreto, della tutela "soggettiva" di determinate categorie di persone, legate all'apparato pubblico, creando così una sorta di *privilegio* consistente nel potersi sottrarre alla indagine probatoria in nome della esigenza di tutela del segreto di Stato).
- Ne derivava, tra l'altro, una discrasia tra la disciplina processuale e quella sostanziale, la quale ultima puniva "*chiunque*" si fosse procurato o avesse rivelato notizie coperte dal segreto, donde i non lievi problemi circa la posizione processuale di quanti si dichiarassero depositari di un segreto pur non appartenendo a nessuna delle categorie previste dalla norma.
- Si evidenziava anche la mancanza di corrispondenza tra l'ambito della tutela sostanziale e quello di tutela processuale del segreto di Stato, avendo il legislatore esteso quest'ultima⁹⁰ anche ad "altre notizie" non riconducibili alla categoria del segreto che, se palesate, possono nuocere alla sicurezza dello Stato o

⁹⁰ Ma, ribadiamo, solo per l'istituto della testimonianza di cui all'art. 352 cod. proc. pen., non anche per il dovere di esibizione di atti e documenti di cui all'art. 342 cod. proc. pen.

all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato cioè a quelle notizie di cui l'autorità competente ha vietato la divulgazione (il riferimento è, ancora, alle notizie riservate).

- Abbiamo infine rilevato come il legislatore, affidando il controllo sulle dichiarazioni di quanti si fossero rifiutati di collaborare con l'A.G. ad organi di vertice della struttura organizzativa, rispondesse più ad istanze di centralizzazione e coordinamento politico (onde evitare che i singoli potessero avvalersi arbitrariamente della copertura del segreto) che all'interesse della giustizia, il quale finiva per essere tutelato solo in via indiretta e subordinata.

1.4) Dubbia legittimità costituzionale dell'assetto tra poteri delineato dal codice di procedura penale in materia di controlli sulla segretezza.

L'opposizione del segreto, produceva effetti paralizzanti sull'indagine probatoria ai quali la Magistratura avrebbe dovuto sostanzialmente acquietarsi senza alcuna possibilità di provocare un sindacato "esterno" sulla sua fondatezza (e senza nemmeno poter avviare un procedimento penale contro chi si fosse servito dello schermo del segreto per sottrarsi indebitamente agli obblighi imposti dalla legge). Ciò cristallizzava un sistema di rapporti tra A.G. ed autorità amministrativa improntato ad uno schema di netta subordinazione della prima alla seconda; subordinazione non attenuata da alcun meccanismo di contemperamento fra gli opposti interessi emergenti a livello processuale. Gli interessi di cui si fossero dichiarati portatori gli organi dell'Amministrazione venivano collocati in posizione di assoluta ed indiscutibile preminenza rispetto ad ogni altro interesse.

Tale normativa (a prescindere dal fatto che la si ritenesse funzionale ad un'ideologia politica di stampo totalitario oppure si considerasse il riflesso di una normale evoluzione del concetto di Stato) esprimeva una concezione dello Stato che appariva ormai sovvertita dalla nuova Carta costituzionale repubblicana. La disciplina ricavabile dal 2° e 3° comma dell'art. 352 cod. proc. pen. non risultava infatti compatibile con il modello dei rapporti fra lo Stato ed i cittadini e fra gli stessi organi dello Stato, quali risultavano ormai consacrati nel sistema costituzionale.

La subordinazione (di fatto) dell'esercizio del potere giurisdizionale al *placet* del potere esecutivo sollevava anche qualche dubbio di legittimità costituzionale per quanto riguarda i rapporti fra i poteri dello Stato, in relazione all'art. 101,2° comma (secondo cui "i giudici sono soggetti soltanto alla legge") e 104,1° comma (il quale recita: "la Magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere") della Costituzione. In quanto consentivano agli organi dell'Esecutivo di bloccare l'attività dell'A.G. attraverso l'immotivata ed insindacabile opposizione del segreto politico-militare, tali norme assoggettavano infatti l'esercizio della giurisdizione ad una grave forma di condizionamento dall'esterno, sacrificando con ciò il principio della sottoposizione del giudice soltanto alla legge, e violando nel contempo, attraverso la prevista interferenza dei vertici dell'Esecutivo nelle funzioni tipiche dei magistrati, il principio della indipendenza della Magistratura dagli altri poteri.

Per quanto riguarda più in particolare le disposizioni costituzionali concernenti l'esercizio della giurisdizione nel settore penale, veniva anzitutto in risalto il principio dell'art. 112 Cost., secondo cui "il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale". In effetti lo sbarramento rappresentato dall'opposizione del segreto di Stato, impedendo il concreto svolgersi delle indagini, e quindi anche l'acquisizione di prove eventualmente rilevanti nell'ottica dell'accusa, poteva nella realtà tradursi in un ostacolo al promovimento od alla prosecuzione dell'azione penale (se non addirittura alla stessa conoscenza di fatti di reato) col risultato di vanificare il principio di obbligatorietà sancito dall'art. 112 Cost.

L'esistenza di un adeguato meccanismo di controllo per la gestione del segreto di Stato (al fine di evitarne abusi) ed il contemperamento delle diverse esigenze da un lato di salvaguardia del segreto e dall'altro di tutela del regolare esercizio della giurisdizione libero da insindacabili interferenze di organi estranei all'ordine giurisdizionale sono in fondo due risvolti di uno stesso fenomeno. Ebbene, tale contemperamento non poteva certo dirsi realizzato dalle disposizioni dettate dal codice Rocco, che anzi movevano da premesse opposte all'idea di un simile equilibrio fra l'A.G. e gli organi dell'Esecutivo.

2) I progetti di riforma presentati in Parlamento e le sentenze della Corte Costituzionale degli anni settanta.

Solo dopo il clamore suscitato dagli episodi di deviazioni dei servizi segreti (SIFAR) nell'estate del 1964, nonché dalle vicende giudiziarie che ne trassero origine, ci si cominciò a rendere conto sia della situazione di menomata difesa in cui venivano concretamente a trovarsi gli imputati impossibilitati a produrre prove a discarico per l'opposizione del segreto politico-militare, sia dei gravi ostacoli che potevano derivare dall'accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità di una "gestione" dello strumento del segreto affidata esclusivamente agli organi dell'Esecutivo. Di qui venne maturando l'esigenza di una decisa svolta rispetto alle scelte operate dal legislatore del 1930.

In particolare con la legge 31 marzo 1969 n° 93, fu istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sugli "eventi del giugno e del luglio 1964", cui veniva affidato, tra l'altro, il compito di "formulare proposte...in relazione alla disciplina vigente in materia di tutela del segreto, ai fini di una efficiente difesa della sicurezza esterna ed interna, conforme all'ordinamento democratico".

La vicenda del caso Ghiotto e gli ancor più clamorosi casi emersi durante le indagini di piazza Fontana, sul c.d. "golpe Borghese", sulle varie trame eversive, confermavano l'esigenza di una profonda revisione della materia dei servizi di sicurezza e del segreto: esigenza più volte ribadita a parole, fin dall'epoca del caso SIFAR, ma non tradotta in iniziative serie e concrete fino all'autunno del 1976.

È a partire da quest'epoca che vengono presentati in Parlamento vari progetti, che aprono finalmente un ampio dibattito, prima in sede della Commissione speciale incaricata di esaminare le varie proposte e poi in Aula, alla Camera, dove il testo varato dalla Commissione speciale viene approvato con marginali modifiche.

Proprio mentre la discussione in Parlamento sui diversi progetti di riforma si avviava, intervenne un fatto di notevole portata: la Corte Costituzionale si pronunciò sulla questione di legittimità del segreto di Stato con le già rilevate sentenze: la numero 82 del 1976 e 86 del 1977 che qui riteniamo opportuno richiamare almeno a grandi linee per verificare quanto e come le loro statuizioni abbiano trovato seguito nella legge n° 801/1977.

Con la sentenza n° 82/1976, la Corte Costituzionale, chiamata una prima volta a pronunciarsi sulla legittimità degli artt. 342 e 352 cod. proc. pen., si era ben guardata dall'assumere quella posizione chiara e definitiva che molti si attendevano, in ciò approfittando di innegabili difetti di impostazione delle ordinanze di rinvio. Ne era uscita una pronuncia poco soddisfacente poiché la Corte aveva accuratamente evitato di entrare nel merito della maggior parte degli interrogativi sollevati, mentre sull'unica questione rimasta ammissibile si era accontentata di riaffermare, sia pure di passaggio, la preminenza "su ogni altro" dell'interesse posto a base del segreto militare ed il suo collegamento, a livello costituzionale, con la "formula solenne" dell'art. 52, che proclama la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino; e ciò le era bastato per giudicare "non irrazionale", in rapporto all'art. 3 Cost., la protezione accordata al segreto dagli artt. 342 e 352 cod. proc. pen.

L'aspetto più significativo di questa sentenza si rinviene nell'individuazione di un fondamento costituzionale al segreto militare, che sgombra il campo dai dubbi, ancora esistenti, sulla stessa compatibilità dell'istituto del segreto con la nuova Carta costituzionale.

A distanza di poco più di un anno, la Corte era dovuta tornare sull'argomento del segreto politico-militare e questa volta senza la possibilità di eludere il quesito di fondo sottostante agli artt. 342 e 352 cod. proc. pen. Nella sentenza n° 86/77, contestualmente all'eccezione di legittimità costituzionale (*rectius*: alla richiesta di autorimessione) degli artt. 342 e 352 cod. proc. pen., la Corte era stata chiamata ad affrontare il problema del segreto di Stato dal punto di vista del conflitto di attribuzioni che si profilava tra poteri dello Stato allorché un organo giurisdizionale assumesse un atteggiamento di "non acquiescenza" alla opposizione del segreto di Stato avanzata dal Capo dell'Esecutivo, rinvenendo in essa un'interferenza nella funzione giurisdizionale nella forma di un illegittimo sbarramento al potere-dovere del giudice di acquisire gli elementi di prova per la prosecuzione dell'azione penale (sfera di attribuzioni costituzionalmente conferita al potere giurisdizionale, appunto).

Il primo punto importante la Corte lo fissava già nell'ordinanza di ammissibilità del conflitto (la n° 49 del 1977). Affermando l'ammissibilità di un ricorso per conflitto di attribuzioni a seguito del "rifiuto da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di trasmettere all'A.G., nella loro integrità, documenti ritenuti coperti da segreto politico-militare", la Corte si riconosceva implicitamente competente a fungere da ultima istanza per questa delicata materia in ogni ipotesi di conflitto tra l'interesse alla segretezza politico-militare

ed il contrapposto interesse alla prova, fatto valere dall'A.G. di fronte al rifiuto manifestato dall'autorità governativa⁹¹.

Abbiamo già avuto modo di esaminare gli altri passaggi importanti della sentenza, che qui richiamiamo velocemente.

La Corte, pur chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle sopra richiamate disposizioni codicistiche allargava il discorso fino ad investire anche l'aspetto sostanziale della necessità di una "ridefinizione" del concetto di segreto politico e militare maggiormente compatibile coi principi della Costituzione.

In tale prospettiva, la Corte si sforzava di individuare gli interessi che, nel quadro di una esegesi costituzionalmente corretta, potessero ritenersi tutelati dal segreto politico-militare. Riconoscere un ambito di segretezza, osservava la Corte, implicava una compressione di altri interessi dotati di rilevanza costituzionale; e così proseguiva: "un principio di segretezza che possa resistere anche dinanzi ad altri valori costituzionali...deve...trovare, a sua volta, fondamento e giustificazione in esigenze anch'esse fatte proprie e garantite dalla Costituzione".

Queste esigenze venivano dalla Corte individuate, innanzi tutto, nel supremo interesse alla sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, che trovava fondamento (secondo quanto già affermato nella precedente sentenza n° 82 del 1976) nel dovere di difesa della Patria imposto dall'art. 52 Cost. Un interesse definito dalla Corte "essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro".

All'interno del concetto di difesa della Patria trovavano copertura, quindi, sia il segreto a tutela della c.d. sicurezza esterna (difesa da aggressioni di altri Stati) sia il segreto a tutela della sicurezza interna, intesa come "necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi...".

L'individuazione del fondamento costituzionale in tali termini delimita, sull'altro versante, anche i limiti della legittima segretezza. Aggiunge infatti la Corte in un ulteriore passaggio della sua decisione che: "É solo nei casi nei quali si tratta di agire per la salvaguardia di questi supremi, imprescindibili interessi dello Stato che può trovare legittimazione il segreto in quanto mezzo o strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza. Mai il segreto potrebbe essere allegato per impedire l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale", i quali fatti costituiscono appunto la negazione dell'interesse supremo a tutela del quale il segreto si giustifica.

Fatta questa premessa, evidentemente diretta a ridurre l'area di potenziale opponibilità del segreto politico-militare in sede processuale attraverso la restrizione dei suoi confini sul piano sostanziale⁹² (anche

⁹¹ Ai fini della risoluzione del conflitto la Corte avrebbe dovuto acquisire, secondo le indicazioni del giudice *a quo*, tutta la documentazione esistente presso i servizi di sicurezza, onde "valutare se nella fattispecie possa essere lesiva per la sicurezza delle istituzioni dello Stato" la conoscenza da parte dell'A.G. dei documenti ritenuti segreti dai vertici del potere esecutivo, e quindi accertare "se la P.A. possa legittimamente opporre il segreto politico-militare nel caso di specie".

se la sentenza non è chiara sui riflessi di questa più ristretta nozione di segreto sulle norme degli artt. 256-263 cod. pen.) la Corte Costituzionale passava ad esaminare i profili più specificamente processuali della disciplina del segreto di Stato.

La Consulta, chiamata ad individuare l'organo competente a stabilire quando il segreto fosse necessario, quindi ad adottare decisioni confermatrici dell'eventuale opposizione del segreto operata da organi diversi e minori, non ha esitato ad identificarlo nel Presidente del Consiglio dei Ministri, che per l'art. 95 Cost. "dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile". Da qui, un primo motivo di illegittimità degli artt. 342 e 352 cod. proc. pen. "nella parte in cui prevedono che il p.g. presso la Corte d'appello informi il Ministro per la grazia e la giustizia e non il Presidente del Consiglio dei Ministri".

Quanto al quesito "se il c.d. sbarramento all'esercizio del potere giurisdizionale si possa o meno considerare conforme al nostro sistema costituzionale" in rapporto agli artt. 101, 104 e 112 Cost., la Corte ha affermato chiaramente e con decisione come la Costituzione risolva il bilanciamento fra l'interesse alla sicurezza e quello della giustizia, nei casi nei quali vengano in conflitto, riconoscendo in astratto la preminenza dell'interesse alla sicurezza, tutelato dal segreto, sull'interesse al regolare esercizio della funzione giurisdizionale⁹³. Ma tale affermazione di principio non rispondeva ancora alla domanda se fosse costituzionalmente legittimo che il controllo sulla effettiva sussistenza del segreto di Stato (*rectius*: circa la fondatezza della opposizione del segreto nel corso del processo) non solo fosse totalmente sottratto all'A.G., ma fosse riservato ai vertici del potere esecutivo (al Presidente del Consiglio), in forza di un meccanismo che non consentiva alcun margine di sindacabilità sulle relative valutazioni.

In merito, la Corte ha di fatto omesso di rispondere alla specifica domanda se un meccanismo siffatto, sganciato da qualunque possibilità di controllo *ab externo*, violasse le prerogative di autonomia ed indipendenza della magistratura, preoccupandosi invece esclusivamente di sottolineare come l'autorità governativa non fosse in realtà sciolta da qualsiasi vincolo, dotata di un potere assolutamente incontrollato ed incontrollabile e, di conseguenza, del tutto irresponsabile per eventuali abusi. Una "esenzione di responsabilità del Governo "si profilerebbe soltanto nei confronti del potere giurisdizionale, mentre rimarrebbe integra la sfera di responsabilità politica "generale ed istituzionale" di ogni Governo, che "può essere fatta valere dal Parlamento in tutti i modi consentiti dalla Costituzione", anche attraverso la revoca della fiducia, o attraverso l'incriminazione di qualche membro della compagine governativa, fermo restando che il Governo "può, comunque, essere costretto a rivelare atti, fatti o notizie che il Parlamento valuti in maniera diversa".

Eludendo dunque il tema della legittimità del vincolo opponibile dagli organi dell'Esecutivo all'esercizio della funzione giurisdizionale, la Corte si è limitata ad affermare che, in materia di segreto di

⁹² La Corte tenta, anticipando la riforma, di superare l'ambigua formula del segreto posto a tutela di indecifrabili "interessi politici, interni o internazionali, dello Stato", punto di crisi per qualsiasi tentativo di dare un contenuto sicuro ed accettabile al segreto di Stato dei codici del '30.

⁹³ La sicurezza dello Stato "costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro" in quanto tocca "la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione".

Stato, la potestà dell'Esecutivo non è illimitata, trovando nel controllo parlamentare il suo limite (nonostante la improbabile premessa di un Governo non sostenuto da una salda maggioranza parlamentare).

La Corte poi, rendendosi probabilmente conto del carattere labile ed occasionale di un simile controllo affidato al Parlamento, ha introdotto qualche attenuazione al rigido sistema dei rapporti tra potere esecutivo ed autorità giudiziaria emergente dagli artt. 342 e 352 cod. proc. pen., ed ha precisato da un lato che il Presidente del Consiglio dovesse fornire al magistrato una risposta “entro un termine ragionevole” in ordine alla opposizione del segreto, e, dall'altro, che tale risposta dovesse indicare “le ragioni essenziali che stanno a fondamento del segreto”.

Sebbene tali precisazioni, puntualmente tradotte in altrettante declaratorie di illegittimità per omessa previsione, avessero il fine di “ridurre al minimo sia gli abusi, sia la possibilità di contrasti con il potere giurisdizionale”, esse non potevano ritenersi sufficienti a modificare l' “impianto originario del meccanismo di tutela del codice Rocco, che continuava a vedere nettamente privilegiati gli organi dell'Esecutivo sugli organi della magistratura, ai quali restava soltanto il potere-dovere di accertare la competenza di chi avesse opposto il segreto.

La prevista esigenza della motivazione del provvedimento che definitivamente decide sul mantenimento del segreto di Stato risultava però importante, non solo quale presupposto per il sindacato politico del Parlamento, ma anche nei confronti della magistratura la quale “di norma” vi si sarebbe dovuta attenere ma, ove non ne fosse stata soddisfatta, né si fosse ritenuta appagata dal controllo del Parlamento (che nelle intenzioni della Corte avrebbe dovuto assicurare l'equilibrio fra i vari poteri) avrebbe pur sempre potuto ricorrere allo strumento del conflitto di attribuzioni. Una eventualità, questa, che la Corte ha inquadrato fra le situazioni che si vorrebbero evitare attraverso il rimedio del sindacato parlamentare, ma che non ha ovviamente potuto escludere quale estrema risorsa consentita all'A.G. nei confronti dell' autorità governativa in materia di segreto di Stato.

Ricapitolando dunque il quadro delle possibilità di controllo sulle determinazioni delle autorità competenti in materia di segreto come delineato dalla sentenza, si può dire che la Corte abbia individuato nel controllo parlamentare il solo strumento idoneo, nell'ambito del sistema complessivo, a verificare la “ragionevolezza” dell'opposizione del segreto.

Sembra evidente che il solo ambito nel quale è ancora ammissibile l'ipotesi di conflitto con la Magistratura riguardi la verifica non tanto delle ragioni che possono aver indotto il Governo ad apporre il segreto (controllo, questo, riservato al Parlamento), quanto della eventuale estraneità della qualifica di “segretezza” (secondo quella nozione materiale ed “oggettiva” di segreto che la Corte si è sforzata di individuare) rispetto alle notizie, agli atti o ai fatti nei cui confronti il segreto sia stato eventualmente apposto (il controllo riguarderebbe, insomma, l'ambito “oggettivo” della materia coperta dal segreto). In altre parole (e usando una distinzione concettuale che la Corte stessa ha proposto nell'ambito della sentenza) un conflitto potrebbe ipotizzarsi solo in ordine all'ambito materiale delle notizie coperte da segreto, non mai in ordine a

quel rapporto di mezzo a fine che secondo la Corte deve essere comunque “ragionevole”, ma sulla ragionevolezza del quale, caso per caso, non può che pronunciarsi il Parlamento⁹⁴.

Né questa interpretazione della sentenza contraddice con l’accenno, pure in essa contenuto, secondo il quale il controllo parlamentare sarebbe finalizzato anche ad evitare l’insorgere eventuale di un conflitto, giacché è del tutto evidente come nell’ambito del controllo politico può rientrare non solo il giudizio sulla “ragionevolezza” dell’apposizione del segreto sotto il profilo del rapporto mezzo a fine, ma anche il giudizio sulla correttezza o meno dell’ambito materiale del segreto sotto il profilo dei criteri generici individuati dalla Corte.

Va detto, peraltro, che questa “lettura” della decisione non risolve certo ogni ambiguità, giacché è di per sé ambigua e non facilmente comprensibile la distinzione concettuale introdotta dalla Corte e alla quale si è fatto riferimento. Cosicché certamente vi è la concreta eventualità che, dovendo la Corte giudicare se il segreto è stato apposto nell’ambito dei limiti materiali tollerati dalla Costituzione, possa risultare vano il suo sforzo per sottrarsi dal diventare, attraverso il meccanismo del conflitto, il giudice della “ragionevolezza” del segreto e per attribuire, come può essere più corretto, un tale compito al Parlamento.

Né, in questo senso, può essere realisticamente sottovalutato il rapporto normale di maggioranza che lega nel nostro sistema il Governo al Parlamento. Sulle implicazioni del rapporto “maggioranza-Governo” sul controllo sulla gestione del segreto, si rimanda alle considerazioni conclusive che verranno svolte più avanti.

Va comunque sottolineato il rilievo che la Corte assegna da un lato al ruolo del Parlamento, dall’altro al Presidente del Consiglio. Sotteso a questa parte della sentenza c’è indubbiamente il tentativo di ritrovare (nella configurazione dei ruoli che rispettivamente al Presidente del Consiglio, al Governo e al Parlamento spettano nel sistema parlamentare classico) una soluzione corretta, e tutta interna al sistema, della complessa problematica che il segreto politico-militare pone, nel suo necessario oscillare tra il polo della difesa dell’apparato e il polo della necessità, vitale in una democrazia, che questa difesa possa essere in qualche modo controllata dalla generalità dei consociati.

Tale, dunque, era il quadro normativo aggiornato alla vigilia della legge di riforma, sopravvenuta a soli cinque mesi dall’ultima pronuncia dei giudici di Palazzo della Consulta.

3) La legge n° 801 del 24 ottobre 1977 “Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato”.

3.1) Introduzione: scelta del legislatore di disciplinare in un’ unica legge sia l’attività di informazione sia il segreto di Stato; rinvio ad una futura legge per la disciplina organica del segreto di Stato .

⁹⁴ Secondo una espressione affermata nella prassi per rendere sinteticamente ed efficacemente i due ambiti di giudizio: la Corte potrebbe configurarsi come “giudice del conflitto sul segreto” ma non come “giudice del segreto”.

Con la legge n° 801 del 24 ottobre 1977, intitolata “Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato” il legislatore sceglie lo strumento normativo di una legge unica ed organica per porre la disciplina sia dell’attività di informazione per la sicurezza (vale a dire: l’attività di raccolta ed analisi delle informazioni per la sicurezza) sia della tutela del segreto di Stato⁹⁵.

In realtà l’art. 18 ci “rivela” che la disciplina organica del segreto di Stato è rinviata ad una futura legge; la norma stabilisce infatti che *sino alla emanazione di una nuova legge organica relativa alla materia del segreto*, le fattispecie previste e punite dal libro II, titolo I, capi primo e quinto del codice penale, concernenti il segreto politico interno e internazionale, debbono intendersi riferite alla ipotesi di segreto di Stato configurata nella legge di disciplina. La legge, quindi, se da un lato stabilisce espressamente un obiettivo ed un impegno per il legislatore (quello della emanazione di una nuova legge organica della materia del segreto) dall’altro opportunamente fissa da subito alcuni principi cardine in materia di contenuti e di modalità di opposizione e conferma del segreto di Stato, nonché un sistema di controllo sulla gestione del segreto, incentrato sul Parlamento. La disciplina sul segreto di Stato contenuta nella legge appena emanata viene in tal modo caratterizzata da un connotato di “temporaneità” che permarrà per i successivi trent’anni.

3.2) La nozione di segreto di Stato.

3.2.1) L’oggetto del segreto: il nesso di strumentalità tra quanto segretabile e gli interessi legislativamente tutelati (art.12,comma 1).

Nell’assetto normativo precedente, la disciplina del segreto di Stato era essenzialmente posta dal codice penale e di rito, in pratica dunque da fattispecie legislative preordinate alla repressione della violazione del vincolo di segretezza. La fattispecie normativa del segreto di Stato, ricavabile da tali norme, non prevedendo precisi criteri di identificazione di quanto segretabile, rimetteva di fatto al Governo (finanche agli organi

⁹⁵ A detta del Labriola op. cit. pag.26 e pag. 73 , alla base di questa scelta del legislatore non ci sono solo ragioni di pura convenienza di politica legislativa (quale ad es. la utilità di riunire in un solo testo la disciplina di attività del potere esecutivo la cui responsabilità risalga al Presidente del Consiglio dei Ministri, vista l’importanza degli interessi in gioco) bensì una connessione sostanziale relativa al contenuto delle attività.

L’attività informativa di cui alla legge è infatti diretta ad acquisire ogni informazione utile per la sicurezza dello Stato o dei valori equivalenti, ed allo stesso modo l’istituto del segreto di Stato è inteso come divieto assoluto posto alla comunicazione di notizie la cui conoscenza possa causare pericolo, o lesione dello stesso interesse dello Stato.

Già da un primissimo esame della legge, insomma, sembra che si possa affermare che c’è un unico bene per la tutela del quale è regolata vuoi l’attività di acquisizione e di analisi delle notizie, vuoi l’attività di segretazione delle notizie stesse, e cioè: la sicurezza dello Stato e dei valori ritenuti equivalenti.

Il valore strumentale nei confronti della *salus rei publicae* sia della prima attività, sia della seconda, costituisce la comune base dei presupposti formali delle norme e degli istituti che compongono quelle regolazioni giuridiche.

In altre parole: l’oggetto della disciplina giuridica è unitario e consiste nella notizia relativamente alle informazioni per la sicurezza. Ciò che varia è la disciplina giuridica della notizia, ora quale materia sottoposta all’attività di raccolta ed analisi sistematica e strutturale, ora come oggetto del divieto assoluto di comunicazione ai terzi, in che consiste il segreto di Stato.

minori della P.A.) una potestà di segretazione talmente ampia da sconfinare dalla discrezionalità alla pura scelta politica⁹⁶.

L'inesistenza di criteri oggettivi idonei a permettere una precisa identificazione delle categorie di notizie destinate ad essere coperte dal segreto di Stato di fatto costituiva il potere esecutivo in una posizione di supremazia, non compatibile con il principio costituzionale della equiordinazione tra gli organi costituzionali, e rendeva impossibile configurare un sistema di controlli mirato ad evitare abusi nel ricorso allo strumento del segreto.

La scelta compiuta dal legislatore del 1977 è nel senso di predisporre la disciplina sostantiva del segreto di Stato, il che vale ad introdurre i criteri idonei all'identificazione dell'oggetto del segreto, sia pure in via generalissima.

Sul piano sostanziale, dunque, la legge si sforza anzitutto di fornire una definizione del segreto di Stato meno vaga di quella risultante dai codici penali, evitando l'impiego di formule elastiche come quelle imperniate sull' "interesse politico, interno o internazionale dello Stato", e facendo leva, invece, su valori o interessi suscettibili di una più concreta specificazione in termini oggettivi. Tale "compito" viene affidato all'art. 12 il quale recita: *"Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato.*

In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale"⁹⁷.

Il legislatore opta dunque per una maggiore oggettivizzazione della fattispecie di segreto e lo fa non tanto particolareggiando le categorie delle *res* meritevoli della protezione del segreto⁹⁸ (operazione comunque vanificata dalla finale omnicomprensiva formula "ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a.....") quanto piuttosto specificando gli interessi statuali per la tutela dei quali il segreto è predisposto.

L'oggetto segretabile viene infatti definito sulla base di un nesso di strumentalità con gli interessi individuati: le *res* elencate nell'articolo, in tanto sono suscettibili di essere coperte da segreto in quanto la loro conoscenza (la norma parla espressamente di "diffusione") sia idonea a recare danno agli interessi specificamente individuati dal legislatore.

⁹⁶ Superando la distinzione tra fattispecie oggettiva e fattispecie soggettiva di segreto, Silvano Labriola ("Le informazioni per la sicurezza dello Stato". Giuffrè editore. 1978 pagg. 76 e segg.) parla di "segretazione *ex post*" come modello adottato dalla disciplina precedente, dove la identificazione dell'oggetto del segreto, essendo svincolata da qualsiasi requisito normativo oggettivo, viene di fatto rimessa al giudizio del potere esecutivo.

In altre parole, la qualificazione della notizia come idonea, ove comunicata, ad attentare alla sicurezza dello Stato o agli altri valori equivalenti ritenuti meritevoli di tutela, non sarebbe intrinseca alla notizia in sé ma scaturirebbe da un apprezzamento dell'Esecutivo, in relazione al caso concreto e non nella previsione astratta della norma. In tal caso, l'atto di apposizione del segreto determinerebbe anche il momento nel quale debba prodursi la qualificazione stessa (che non coinciderebbe necessariamente con il verificarsi del fatto/atto da segretare).

⁹⁷ Le disposizioni vigenti in materia che risultino incompatibili con il nuovo sistema delineato perdono di validità e la loro fonte formale deve ritenersi abrogata.

⁹⁸ Non si parla più solo di "notizie" ma anche di documenti, atti, attività.

Si resta ancora nell'ambito di indicazioni relativamente indeterminate, atteso il richiamo a concetti suscettibili di essere interpretati anche in chiave molto lata, circostanza tanto più sintomatica quanto più si pensi che la relativa interpretazione, una volta rifiutato il criterio della "classificazione" preventiva dei fatti e dei documenti coperti dal segreto di Stato, continuerà ad essere affidata caso per caso alla valutazione discrezionale del Presidente del Consiglio dei Ministri, al quale compete di esercitare "la tutela del segreto di Stato" (art. 1, comma 2 legge 801/77).

Ciò non toglie che qualche progresso sia stato compiuto dalla nuova legge rispetto alla impostazione accolta dal legislatore penale del 1930, sia nel senso di individuare una precisa sfera di responsabilità in capo al Presidente del Consiglio, sia nel senso di escludere che la tutela del segreto di Stato possa venire estesa, attraverso la forzatura della dimensione "politica" o "militare" degli interessi che si vorrebbero tutelare, o attraverso l'allargamento alle c.d. "notizie riservate", fino a coprire settori del tutto estranei alle esigenze essenziali dello Stato, sotto il duplice profilo della sicurezza all'interno e della difesa dall'esterno. Vediamo dunque quali sono le sfere di segretezza tutelate in funzione degli interessi protetti.

La sfera di segretezza prettamente militare è individuata col riferimento a documenti, notizie etc. la cui rivelazione può recar danno "alla preparazione e alla difesa militare dello Stato".

In relazione a questo punto, la sola interpretazione ammissibile è che si tratti di una endiadi⁹⁹, nel senso di "preparazione *per* la difesa militare"; ciò in virtù della finalizzazione difensiva dell'apparato militare imposta dall'art. 11 della Costituzione, per cui l'organizzazione militare dello Stato è vincolata al fine della difesa nazionale, ed ogni altro fine è da ritenersi radicalmente illecito¹⁰⁰.

Il parere di alcuni autori¹⁰¹ è che, nonostante la inevitabile genericità della formula (soprattutto l'accento alla "preparazione militare" può prestarsi ad interpretazioni estensive) essa sia sufficientemente restrittiva. Quanto meno non sarà più possibile invocare il segreto di Stato per coprire *qualsiasi* aspetto del funzionamento delle Forze Armate.

Più che sul terreno militare, però, le perplessità sulla nuova definizione del segreto di Stato si appuntano sul piano del segreto "politico". Schematizzando, vengono individuate quattro sfere di segretezza, attinenti rispettivamente:

- 1) alla *sicurezza esterna* dello Stato (documenti, notizie etc. la cui diffusione può recar danno "alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali,...alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati");
- 2) alla c.d. *sicurezza interna*, non generica ma qualificata ("difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione" a fondamento dello Stato democratico);
- 3) al "libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali";
- 4) alla tutela delle relazioni (se si vuole...delle buone relazioni) con altri Stati.

⁹⁹ Labriola op. cit. pag. 89.

¹⁰⁰ Questa regola, un tempo assoluta, trova ora delle eccezioni nell'ambito di un eventuale mandato ONU.

¹⁰¹ Paolo Pisa "Segreto di Stato e giustizia penale" a cura di Mario Chiavario, Zanichelli editore, 1978, pag. 35.

1) La prima sfera è assai vicina al segreto militare e ad esso complementare. Si tratta di documenti, notizie, attività, la cui divulgazione può facilitare ipotetiche aggressioni al nostro Paese da parte di forze (statuali e non) esterne ad esso: aggressioni il cui risultato finale è la rottura dell'integrità dello Stato, fisica (smembramento etc.) o giuridica (perdita dell'indipendenza nazionale). Nel complesso, siamo nell'ambito del concetto di difesa di cui all'art. 52 Cost.

Il termine "integrità" qui sembrerebbe essere equivalente al concetto di "sicurezza"¹⁰².

Quanto al concetto di "Stato democratico", negando che la caratterizzazione democratica dello Stato possa qualificarsi dal punto di vista delle ideologie o dei valori politici di parte (abbandonata, cioè, ogni concezione ideologizzata dello Stato, ogni concettualizzazione di pretesi valori immanenti) tale caratterizzazione non può che risultare dagli istituti e dai principi costituzionali che ne individuano il contenuto. Non quindi ideologie o valori politici di parte, bensì concreti riferimenti istituzionali e costituzionali di una determinata forma di Stato.

Con "indipendenza" dello Stato (rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi) si fa riferimento alla posizione di equiordinazione dello Stato rispetto agli altri Stati, anche sotto il profilo dell'interesse alla piena esplicazione della politica internazionale e dell'azione diplomatica dello Stato.

Non del tutto chiaro appare il riferimento ad accordi internazionali, sempre in relazione al concetto di integrità dello Stato democratico. Poiché è da escludere che si sia voluto alludere alla eventuale segretezza di norme pattizie di diritto internazionale¹⁰³, bisogna ritenere che si sia voluta contemplare l'ipotesi di accordi internazionali rivolti a rafforzare la tutela della sicurezza (integrità) dello Stato democratico anche sul piano della cooperazione tra Stati ed altri soggetti di diritto internazionale, con eventuali normative specifiche in tema di segretezza. Ma in questa ipotesi è comunque da ritenere necessario un atto di formale adesione dello Stato nonché la predisposizione di adeguati criteri di segretezza. Clausole occulte di convenzioni internazionali in materia sono da considerarsi certamente illecite dal punto di vista dell'ordinamento interno.

2) Sufficientemente delimitata appare anche la sfera della c.d. sicurezza interna. Si tratta, come è evidente, di segreti attinenti alle modalità di difesa delle istituzioni democratiche da movimenti e piani eversivi. Si possono citare, in questo ambito, i piani di tutela dell'ordine pubblico (o piani di emergenza) con relativa dislocazione delle forze da impiegare, loro consistenza, modalità operative etc. Anche su questo terreno è difficile scendere ad elencazioni precise: margini di incertezza si presentano come inevitabili, ma la formula adottata è idonea (se correttamente applicata) a precludere abusi e "deviazioni".

Sono da intendersi "istituzioni poste dalla Costituzione a fondamento dello Stato democratico" quelle la cui posizione nel sistema assicura una sostanza giuridica alla qualificazione democratica dello Stato, senza

¹⁰² La norma non sembra infatti richiamarsi al concetto di "integrità" di cui all'art. 4 della legge, istitutivo del SISMI, che oltre alla intangibilità dei confini ricomprende anche un insieme unitario ed organico di beni giuridicamente rilevanti, come ad esempio il patrimonio artistico ed ambientale, la protezione del prodotto dell'ingegno ecc. frutto della evoluzione sociale, economica e tecnologica dei rapporti della comunità nazionale.

¹⁰³ Da ritenersi inammissibile per ragioni di indole costituzionale, indipendentemente da ogni considerazione relativa alla idoneità delle notizie ad arrecare danno alla sicurezza dello Stato.

le quali pertanto lo Stato democratico, come si delinea dal punto di vista istituzionale, non sussisterebbe. A detta di parte della dottrina¹⁰⁴ gli istituti che caratterizzano essenzialmente lo Stato democratico sono individuati (e delimitati) dall'ulteriore requisito della necessaria esplicita previsione nella Costituzione. Si previene in tal modo la eventuale pretesa di assumere tra essi, in virtù di un mutamento della coscienza sociale e politica, istituti non previsti dalla Costituzione o, anche ove previsti, sforniti della rilevanza alla quale fa riferimento la norma stessa quando richiede che essi siano posti a fondamento dello Stato democratico.

Tali istituti, che assicurano la vigenza concreta ed effettiva dei contenuti specifici del carattere democratico dello Stato, sono rinvenibili, a titolo esemplificativo: nella regola della maggioranza per la formazione dell'indirizzo politico; nel riconoscimento della funzione della minoranza e nelle garanzie per la sua piena esplicazione; negli istituti della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta.

3) Qualche perplessità suscita il terzo settore dei segreti di Stato che emerge dal riferimento, nell'art. 12 della legge in commento, al “libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali”. A parte la mancanza di una definizione normativa di “organo costituzionale” che rimette l'individuazione della categoria all'opera degli interpreti, si tratterebbe di segreti estranei alla difesa nazionale e alla sicurezza delle istituzioni democratiche (aspetti già considerati in via autonoma dall'art.12), più simili nella sostanza ad un “super-segreto d'ufficio”¹⁰⁵. È altresì poco chiaro in che modo una eventuale pubblicità possa incidere sulla libertà di esercizio di una funzione: forse che i poteri al vertice del nostro sistema si sentirebbero in soggezione (e verso chi?) per il fatto di non godere del riparo del segreto di Stato? Comunque è certo che essi non potranno sottrarsi ai controlli sulla loro attività nelle forme previste e garantite da sistema democratico¹⁰⁶.

4) Decisamente criticabile appare infine il segreto a tutela delle relazioni dell'Italia con gli altri Stati. Se davvero dovessero costituire segreto di Stato tutte le notizie la cui divulgazione comportasse il rischio di compromettere tali relazioni, sarebbe la fine della libertà di stampa (e, più in generale, di discussione) in ordine a tutte le vicende dotate di riflessi internazionali di un certo rilievo. Moltissime notizie politiche, ed anche militari sono suscettibili, se diffuse e commentate, di creare irritazione nei paesi stranieri cui tali notizie si riferiscono; persino voci e pettegolezzi coinvolgenti personalità estere di rilievo (membri di case regnanti o uomini politici o di governo) diverrebbero *top secret*. La pericolosa capacità di espansione di tale categoria di segreto è aumentata dal fatto che non è richiesto un pregiudizio effettivo: basta il *pericolo* di nocumento alle relazioni con altri paesi.

3.2.2) Divieto assoluto di segretazione per i fatti eversivi dell'ordine costituzionale (art. 12, comma 2).

¹⁰⁴ Labriola op. cit. pag. 58.

¹⁰⁵ Paolo Pisa “segreto di Stato e giustizia penale” cit. pag. 37.

¹⁰⁶ A detta del Labriola op. cit. pag. 89 “Il libero esercizio delle funzioni è in pratica rafforzativo di un particolare profilo della fattispecie della difesa dello Stato democratico, che è quello della esplicazione delle funzioni di rilevanza costituzionale, attribuite alla competenza degli organi”.

Questa norma concorre a confermare il carattere vincolato della potestà di segretazione del Governo. È la prima volta che nel nostro ordinamento viene istituito un divieto assoluto di segretazione nel campo del diritto pubblico.

Il concetto di “ordine costituzionale” va inteso come comprensivo di principi, norme ed istituti in virtù dei quali viene assicurato il normale svolgimento delle funzioni degli organi costituzionali e di ogni altra funzione di diritto pubblico prevista e disciplinata dalle norme costituzionali.

La mancanza di una precisa elencazione dei fatti in esame, anche volendo fare riferimento al sistema penale, lasciava un non irrilevante margine di incertezza sull’ambito della segretazione illegale, rimettendo agli interpreti il compito di provvedere a definirla.

3.2.3) Profili processuali.

Il legislatore del 1977 si preoccupa di stabilire una precisa corrispondenza fra la nozione di segreto di Stato definita dall’art. 12 e la nuova disciplina processuale derivante dal testo modificato dell’art. 352 cod. proc. pen., col risultato, fra l’altro, di evitare che la normativa dettata da quest’ultima disposizione (cui si richiama il 2° comma dell’art. 342 cod. proc. pen.) possa applicarsi anche al di là dei confini del segreto di Stato legislativamente determinati, come succedeva, invece, a norma del testo abrogato dell’art. 352, 2° comma cod. proc. pen., che faceva riferimento, accanto ai segreti politici o militari dello Stato, anche ad “altre notizie che, palesate possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all’interesse politico, interno o internazionale, dello Stato stesso”¹⁰⁷.

A tale fine, e proprio per una esigenza di maggiore chiarezza in rapporto alla nuova definizione di segreto, alla formula “segreto politico o militare” di cui agli artt. 342 e 352 cod. proc. pen. viene sostituita la dizione unitaria “segreto di Stato”. Ciò comporta l’applicazione alla fattispecie di tutte le norme ed i principi posti per il segreto di Stato, in applicazione tra l’altro di quanto espressamente disposto dall’art. 18 della legge, precedentemente esaminato.

3.3) L’attività di segretazione.

3.3.1) Attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In materia di segretazione, una posizione di supremazia spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri.

In merito alla sorte delle notizie riservate, dunque, ovvero quelle “di cui sia stata vietata la divulgazione”, la legge del 1977, da un canto è intervenuta per escluderle da quelle la cui conoscibilità sia preclusa all’Autorità giudiziaria, cui era opponibile solo il segreto di Stato, dall’altro si è astenuta da ogni intervento riguardo alla possibile attualizzazione della loro tutela sul piano penale sostanziale.

Il dualismo “notizie segrete/notizie riservate” sembra quindi rimanere, il che non può ritenersi un dato positivo. Torneremo su questo punto nel prossimo capitolo, per analizzare se e come tale dualismo abbia creato problemi nella gestione/controlli del segreto di Stato.

A norma del secondo comma dell'art. 1 della legge n° 801, infatti: “*il Presidente controlla l'applicazione dei criteri relativi all' apposizione del segreto di Stato ed alla individuazione degli organi competenti; esercita inoltre la tutela del segreto di Stato*”.

Il Presidente, inoltre, è l'organo che rappresenta il Governo nei rapporti con il Parlamento per ciò che attiene l'esercizio della funzione di informazioni per la sicurezza e di segretezza; a lui infatti è diretta la richiesta del Comitato parlamentare di avere informazioni sulle linee essenziali delle strutture e della attività dei servizi (art. 11, 3° comma), oltre che al Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza, ma in questo caso si deve presumere in via sussidiaria. Spetta al Presidente la potestà in via esclusiva di apporre in ordine a tale richiesta la esigenza di tutela del segreto (art. 11, 4° comma), nonché la potestà, ugualmente esclusiva, di confermare in via definitiva l'opposizione del segreto di Stato nei confronti del giudice (autorità procedente) dando vita al provvedimento di conferma (art. 352 c.p.p. così come modificato dall'art. 15, 3° comma della legge n° 801); è il Presidente del Consiglio che adempie all'obbligo del Governo di dare comunicazione al Comitato parlamentare della predetta conferma ogni qual volta sia stata data (art. 16), ed all'obbligo di comunicare alle Camere ogni caso di opposizione del segreto di Stato, quando è diretta alle richieste del comitato parlamentare (art. 17) e quando è diretta al giudice (art. 17).

Si tratta di un complesso cospicuo di potestà: tra queste, alcune derivano in via necessaria dalla posizione costituzionale dell'organo e sussisterebbero anche senza la esplicita previsione legislativa¹⁰⁸; altre invece, già ad un primo esame, oltrepassano i confini di quella che per solito è l'area rimessa alle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri¹⁰⁹, nella esplicazione delle attività connesse ad uno dei settori della funzione di Governo. Conviene dunque analizzarne attentamente la struttura complessiva, in base alle singole norme, per gli eventuali profili sistematici, indipendentemente dall'analisi interpretativa propriamente rivolta all'oggetto stesso delle attività poste in essere”.

Cominciamo con l'analizzare *la potestà normativa* del Presidente .Il Presidente del Consiglio dei Ministri integra, nell'esercizio delle sue potestà, la normazione secondaria relativa ai servizi di sicurezza e, in particolare, alla disciplina del segreto di Stato, nell'ambito delle disposizioni legislative. Egli pone in essere anche le norme di individuazione dei criteri per la apposizione del segreto di Stato poiché, nel silenzio della legge su questo punto, non può che ritenersi devoluta al Presidente tale potestà, disponendo egli della potestà generale in materia, sul piano regolamentare ed amministrativo.

In nessuna delle fattispecie nelle quali tale potestà si estrinseca è prevista la partecipazione del Consiglio dei ministri e neppure dell'organo collegiale del Governo previsto e cioè il Comitato

¹⁰⁸ S. Labriola op. cit. pag. 113 “siamo, in tema di segretezza, nell'ambito di responsabilità costituzionali che difficilmente potrebbero essere attribuite ad altro soggetto”. Si fa riferimento ai compiti di direzione, di alta vigilanza e di coordinamento. Per questa parte la legge appare del tutto conforme ai principi vigenti circa la funzione tipicamente svolta dal Presidente del Consiglio dei Ministri di assicurare l'unità interna e la omogeneità dell'azione di Governo, nonché la sua uniformità all'indirizzo politico della maggioranza.

¹⁰⁹ La legge, nel costituire il Presidente del Consiglio dei Ministri in posizione di supremazia, sembra accogliere la concezione suggerita dalla Corte Costituzionale nella sentenza n° 86 del 1977, che aveva posto l'accento sulla necessità di qualificare la posizione del Presidente del Consiglio (almeno per ciò che concerne la segretezza di Stato) sotto il particolare profilo della imputazione soggettiva dell'atto di opposizione del segreto di Stato al potere giudiziario, disponendo concretamente lo spostamento della competenza dal Ministro guardasigilli al Presidente del Consiglio dei Ministri, sul presupposto della delicatezza ed essenzialità degli interessi in vista dei quali è disposto il segreto di Stato.

interministeriale per le informazioni e la sicurezza¹¹⁰. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, pertanto, si assume da solo, sul piano formale, la responsabilità politica di tali atti. La disciplina posta in essere dalla legge di riforma non permette di presumere alcuna partecipazione di altri soggetti agli atti rilevanti della segretezza. Viene pertanto a delinearsi una competenza propria del Presidente del Consiglio in materia, che non si limita alla esternazione di atti deliberativi del Governo, posti in essere secondo lo schema dell'atto complesso, ma si configura mediante l'attribuzione di potestà esclusive.

Appare, così, alterato¹¹¹ l'ordinario sistema di imputazione soggettiva della potestà regolamentare, di cui, appunto, il Presidente del Consiglio risulterebbe qui titolare *esclusivo*, non potendo essa in alcun modo essere riferita alla competenza di altri organi del Governo, in particolare del Consiglio dei ministri. La caratteristica della esclusività di tale potestà, che qualifica tale attribuzione come *propria* del Presidente, sotto il profilo sia della titolarità sia del concreto esercizio, costituisce un elemento di atipicità rispetto all'assetto delle funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri delineato nella Costituzione¹¹².

Norme regolamentari sono emanate anche dai Ministri, che però sono vincolati ad uniformarsi alle direttive del Presidente e persino alle sue disposizioni (art. 1 comma 2, art. 4 comma 4 e art. 6 comma 2 l. 801)¹¹³.

La legge attribuisce inoltre al Presidente del Consiglio dei Ministri *la tutela del segreto di Stato* (art. 1, 2° comma). La norma, nella sua formulazione generale (e anche un po' generica, non prestandosi agevolmente ad una ricostruzione interpretativa, almeno nel senso dell'attribuzione di una potestà concretamente individuabile) costituisce il fondamento di tutte le norme attributive delle varie potestà necessarie a questo fine al Presidente del Consiglio.

Presumibilmente il legislatore ha usato questa espressione in senso atecnico, intendendo ricomprendere tutti gli aspetti (da quelli relativi alla organizzazione ed al controllo a quelli attinenti alla normazione ed all'adozione di atti a contenuto dispositivo) attraverso i quali la tutela del segreto di Stato risulti piena ed effettiva. Il Presidente del Consiglio dei Ministri è dunque titolare della *potestà dell'apposizione del segreto (potestà di segretezza)* ai dati ed alle notizie acquisite dai servizi, ed a quant'altro appaia meritevole di ciò, quando tale potestà non sia stata esercitata da nessuno dei soggetti dotati di essa.

La valutazione dei presupposti del rapporto di minaccia o lesione dell'interesse della sicurezza dello Stato (fondamento dell'atto appositivo del segreto) può essere compiuta nella sua interezza solo dal Presidente del Consiglio, per la posizione che occupa nell'ambito della organizzazione preordinata allo

¹¹⁰ Con una unica eccezione, da considerarsi, pertanto, marginale, anche perché sostanzialmente estrinseca rispetto alla funzione regolata dalla legge stessa, inerendo a diversi aspetti della disciplina dell'organico del CESIS e dei Servizi.

¹¹¹ A detta di una autorevole interpretazione dottrinale della legge, che mi sento di condividere, avanzata da S. Labriola in entrambe le opere citate.

¹¹² Ai fini di una maggiore chiarezza, a mancare di fondamento sistematico non è l'attribuzione in sé al Presidente del Consiglio dei Ministri di potestà, anche concrete e penetranti, quanto piuttosto la loro attribuzione in via esclusiva.

¹¹³ Labriola (enc. Diritto 1990 voce "segreto" pag. 1036) sottolinea l'atipicità anche di questo schema. Il Ministro della Repubblica è organo costituzionale che gode di amplissima indipendenza ed autonomia nell'esercizio della potestà normativa secondaria. È escluso ogni rapporto gerarchico con il Presidente del Consiglio dei Ministri, organo del Governo che delibera sull'indirizzo politico. I poteri del Presidente del Consiglio in tanto incidono sull'attività dei Ministri in quanto egli è garante dell'attuazione degli atti deliberati dal Consiglio dei Ministri sull'indirizzo, non perché titolare di un potere gerarchico proprio.

svolgimento della funzione di informazione per la sicurezza. E ciò non solo in virtù del fatto che egli dispone degli elementi che provengono da ambedue i servizi (mentre qualsiasi altro soggetto è privo di informazioni così complete) ma anche perché egli dispone, ancora una volta esclusivamente, dei risultati delle analisi e delle situazioni prodotti dal CESIS¹¹⁴.

Analizzando brevemente le caratteristiche di tali attribuzioni si potrà non solo ricostruire esattamente il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri in relazione alla attività di segretezza, ma anche verificare la coerenza di esso con la sua posizione così come risulta dall'assetto dei poteri delineato dalla nostra Costituzione.

Ebbene, esaminando la qualificazione istituzionale delle potestà devolute al Presidente del Consiglio in tema di segretezza, notiamo che la loro caratteristica principale consiste, anche qui, nella *esclusività*, vale a dire nel configurarsi come attribuzioni proprie del Presidente del Consiglio. Anche in tal caso¹¹⁵, questo elemento rappresenta una forte *atipicità* rispetto al complesso delle attribuzioni conferite al Presidente dalla Costituzione.

Sembra infatti che nessun' altra competenza del Presidente del Consiglio si qualifichi con tale contenuto. Certamente non quelle nelle quali il Presidente esercita la potestà di alta direzione e coordinamento delle attività di Governo, né quelle di garanzia dell'unità ed omogeneità dell'azione ministeriale. In tali fattispecie il Presidente svolge compiti di impulso, di verifica, di composizione delle divergenze interne al Governo, di controllo, di determinazione di scopi ed obiettivi generali che non attenuano la pienezza delle singole attribuzioni ministeriali ma anzi in un certo senso ne presumono la integra esplicazione. Neppure quando il Presidente agisce come organo che rappresenta unitariamente il Governo nei rapporti esterni la sua potestà si configura sul piano della esclusività, né al Presidente si attribuisce la responsabilità politica generale al punto che la manifestazione di volontà del Governo, o dei singoli ministri, arretri nella zona d'ombra di una attività meramente preparatoria, e come tale priva di fatto di ogni rilevanza¹¹⁶.

¹¹⁴ Nell'ambito, dunque, del processo di progressiva oggettivizzazione della nozione di segreto di Stato, che costituisce il presupposto necessario per un reale ed effettivo controllo sull'uso dello strumento del segreto, vengono individuati gli interessi meritevoli di tutela e viene definita la necessità di un nesso teleologico tra la tutela di tali interessi ed il ricorso al segreto di Stato.

Tali interessi sono individuati in quegli interessi supremi attinenti allo Stato-comunità, nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono.

Ma la interpretazione di tali interessi in concreto e la loro diretta gestione vengono affidate dalla legge alle determinazioni delle forze di maggioranza rappresentate nel Governo. La "contraddizione" insita in questa scelta organizzativa (da una parte vi sono gli interessi che coinvolgono la integrità, il carattere democratico e la stessa sopravvivenza dello Stato e, dall'altra, una loro interpretazione e gestione rimessa a forze politiche istituzionali portatrici di parziali e particolari interessi) è solo apparente in seno ad un ordinamento democratico, dove le forze di maggioranza sono chiamate ad operare scelte in nome e nell'interesse della intera comunità statale.

¹¹⁵ Come già visto per l'attività normativa.

¹¹⁶ S. Labriola op. cit. pag. 116 così, gli atti di iniziativa del Presidente tipici delle attribuzioni a lui devolute si rivolgono solitamente ad eccitare, o a sospendere o a determinare ma solo in parte il contenuto di atti rimessi alla competenza dei ministri o di altri soggetti del Governo. Il Presidente inoltre agisce solitamente nella intesa con il ministro o con il Consiglio dei ministri. Normalmente quindi gli atti adottati sono collegiali e la responsabilità politica per essi è generale del Governo. I Ministri hanno competenze "piene" che il Presidente si limita ad "eccitare" e coordinare ma che non può mai avocare a sé come proprie.

Quelle attività di natura tipicamente amministrativa che il Presidente esercita come competenze proprie, assumono, sul piano della rilevanza costituzionale, un significato decisamente marginale.

Per quanto qui brevemente accennato, sembrerebbe doversi concludere che la disciplina legislativa delle attività di informazione e del segreto di Stato si collochi in una prospettiva di mutamento dei lineamenti giuridici della posizione e delle attribuzioni del Presidente del Consiglio che va nel senso di una accentuazione delle responsabilità concretamente riconosciutegli.

Del pari risulta squilibrato, o tendente a squilibrarsi, il rapporto con il Presidente da una parte e ministri (e Consiglio dei ministri) dall'altra, al punto da sfiorare i margini di compatibilità imposti dal sistema, in una evoluzione in senso presidenziale della organizzazione della funzione di governo (una alterazione non secondaria del quadro vigente dei rapporti tra gli organi del Governo, alla luce degli schemi tipici delineati)¹¹⁷.

Riesce infatti *difficile spiegare tale "atipicità" in base ai principi dell'ordinamento.*

Non è sufficiente, in tal senso, richiamarsi alla natura rilevante degli interessi in gioco, in quanto esistono altri interessi altrettanto rilevanti, la cui tutela non è certo meno intensa¹¹⁸, rispetto ai quali la imputazione soggettiva delle potestà rientra nel consueto quadro della disciplina delle competenze di governo; il rilievo della struttura del segreto di Stato, poi, che implica la necessità di restringere il numero dei soggetti preposti alla sua tutela, può forse giustificare le caratteristiche peculiari delle potestà presidenziali ma solo in parte.

Argomento più consistente può apparire quello relativo al valore strumentale della attività di informazione per la sicurezza e di segretezza rispetto a tutta intera la funzione di governo. Quando infatti si è costituita l'attività di informazione e di segretezza come *centrale* e funzionale rispetto a qualsiasi attività di intervento preventivo o repressivo nei confronti di ogni pericolo per la sicurezza dello Stato democratico, si è lasciato indefinito il punto del raccordo tra tale attività di raccolta e tutela della "notizia" e l'adeguata reazione che ad essa debba opporsi da parte dell'ordinamento, in via preventiva o successiva, secondo le circostanze. Senza tale raccordo la suddetta attività informativa rimarrebbe sterile. L'attribuzione di potestà rilevanti ed incisive in materia al Presidente del Consiglio dei Ministri può pertanto costituire la risposta sul piano normativo a tale esigenza, in quanto la posizione dello stesso centrale e di raccordo di tutti i rami dell'amministrazione è tale da consentire di attivare i meccanismi più appropriati di tutela della sicurezza dello Stato; ci si riferisce in particolare alla posizione che spetta al Presidente di alta direzione e di coordinamento delle varie attività di Governo (e della P.A.).

Ma anche questo argomento, se può dar ragione della concretezza e della rilevanza delle potestà del Presidente, non giustifica il carattere esclusivo che per lo più spetta ad esse; non spiega cioè la secondaria incidenza riservata in materia ad altri soggetti del Governo, ministri ed organi collegiali (Consiglio dei ministri e Comitato interministeriale). Anzi a ben riflettere, per assicurare adeguati meccanismi istituzionali

¹¹⁷ S. Labriola op. cit. pag. 118 e segg.

¹¹⁸ Si pensi alla politica internazionale, o alla difesa militare. Non mai tuttavia tale ruolo del Presidente viene svolto travolgendo le sfere di competenza fissate per i vari ministri competenti.

di coordinamento intersettoriale e tempestività di intervento, sarebbe stato più conseguente attribuire maggiore (e non minore) rilevanza alla partecipazione di istanze collegiali del Governo.

Nella configurazione delle potestà del Presidente del Consiglio dei Ministri come competenze proprie ed esclusive risiede il contenuto sostanzialmente innovativo della disciplina posta in essere per quanto attiene al profilo organizzativo, in particolare per quanto concerne la posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri¹¹⁹.

3.3.2) L'atto di apposizione.

3.3.2.1) In che consiste.

L'atto di apposizione del segreto di Stato è l'atto deliberativo con il quale il soggetto a ciò preposto dall'ordinamento conferisce al dato o alla notizia la particolare qualificazione formale consistente nel divieto per chiunque di conoscerli e di comunicarli¹²⁰. In altre parole l'atto di apposizione è il provvedimento amministrativo che individua in concreto la singola fattispecie di segreto di Stato¹²¹.

¹¹⁹ Secondo tale ricostruzione, prospettata, come già detto, da S. Labriola, op. cit. pag. 127 e segg., e condivisa da chi scrive, il Presidente, insomma, tenderebbe ad assumere la veste di Ministro per le informazioni e la sicurezza e per la tutela del segreto di Stato. Non solo per le potestà che gli vengono riconosciute ma anche per altri elementi sistematici (ad es. viene a trovarsi posto al vertice di un settore dell'Amministrazione, avendo il CESIS elementi della struttura ministeriale; dispone inoltre di potestà sulla previsione della spesa relativa alla funzione esercitata che di fatto coincidono con quelle che spettano al Ministro in relazione al dicastero al quale è preposto).

Questa sua peculiare posizione comporterebbe delle distorsioni al sistema come costituzionalmente delineato. Infatti, la regola fondamentale di organizzazione del Governo prevede un duplice livello di responsabilità, al fine di rendere più efficace il sistema delle garanzie di buona amministrazione ed assicurare il rispetto del programma politico. In tal senso, abbiamo dunque il Ministro (posto a capo di un ramo dell'Amministrazione identificato dall'oggetto dell'attività, sovraordinato a tutti gli altri soggetti che appartengono al dicastero da lui diretto, ed equiordinato agli altri Ministri per ogni attività che richieda la partecipazione plurima) ed il Presidente del Consiglio dei Ministri, che, in posizione di supremazia, esercita una azione di impulso, coordinamento e controllo per assicurare la conformità degli atti dei vari dicasteri al generale indirizzo politico di Governo.

Ciò non comporta alcuna duplicazione di attività poiché la competenza ministeriale e quella presidenziale sono poste su piani nettamente separati.

Qualora, quindi, si attribuisca al Presidente del Consiglio una potestà ministeriale, tale duplice livello di responsabilità viene meno, dissolvendosi quella fondamentale regola di organizzazione del Governo, costituzionalmente stabilita.

¹²⁰ Tranne, naturalmente, i soggetti che si è ritenuto di poter indicare presumibilmente in primo luogo nel Presidente del Consiglio, nel Ministro competente e nel direttore del servizio che da lui dipende e, infine, poiché lo impongono evidenti ragioni di fatto, nel soggetto o nei soggetti appartenenti al servizio che li hanno procacciati o nei soggetti che istituzionalmente li detengono per motivi riconosciuti legittimi.

¹²¹ Il dibattito sulla natura politica o amministrativa dell'atto di apposizione ha impegnato la dottrina con risultati non univoci. La sentenza della Corte Costituzionale n° 86 del 1977, affermando che "il giudizio sui mezzi idonei e necessari a garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica" aveva portato inizialmente la dottrina a concludere, quasi inevitabilmente, per la natura politica, appunto, dell'atto di classificazione di una determinata fattispecie come segreta. L'entrata in vigore della legge n° 801 del 1977 ha però indotto a riflessioni più prudenti, in considerazione del riconoscimento del potere di dichiarare l'esistenza di un segreto di Stato non limitatamente al Presidente del Consiglio dei Ministri ma anche ad altri soggetti. Personalmente mi sento di aderire alle conclusioni di chi ha ritenuto sufficiente il rilievo che i provvedimenti di classificazione di segretezza possono essere adottati anche da semplici autorità amministrative, per escludere che essi rientrino nel novero di atti politici. Tra l'altro, attribuendo l'ipotizzata natura politica agli atti impositivi del vincolo di segretezza, si dovrebbe conseguentemente ammettere la "delegabilità" della funzione politica, il che è impensabile.

La statuizione della Corte nella sentenza n° 86 del 1977 andrebbe pertanto limitata alle direttive che il Presidente del Consiglio dei Ministri impartisce, ai sensi dell'art 1 della legge n° 801/1977, in materia di apposizione del segreto di Stato e non riguarderebbe l'atto con il quale materialmente viene imposta la qualifica di segretezza, la cui natura amministrativa non sembra discutibile (G. Paolozzi "La tutela processuale del segreto di Stato" Giuffrè, 1993). In questo senso, può parlarsi di una sorta di "doppio binario" (l'espressione è di G. Scandone "Il segreto di Stato nella legge di riforma" in "I servizi di

3.3.2.2) Competenza.

La legge non individua espressamente i soggetti ai quali è devoluta la competenza dell'atto appositivo del segreto, quindi la loro individuazione deve avvenire in via interpretativa.

Oltre, ovviamente, al Presidente del Consiglio dei Ministri, si è ritenuto, pertanto, con una certa univocità in dottrina, di poter riconoscere tale potestà, presumibilmente, ai direttori dei servizi, i quali soltanto, nell'ambito della organizzazione amministrativa, dispongono della conoscenza di ogni notizia, poiché ad essi confluisce ogni informazione in virtù dell'obbligo di rapporto che nei loro diretti confronti è imposto a chiunque appartenga ai servizi. Essi inoltre sono i titolari in via esclusiva dell'obbligo di comunicazione della *notitia criminis* alle autorità di polizia giudiziaria, e quindi a loro spetta di mantenere la riservatezza della notizia al fine di esercitare la facoltà eventuale di ritardare l'adempimento di tale obbligo; la facoltà di segretezza è il completamento naturale di tale delineazione di competenze.

Il Ministro dal quale dipende il servizio è certamente da comprendersi tra quelli che esercitano la potestà di segretezza. Per esso valgono, e con maggior ragione, gli argomenti già esposti al fine di ritenere tale potestà sussistente. Il Ministro, infatti, avoca a sé l'obbligo di denuncia della *notitia criminis* nei casi in cui esercita la facoltà di ritardarne l'adempimento. Il Ministro inoltre, nella sua attività di direzione politica del servizio, è responsabile nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri in particolare dell'applicazione dei criteri per l'apposizione del segreto di Stato, e in genere degli atti relativi. I Ministri hanno la responsabilità dicasteriale che è sovraordinata a ciascuno dei due servizi.

Ma il potere di segretezza deve ritenersi devoluto anche ad altri organi della P.A., titolari di funzioni particolarmente rilevanti. Tale opinione si basa non solo su considerazioni di ordine pratico relative al corretto funzionamento del sistema di tutela, ma anche sulla previsione normativa secondo cui compete al Presidente del Consiglio l'individuazione degli organi competenti all'atto appositivo del segreto di Stato (art. 1, comma 2) lasciando in tal modo presupporre una titolarità relativamente diffusa del potere in questione.

3.3.2.3) Effetti.

Si pone il problema di meglio comprendere quali effetti produca l'atto di apposizione, se cioè sia costitutivo del segreto o se, invece, sia dichiarativo dell'esistenza del medesimo¹²².

informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007 n° 124)" presentazione a cura di G. Conso. Pag. 480) relativamente agli atti di segretezza, legato alla qualità soggettiva (politica o, molto più spesso, amministrativa) dell'autorità che in effetti procede e forma l'atto di apposizione: alle determinazioni adottate da Autorità subgovernative in tema di definizione del regime di segretezza cui assoggettare la circolazione di determinate notizie, va riconosciuta natura solo amministrativa; dall'altro lato, relativo agli atti di segretezza, le decisioni assunte dal Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esercizio delle proprie attribuzioni vanno considerate come atti squisitamente politici, non vincolati ad alcuna direttiva di alcuna autorità superiore.

¹²² Il punto è ovviamente centrale, e costituisce un risvolto della questione inerente al carattere ontologico o meno del segreto. La scrivente concorda con le conclusioni di chi, come il Mastropaolo (op. cit. pag. 42) ritiene che "il segreto di Stato, in senso stretto, non nasce dagli atti delle competenti autorità: notizie e documenti non sono segreti perché un atto li qualifichi per

L'atto di apposizione non ha efficacia costitutiva rispetto al segreto di Stato, la cui esistenza è ontologicamente riconducibile solo ed esclusivamente al nesso intrinseco - non abbisognevole per esistere di alcun intervento da parte di qualche autorità - tra la notizia e gli interessi tutelati, in rapporto al pregiudizio che ad essi deriverebbe dalla sua rivelazione.

Esistendo il segreto a prescindere dal provvedimento appositivo, la valenza di quest'ultimo sta nel produrre effetti costitutivi dell'obbligo, per quei soggetti appartenenti alla P.A., di custodire il segreto¹²³.

La caratteristica della assolutezza non appartiene all'atto di apposizione del segreto di Stato. Ciò si deduce dalla norma che modifica l'art. 352 del codice di procedura penale. In virtù di tale norma l'A.G. procede se, non avendo ritenuto fondato l'atto di opposizione (vale a dire la dichiarazione dei soggetti obbligati all'astensione dal deporre e verso i quali è posto il divieto di essere interrogati su quanto coperto dal segreto di Stato), non intervenga entro il termine normativamente stabilito l'atto deliberativo del Presidente del Consiglio che conferma il segreto di Stato. Il giudice procede, dunque, se manca l'atto di conferma, non avendo in sé l'atto di opposizione del segreto di Stato efficacia nei confronti della potestà del giudice di conoscere la notizia e di disporne ai fini processuali.

L'atto di apposizione si concreta pertanto esclusivamente nella qualificazione della notizia come coperta dal segreto di Stato ed i suoi effetti si concretano nel divieto di circolazione nei confronti di chiunque, salvo l'autorità giudiziaria che mantiene la propria potestà conoscitiva e dispositiva della notizia necessaria a fini processuali, anche in presenza dell'apposizione del segreto .

3.3.2.4) Durata.

L'efficacia dell'atto di apposizione è immediata e può estinguersi solo quando, con atto che proviene dalla stessa autorità competente a porlo in essere, e dotato degli stessi requisiti formali, sia revocata la segretezza.

L'atto di apposizione può avere efficacia limitata nel tempo, o subordinata alla permanenza di una condizione o al non verificarsi di altra condizione. Poiché infatti l'atto di apposizione non è un atto libero nel fine ma vincolato alla sussistenza concreta del pericolo alla sicurezza dello Stato per il fatto della circolazione della notizia, la sua efficacia ben può dipendere dalla sussistenza di tale idoneità virtuale.

L'atto di apposizione, quando conserva la propria efficacia oltre il limite delle condizioni alle quali la legge lo ammette legittimamente, costituisce un caso di distorta applicazione delle relative norme, così come avviene quando le condizioni stesse non sussistono fin dal momento in cui l'atto è posto in essere.

3.3.2.5) Motivazione.

tali, ma perché rappresentativi di fatti e situazioni la cui diffusa conoscenza nuocerebbe alla sicurezza dello Stato o ad altro interesse equivalente”, e ancora: “è dunque la relazione con tale interesse che, in modo originario, si pone come situazione costitutiva del segreto di Stato ed insieme acquisitiva di esso allo Stato....”.

¹²³ Tali conclusioni sono raggiunte solo in via logico-interpretativa, nulla potendosi ricavare di dirimente dal testo legislativo.

La legge nulla dispone circa l'esistenza dell'obbligo di motivazione dell'atto appositivo del segreto di Stato, e sulla necessità di essa la dottrina si è divisa.

C'è chi sostiene¹²⁴ che tale mancanza di previsione non deve far concludere per l'inesistenza di tale obbligo, che invece deve ritenersi derivante da una lettura sistematica della disciplina. In primo luogo, infatti, in una delle norme attributive di competenza al Presidente del Consiglio, è prescritto che l'apposizione del segreto di Stato debba avvenire secondo criteri la cui applicazione è sottoposta al controllo del Presidente del Consiglio¹²⁵. In secondo luogo, la legge individua i presupposti per l'adozione legittima dell'atto di segretazione nella fattispecie di minaccia o lesione della sicurezza dello Stato, nel caso in cui la notizia circoli. Ed il meccanismo è completato da un sistema di controlli da parte del Parlamento, per il corretto funzionamento del quale la motivazione costituisce un fondamentale presupposto.

Tale ricostruzione sistematica sarebbe inoltre rispondente alle indicazioni espresse dalla Corte Costituzionale nella sent. n° 86/1977 citata più volte, che, su questo punto, recitava: "è posto come limite autonomo alla potestà di segretazione la necessità che siano note le ragioni fondamentali dell'eventuale determinazione del segreto.....la necessità che l'Esecutivo indichi le ragioni essenziali che stanno a fondamento del segreto".

La obbligatorietà della motivazione potrebbe ricavarsi in via sistematica anche dalla considerazione che la potestà di segretazione è destinata ad incidere sull'esercizio di altre potestà, come quella giurisdizionale, la cui libera esplicazione è tutelata da norme costituzionali.

Dall'altro lato, si sostiene che si potrebbe dubitare della necessità della motivazione dell'atto di apposizione, considerato il suo contenuto intrinseco¹²⁶.

Comunque, ove presente, sembra che la motivazione dell'atto di apposizione del segreto di Stato debba contenere la individuazione dell'interesse in vista del quale l'atto è deliberato, l'indicazione della concretezza ed immediatezza del pericolo e la determinazione dei criteri che sono stati seguiti nell'adozione dell'atto.

3.3.2.6) Forma.

Non si rinviene una disciplina esplicita dei requisiti di forma dell'atto di apposizione del segreto di Stato. Si può tuttavia presumere che i suoi requisiti formali comprendano il riferimento certo e non equivoco al soggetto che l'ha posto in essere, la data e la riconoscibilità, anche convenzionale, mentre non nessuna norma richiede espressamente la forma scritta.

¹²⁴ Ed è sempre S. Labriola nell'opera citata. Pag. 196.

¹²⁵ Art. 1 comma 2 della legge 801/77.

¹²⁶ È lo stesso Labriola (Enciclopedia del diritto 1990, voce "Segreto") a sostenere questa posizione, pur opposta a quella sostenuta anni prima nella sua precedente opera qui più volte citata.

3.3.3) Opposizione del segreto di Stato.

L'opposizione (ed entriamo quindi nell'ambito della tutela processuale del segreto di Stato) è “una dichiarazione di scienza, adottata dai soggetti legittimati, dal duplice effetto: motiva il rifiuto di deporre, segnalandone la legittimità, ed avvisa il giudice del divieto probatorio, evitando il pericolo di violazioni inconsapevoli”¹²⁷.

Sotto il profilo degli effetti prodotti nel processo, l'opposizione da parte dei soggetti legittimati costituisce il presupposto dell'avvio della procedura di interpello, vale a dire della richiesta di conferma della sussistenza del segreto di Stato, rivolta dall'autorità giudiziaria procedente al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Tale procedura è disciplinata, in materia di testimonianza¹²⁸, dal nuovo testo dell'art. 352 cod. proc. pen.¹²⁹ il quale, al comma secondo, (in evidente attuazione degli insegnamenti della Corte Costituzionale) stabilisce che, in sede di interrogatorio, ove il giudice procedente si sia visto opporre il segreto di Stato dal teste (opposizione) dovrà rivolgersi direttamente al Presidente del Consiglio dei Ministri, per interpellarlo sul merito della opposizione. La c.d. procedura di interpello apre dunque un rapporto diretto tra A.G. e Presidente del Consiglio, senza intermediazioni di tipo burocratico.

Una volta ricevuta la richiesta proveniente dal giudice, la legge assegna al Presidente del Consiglio un termine di 60 giorni entro il quale, ove lo ritenga, provvedere a “confermare” la dichiarazione fatta dal testimone in ordine alla sussistenza del segreto. Ove il Presidente del Consiglio non provveda entro il termine, al silenzio è attribuito significato di smentita della dichiarazione fatta dal testimone.

3.3.4) Conferma.

¹²⁷ C. Bonzano op. cit. pag. 4.

¹²⁸ Per quanto riguarda le acquisizioni di mezzi di prova reali, l'art. 342 cod. proc. pen., rubricato “Dovere di esibizione da parte dei pubblici ufficiali e di altre persone”, sancisce una identica disciplina, attraverso un rinvio all'art. 352 del medesimo codice.

¹²⁹ Il nuovo testo dell'articolo recita come segue: art. 352 “Dovere d'astenersi dal testimoniare e divieto d'esame determinati dal segreto di Stato” . *I pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre e non debbono essere interrogati su quanto coperto dal segreto di Stato.*

Se l'autorità procedente non ritiene fondata la dichiarazione fatta da alcuna delle predette persone in ordine alla segretezza, interPELLA il Presidente del Consiglio dei Ministri che, ove ritenga di confermarla, deve provvedervi entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta. In tal caso non si procede per il delitto di cui all'art. 372 cod. pen. e, se la conoscenza di quanto coperto dal segreto di Stato sia essenziale, l'autorità procedente dichiara di non doversi procedere per l'esistenza di un segreto di Stato.

In forza della nuova formulazione introdotta dall'art. 15 l. n° 801, dunque, l'attuale art. 352 cod. proc. pen., oggi interamente dedicato alla tematica del segreto di Stato, accanto al divieto per l'autorità procedente di condurre l'esame testimoniale “su quanto coperto dal segreto di Stato”, pone, in capo ai pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio, l'obbligo di astenersi dal deporre, nelle materie coperte da tale segreto.

Nessun margine di discrezionalità è lasciato a tali soggetti di fronte all'alternativa se deporre o meno, quando si tratti di temi rientranti nell'area del segreto di Stato, anche se poi, in mancanza di una catalogazione di tipo oggettivo dei documenti e delle notizie riconducibili a tale ambito, la concreta valutazione circa la sussistenza del segreto dipenderà in buona parte dall'apprezzamento personale di ciascuno di essi.

Nel caso, invece, di conferma, il relativo provvedimento opera come causa ostativa alla procedibilità per il delitto di cui all'art. 372 cod. pen.¹³⁰, ed il giudice dovrà pronunciare sentenza di non doversi procedere “per l'esistenza di un segreto di Stato” tutte le volte in cui ritenga che “la conoscenza di quanto coperto dal segreto di Stato sia essenziale” in ordine all'accertamento della responsabilità dell'imputato¹³¹.

Se, dunque, l'atto di apposizione comporta di per sé (a seguito di opposizione nel processo) solo l'onere di interpello per il giudice, e dunque il solo effetto sospensivo delle potestà del giudice stesso per un periodo di 60 giorni dal momento in cui il Presidente del Consiglio riceve l'atto di interpello, l'atto di conferma della opposizione (che ha come necessario presupposto l'esistenza dell'atto appositivo) sottrae invece a quelle potestà le notizie ed i dati coperti dal segreto; in tal senso esso incide sul regime giuridico delle prove e dunque nell'ambito delle potestà del giudice.

3.3.4.1) Natura dell'atto.

L'atto di conferma della opposizione è solo in apparenza un atto confermativo dell'atto di apposizione, stante la diversità di contenuto rispetto a quest'ultimo.

Quanto alla sua natura giuridica, sembra potersi escludere che essa integri una condizione di procedibilità. Infatti il giudice procedente non perde il potere di proseguire nel processo, e quindi di decidere nel merito, come sarebbe se il suddetto provvedimento governativo operasse in termini negativi sul piano delle condizioni di procedibilità. Più precisamente, a seguito della opposizione del segreto e della successiva “conferma”, si determina un ostacolo all'esercizio della funzione giurisdizionale rilevante soltanto a livello probatorio, sicché la prevista sentenza dichiarativa della improcedibilità dell'azione costituisce l'effetto di una fattispecie complessa integrata dal combinarsi del provvedimento di “conferma” con la valutazione di “essenzialità” operata dal giudice procedente in ordine alla prova coperta dal segreto di Stato. In altre parole, il giudice non viene privato in astratto del potere di procedere ma viene chiamato a valutare in concreto se vi siano i margini probatori per procedere. Si tratterebbe, quindi, in realtà, di una esimente rispetto al delitto di cui all'art. 372 cod. pen. (falsa testimonianza)¹³².

¹³⁰ Non è più richiesta, quindi, la espressa autorizzazione a procedere nei confronti dei testimoni che avessero opposto il segreto di Stato senza fondamento. A norma del nuovo testo dell'art. 352 cod. proc. pen. la procedibilità per il delitto di cui all'art. 372 diventa la regola, in assenza di conferma del segreto da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹³¹ Una soluzione, questa, che si colloca in una prospettiva di garanzia dei soli interessi tutelati dall'art. 24, 2° comma Cost. (dell'imputato, cioè, che non possa far valere le sue ragioni sul piano probatorio in quanto impedito dallo sbarramento del segreto), non anche di quelli tutelati dall'art. 112 Cost. (cioè l'ipotesi in cui il segreto venga impiegato per coprire delle prove di contenuto accusatorio).

La norma non specifica il parametro di riferimento della valutazione di “essenzialità” demandata al giudice. Ma la lettura proposta qui nel testo sembra essere quella più immediata della formula consacrata nel nuovo testo. Si veda V. Grevi in “Segreto di Stato e giustizia penale” cit. pag. 80 nota n° 150.

Nel silenzio della legge, che non opera distinzioni, non sembra aver rilevanza, ai fini della necessità della opposizione, la provenienza soggettiva dell'atto di apposizione del segreto, nemmeno se questo è emanato direttamente dal Presidente del Consiglio; stante infatti la diversità dei due atti, anche dal punto di vista degli interessi tutelati, ben può avvenire che il Presidente del Consiglio deliberi l'apposizione del segreto ma, al tempo stesso, decida di non opporre il segreto.

¹³² S. Labriola op. cit. pag. 197.

3.3.4.2) Motivazione.

Discostandosi da una precisa statuizione della Corte Costituzionale¹³³, il nuovo testo dell'art. 352 cod. proc. pen. non fa alcun cenno alla motivazione del provvedimento con cui il Presidente del Consiglio ritenga di confermare all'A.G. l'esistenza di un segreto di Stato né, ovviamente, impone che i corrispondenti motivi vengano portati a conoscenza del giudice che abbia interpellato l'autorità governativa in ordine alla fondatezza dell'opposizione del segreto.

La lacuna stupisce, dal momento che la sentenza costituzionale n° 86 del 1977 era stata molto chiara nell'imporre al Presidente del Consiglio l'obbligo di rendere note "le ragioni essenziali dell'eventuale conferma del segreto", nel rispetto della esigenza di garanzia del buon funzionamento dei rapporti fra organi di diversi poteri, e lasciando perciò intendere che l'indicazione delle suddette "ragioni essenziali" sarebbe dovuta anzitutto servire quale strumento di convincimento per il giudice che avesse dubitato delle dichiarazioni rese dal testimone. Non per nulla la medesima sentenza aveva ribadito che "a tali motivazioni di norma si atterrà il giudice".

Poiché, d'altra parte, sempre secondo l'insegnamento della Corte, la mancata previsione di un obbligo di motivazione, intesa quale tramite necessario fra autorità governativa ed autorità giudiziaria nel senso appena precisato configurava una causa di illegittimità costituzionale della normativa imperniata sul testo originario dell'art. 352 cod. proc. pen., allo stesso modo sembrerebbe doversi concludere oggi di fronte al nuovo testo dello stesso articolo¹³⁴.

3.3.4.3) Gravami.

L'autorità giudiziaria è priva di qualsiasi gravame nei confronti dell'atto dell'Esecutivo, al quale non potrà fare altro che adeguarsi¹³⁵; alla Magistratura la Corte Costituzionale lascia formalmente aperta (con poche prospettive sul piano pratico) la porta del conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio, per l'ipotesi in cui essa ritenga che dall'atto sia derivato un pregiudizio alle proprie attribuzioni costituzionalmente tutelate. Resta da determinare - e lo approfondiremo in seguito - se l'oggetto del giudizio della Corte debba limitarsi al profilo della violazione delle norme che regolano l'esercizio della potestà del Presidente del Consiglio (illegittimo esercizio del potere di segretazione) o possa spingersi fino a sindacare le valutazioni dell'Esecutivo in merito al nesso di necessità che giustifica il ricorso allo strumento del segreto.

¹³³ Ci riferiamo alla più volte citata sentenza n° 86 del 1977.

¹³⁴ *Contra* Labriola in Enc. Dir. Voce "segreto" pag. 1032 "l'atto di conferma della opposizione è attribuito in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei Ministri ed è atto politico." Non si delinea, nemmeno implicitamente, a differenza del segreto opposto al Comitato parlamentare, alcun obbligo di motivazione.

¹³⁵ Innegabile la posizione di totale soggezione dell'A.G. all'Esecutivo, nell'ambito processuale.

Come accennato, l'atto di conferma della opposizione produce l'obbligo del Presidente del Consiglio di informare di esso le Camere, motivando. L'attivazione della funzione di ispezione politica non si traduce in rimedio efficace sul piano della giurisdizione ma vale per l'assunzione di responsabilità politica.

4) Opposizione nei confronti del Comitato parlamentare, di cui all'art. 11, comma 4, della legge n° 801 del 1977.

Con riserva di svolgere successivamente le considerazioni attinenti al profilo del controllo, accenniamo qui ad un altro tipo di opposizione, quella prevista dall'art. 11, 4° comma della legge 801/77, il quale recita che “il Presidente del Consiglio dei Ministri può opporre al Comitato parlamentare, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali, l'esigenza di tutela del segreto in ordine alle informazioni che a suo giudizio eccedono i limiti di cui al comma precedente”, vale a dire: richiesta di informazioni che non riguardino le linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi.

La legge definisce questa fattispecie un caso di opposizione di segreto, ma chi scrive ritiene di aderire alla ricostruzione teorico-giuridica del Labriola¹³⁶ che rinviene in essa invece un caso atipico di applicazione del segreto di Stato, rivolto a garantire il rispetto dei limiti posti all'oggetto della potestà conoscitiva del Parlamento sull'esercizio della funzione di segretazione da parte dell'Esecutivo, e solo in via indiretta ed eventuale gli interessi che, dal punto di vista generale, sono tutelati mediante l'istituto del segreto di Stato¹³⁷.

Motivazione : qui la motivazione dell'atto è espressamente richiesta dalla legge (art. 11 già citato). Le espressioni di cui alla norma (“sinteticamente” e “ragioni essenziali”) ammettono la esclusione, nella motivazione, di quanto non sia indispensabile ai fini delineati, ma escludono la genericità della stessa. La motivazione deve contenere gli elementi necessari affinché sia il giudice nell'esercizio della sua attività, sia il Parlamento siano in grado di accertare la legalità dell'atto di opposizione.

È bene ricordare che, sia il Parlamento, almeno in astratto, sia il giudice competente del procedimento in occasione del quale sorge l'atto di opposizione, possono sollevare conflitto di attribuzioni davanti alla Corte Costituzionale. Il difetto di motivazione o la sua insufficienza integrano una illegittima compressione delle potestà loro attribuite quali organi del potere legislativo e giudiziario .

Non delegabilità del potere di opposizione: deliberando l'opposizione del segreto di Stato, il Presidente del Consiglio dei Ministri si assume la responsabilità costituzionale di un atto destinato ad incidere nella potestà di ispezione politica del Parlamento e nella potestà conoscitiva e dispositiva degli elementi di prova del potere giurisdizionale. Non sembra che il Presidente del Consiglio possa

¹³⁶ Op. cit. pag. 200.

¹³⁷ La nozione di “segreto” *tout court* usata dal legislatore ci porta a concludere (Troisio op. cit. pag. 157 e Labriola a pag. 1034 della voce “segreto” in enc. Diritto del 1990) che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa opporre al Comitato parlamentare non solo il segreto di Stato (la cui estensione “oggettiva” è descritta, pur nella evidenziata genericità, dall'art. 12 della l. 801) ma anche il segreto d'ufficio (le due Camere riceveranno la comunicazione governativa concernente la motivata opposizione del segreto solo nella prima ipotesi, ovviamente, a cui noi ci limiteremo).

legittimamente sottrarsi a tale assunzione di responsabilità e pertanto è da escludersi che l'esercizio dell'opposizione del segreto sia delegabile.

5) I controlli.

5.1) I controlli parlamentari ordinari. Loro inadeguatezza in relazione all'attività governativa di segretezza.

Della attività di segretezza il Governo è responsabile nei confronti delle Camere, non diversamente da quanto accade per tutte le attività nelle quali si articola l'azione di Governo, sulla base della relazione istituzionale tra Parlamento ed Esecutivo fondata, secondo la forma di governo delineata nella Costituzione, sul rapporto di fiducia tra le due istituzioni.

Anche nella materia della segretezza, quindi, le Camere dispongono, almeno in teoria, dei poteri di indirizzo e di controllo che si estrinsecano negli strumenti tipici disciplinati dai regolamenti parlamentari. Si fa ovviamente riferimento agli istituti del sindacato ispettivo, dell'indagine conoscitiva, dell'audizione e dell'inchiesta parlamentare¹³⁸.

Ma se questo è vero, come abbiamo detto, "in teoria", di fatto le particolari caratteristiche di riservatezza che connotano l'attività di segretezza si pongono in conflitto con il generale canone della trasparenza e della pubblicità dell'azione parlamentare.

Analizziamo il sindacato ispettivo parlamentare, ad esempio, incentrato nelle figure dell'interrogazione e dell'interpellanza.

Innanzitutto, la presentazione di una interrogazione¹³⁹ presuppone una conoscenza, sia pur minima o generica, dei fatti che sono oggetto del quesito rivolto al Governo. Tale conoscenza, nell'ambito della attività di segretezza, è quasi per definizione spesso fortemente limitata se non esclusa e ciò riduce fortemente la possibilità di ricorso a questo strumento del sindacato ispettivo.

In secondo luogo, si pensi a cosa accadrebbe in concreto ove il quesito posto dall'interrogante chiedesse conto di notizie o di informazioni assoggettate a classifica di segretezza, considerando che una risposta da parte dell'Esecutivo comprometterebbe la limitata circolazione della notizia che con l'apposizione della classificazione si intendeva appunto garantire e porrebbe di conseguenza a repentaglio la sicurezza dello Stato.

Va, infatti, considerato che la risposta in questione verrebbe a manifestarsi secondo le usuali forme di pubblicità previste dall'ordinamento parlamentare, a partire dalla resocontazione stenografica, in caso di

¹³⁸ Altri controlli "speciali" previsti da leggi ordinarie quindi andrebbero ad aggiungersi alla ordinaria strumentazione, senza sostituirla.

¹³⁹ Consistente nella "semplice domanda, rivolta per iscritto, se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti o notizie o abbia preso o stia per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato".

svolgimento in Assemblea, o sommaria, in caso di svolgimento in Commissione, per finire con la pubblicazione sugli atti parlamentari in allegato ai resoconti di seduta, in caso di risposta scritta.

È ben vero che l'Assemblea, su richiesta del Governo, può deliberare di riunirsi in seduta segreta (art. 63, comma 3 Reg.) e disporre che di tale seduta non venga redatto processo verbale (art. 34, comma 3, Reg.), e che, parimenti, le Commissioni possono decidere quale parte dei propri lavori debba rimanere segreta nell'interesse dello Stato (art. 65, comma 3 Reg.). Non è tuttavia chi non veda come l'attivazione di siffatti strumenti procedurali, già in sé eccezionali, finirebbe quasi certamente per condurre all'effetto (senza dubbio indesiderato) della sovraesposizione presso i *mass media* e l'opinione pubblica della trattazione in sede parlamentare di questioni di particolare delicatezza.

Sulla scorta di tali considerazioni sembrerebbe trovare valido fondamento nell'esigenza di tutelare l'interesse preminente della sicurezza dello Stato il contegno dell'Esecutivo che decidesse di non rispondere *tout court* ad interrogazioni o ad interpellanze coinvolgenti, anche indirettamente, il segreto di Stato ove la risposta venisse a compromettere, anche solo parzialmente, tale interesse. Per altro verso, è ovvio che il Governo si assumerebbe pienamente la responsabilità politica di una simile decisione, per così dire "omissiva", che potrebbe essere fatta valere in Parlamento mediante gli strumenti previsti a tal fine.

È parimenti ovvio che il Governo, diversamente apprezzando le circostanze poste a suo tempo alla base della decisione di classificazione, potrebbe decidere di "liberare" le informazioni richieste, dandone conto all'interrogante e, per il tramite degli atti parlamentari, a tutti i cittadini.

Concludendo sul punto, un efficace esercizio del potere di ispezione politica nella materia *de qua*, esercitato con gli strumenti suoi propri, appare pregiudicato *ab origine* dalle forme attraverso cui si manifesta e dalla posizione di oggettiva preminenza dell'Esecutivo, chiamato a valutare in via primaria le modalità attraverso cui garantire la salvaguardia del prioritario interesse della sicurezza dello Stato¹⁴⁰.

L'inadeguatezza degli strumenti ordinari per la materia in questione deriva anche dal loro carattere episodico e frammentario. Infatti l'atto ispettivo nasce dall'episodio singolare, dal fatto di cronaca; e se questo aspetto lo rende strumento idoneo a rispondere con immediatezza alle esigenze che emergono nell'attualità politica, dall'altro lato lo connota di una episodicità e frammentarietà che non lo rendono il mezzo più appropriato per il caso in cui si intenda conferire carattere se non permanente almeno duraturo all'attività di ispezione e controllo politico.

Nulla ovviamente esclude che su un determinato argomento si possa tornare più volte ovvero che su un tema di particolare rilievo attraverso gli strumenti del sindacato ispettivo possa incardinarsi e svolgersi, in Assemblea come in Commissione, un dibattito approfondito ed articolato. Restano tuttavia i dati strutturali

¹⁴⁰ Nardone op. cit. pag. 379 L'idoneità delle interrogazioni ad acquisire informazioni è, in ultima analisi, rimessa alla leale collaborazione dell'Esecutivo, che potrebbe legittimamente decidere di ignorare del tutto il quesito, adducendo a giustificazione l'impossibilità di conciliare i vincoli di riservatezza esistenti in materia con la pubblicità degli atti di interrogazione e risposta. Analoghe considerazioni valgono naturalmente anche per l'affine strumento dell' interpellanza, anche se il carattere eminentemente politico dell'oggetto del quesito induce a ritenere che il suo utilizzo possa dimostrarsi utile quanto meno su quel piano.

ineliminabili dell'istituto, costituiti dall'attivazione intermittente e su base essenzialmente individuale e dal riferimento immediato a vicende e situazioni specificamente individuate.

Infine il carattere multidisciplinare della attività di segretazione, che interseca orizzontalmente numerosi settori dell'ordinamento dello Stato, ed ai livelli più elevati delle singole competenze verticali, rende difficile individuare un unico organo parlamentare al quale rimettere in via esclusiva le delicate funzioni di controllo su tale attività, secondo gli ordinari criteri di ripartizione della competenza.

Possiamo quindi concludere che gli strumenti del sindacato ispettivo delle Camere, relativamente all'attività governativa di segretazione, si scontrano con i limiti oggettivi ed invalicabili:

- a) della forma pubblica attraverso cui si realizza (incompatibile con le esigenze di riservatezza);
- b) della impossibilità di conferire al controllo medesimo un carattere di stabilità e continuità, in ragione della natura stessa degli istituti;
- c) delle modalità di ripartizione delle competenze tra gli organi parlamentari.

La stessa conclusione di inconciliabilità tra principio di pubblicità dei lavori parlamentari e riservatezza relativa all'attività di segretazione vale per *gli strumenti attraverso i quali si attuano le attività conoscitive delle Camere* (distinte da quelle di controllo politico, cui sono preordinati gli strumenti del sindacato ispettivo) e cioè le indagini conoscitive (e le audizioni "autonome", cioè svolte al di fuori ed a prescindere dalla effettuazione di una indagine conoscitiva).

Per quanto riguarda l'inchiesta parlamentare, va fatta invece qualche precisazione ulteriore. L'inchiesta parlamentare costituisce lo strumento col quale le Camere (ovvero una di esse) acquisiscono elementi utili di conoscenza in relazione all'oggetto definito al momento della istituzione. Nelle inchieste aventi ad oggetto l'attività di segretazione, oltre ai problematici aspetti analizzati per gli altri strumenti, si pone un ulteriore elemento di problematicità, relativo ai rapporti che verrebbero ad instaurarsi tra organo parlamentare inquirente e Governo, nonché, dall'altro lato, le relazioni tra esercizio della giurisdizione ed esercizio del potere di inchiesta parlamentare.

Sotto il primo profilo, occorre richiamare il fatto che, ai sensi dell'art. 82 della Costituzione, le Commissioni d'inchiesta operano con gli stessi poteri e con gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria. Ciò comporta, come è noto, la possibilità, per le Commissioni medesime, di acquisire notizie ed informazioni attinenti all'ambito di indagine loro rimesso secondo le forme precettive disciplinate dal codice di procedura penale e che l'atto oppositivo del segreto di Stato espliciti gli stessi effetti nei confronti della Commissione come del giudice.

Di fronte a notizie coperte dal segreto di Stato si aprirebbero due possibili scenari.

Nel caso in cui la legge istitutiva della Commissione d'inchiesta nulla disponesse specificamente in ordine ai poteri di acquisizione conoscitiva dell'organismo medesimo, meramente confermando il parallelismo con i poteri e le limitazioni proprie dell'attività dell'autorità giudiziaria, verrebbe ad instaurarsi tra organo parlamentare ed Esecutivo un rapporto non dissimile a quello che intercorre tra quest'ultimo e la magistratura. Ciò significa di conseguenza che, di fronte ad un ordine di esibizione documentale in ipotesi

emanato dalla Commissione d'inchiesta, l'Esecutivo dovrebbe valutare in quale misura gli interessi preminenti della sicurezza dello Stato ne consentono l'adempimento, integrale o parziale, non dando al limite corso alla consegna di materiale classificato e *in extremis* determinandosi per l'opposizione del segreto di Stato.

Tale situazione presenta ovviamente, rispetto alla normale dinamica dei rapporti A.G.- organi governativi, un ulteriore elemento di complessità, dato dalla natura politica che caratterizza inevitabilmente le valutazioni compiute. Non è difficile immaginare quali danni per il regolare svolgimento della vita delle istituzioni democratiche potrebbero conseguire da uno stato di conflittualità permanente che verrebbe per tale via ad instaurarsi tra Camere e Governo, tanto più in un quadro politico particolarmente complesso ed articolato quale si presenta quello del nostro Paese.

I problemi testé descritti potrebbero invece ritenersi superati ove la legge istitutiva della Commissione d'inchiesta disponesse espressamente a riguardo, attribuendo all'organo parlamentare un *plus iuris* rispetto alla sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria. Resta peraltro da chiedersi sino a quale segno possa spingersi la legge in questione nel definire poteri e prerogative della Commissione d'inchiesta.

Una legge istitutiva che consentisse alla Commissione di penetrare il segreto di Stato si esporrebbe a forti dubbi circa la sua compatibilità costituzionale in relazione all'assetto delle relazioni Parlamento-Governo previsto dalla Costituzione. Si è visto infatti che nel disegno costituzionale puntellato da importanti decisioni della Corte Costituzionale, spetta al Parlamento (organo direttamente rappresentativo della collettività organizzata nello Stato, in tutte le sue componenti politiche e sociali) il compito di controllare che il Governo non abusi delle prerogative connesse all'utilizzo del segreto di Stato, anche ponendo in discussione, ove ritenuto necessario, lo stesso rapporto di fiducia che costituisce l'architrave della forma di governo parlamentare.

Come detto, la Consulta ha peraltro precisato come sia sufficiente che siano note alle Camere le ragioni fondamentali della eventuale determinazione del segreto, sussistendo la necessità che l'Esecutivo indichi le ragioni essenziali che stanno a fondamento del segreto: è questo del resto il regime positivo vigente, fissato dalla legge n° 801 del 1977¹⁴¹. Dinanzi all'opposizione del segreto di Stato ed a fronte della sua conferma da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, la Commissione parlamentare d'inchiesta non può insomma che arrestarsi: tale circostanza, che pure implica la rinuncia alla conoscenza della specifica informazione, non pregiudica tuttavia la possibilità per l'organo parlamentare di apprezzare liberamente in termini politici il comportamento del Governo e di ricorrere agli strumenti propri del rapporto fiduciario.

Non bisogna dimenticare, infatti, la diversa natura (politica e non giurisdizionale) delle funzioni e degli atti, anche quelli conclusivi, della Commissione parlamentare rispetto all'A.G., che fa sì che la opposizione del segreto pregiudichi esclusivamente la potestà conoscitiva della Commissione, la quale può,

¹⁴¹ Si porrebbe fra l'altro il problema della partecipazione delle informazioni coperte dal segreto di Stato ad un novero di soggetti obbiettivamente più ampio di quello formalmente abilitato a prenderne cognizione, con i conseguenti rischi sul piano della divulgazione della notizia, tanto maggiori quanto più alto (e meno assoggettabile a controlli) è il numero degli individui che ne sono a conoscenza. A tale rischio potrebbe peraltro porsi rimedio disponendo la segretezza assoluta (ovvero disponibile a maggioranza qualificata) dei lavori dell'organo parlamentare e degli atti da questo formati o acquisiti.

nonostante tutto, ben assolvere ai suoi compiti, esplicitare appieno la sua funzione, anche quando sia stato opposto ad essa il segreto di Stato. La Commissione può infatti desumere, dal rifiuto opposto dal Governo alla rivelazione di dati e notizie richiesti, nel suo convincimento politico, l'esistenza delle responsabilità che si vogliono accertare presumendole proprio da quell'atto di opposizione che essa ritenga deliberato illegittimamente, cioè allo scopo di occultare le responsabilità¹⁴².

Per ciò che concerne le relazioni tra magistratura e Commissione parlamentare d'inchiesta, potrebbero addirittura prefigurarsi conseguenze paradossali nell'ipotesi in cui dagli accertamenti svolti dalla Commissione medesima, ovvero anche indipendentemente, venissero a profilarsi ipotesi di reato concernenti persone, fatti e circostanze ricadenti nell'ambito dell'oggetto dell'inchiesta parlamentare. Non si tratterebbe in tal caso soltanto del ben noto problema dei rapporti tra indagine giudiziaria ed esercizio dei poteri inquirenti delle Camere e dell'individuazione del discrimine che separa le due attività istituzionali. In un'ipotesi di tal fatta, si potrebbe perfino giungere all'impossibilità per la magistratura di adempiere pienamente alla propria funzione a fronte dell'opposizione, nei termini di legge, del segreto di Stato in ordine ad informazioni che il Governo sia già stato obbligato a trasmettere all'organo parlamentare.

Quid iuris inoltre nel caso in cui il magistrato procedente richiedesse le informazioni coperte dal segreto di Stato alla Commissione d'inchiesta che le avesse per tale via ottenute o fosse quest'ultima ad attivarsi autonomamente in tal senso, posto che nulla dice la legge circa le modalità di tutela del segreto di Stato da parte di organi parlamentari e considerato che la Commissione potrebbe in ipotesi disporre dell'ostensibilità dei propri atti a maggioranza? La distorsione degli equilibri istituzionali e costituzionali sarebbe eclatante, oltre che foriera di conseguenze senz'altro non auspicabili.

Alla luce delle considerazioni svolte, è possibile concludere che lo strumento dell'inchiesta parlamentare, ove utilizzato con specifico e diretto riferimento alla attività di segretazione, presenta un complesso insieme di fattori di criticità che sembrerebbe indurre, se non ad evitarne *tout court* il ricorso, senz'altro ad una estrema cautela nel valutare l'opportunità della sua attivazione.

5.1.2) Natura politica di tale controllo parlamentare: implicazioni.

¹⁴² Troisio op. cit. pag. 151 C'è da dire che il rapporto di fiducia Parlamento-Governo sorretto dal *continuum* maggioranza parlamentare-Governo dovrebbe trasformare il limite del segreto opponibile alle Commissioni d'inchiesta, per molti versi, in un falso problema, in ragione della predominante coincidenza di interessi tra i termini del *continuum* (il controllore ed il controllato).

In realtà tale rilievo non sembra decisivo, sia perché rinvia ad una concezione di maggioranza uniforme per tutto l'arco del procedimento parlamentare (che non esiste nella realtà), sia perché già il quadro politico esistente al momento della entrata in vigore della legge n° 801 del 1977 smentiva la dottrina del *continuum*.

Un limite alla dottrina del *continuum* viene individuato nella possibilità da parte della commissione parlamentare d'inchiesta di pretendere dal Governo una motivazione in ordine alla sussistenza del segreto, in modo da poter valutare sommariamente la fondatezza del rifiuto di testimoniare o di esibire documenti opposto dall'amministrazione, e da costringere il Governo ad una "ragionata" anche se sommaria giustificazione circa l'opposizione, non rimessa in tal modo alla sua totale arbitrarietà; così facendo si impone anche al Governo l'assunzione delle proprie responsabilità, politiche ma anche penali, in ordine alla affermazione del segreto.

La motivazione richiesta per l'opposizione del segreto alla Commissione d'inchiesta costituisce dunque lo strumento per consentire, prima, alla stessa Commissione di giudicare le ragioni governative e, poi, alle Assemblee o a una di queste di intervenire, nel caso che la maggioranza della Commissione non si ritenga soddisfatta delle motivazioni addotte. In questo secondo caso, potrebbe essere lo stesso rapporto di fiducia ad essere messo in discussione.

Tutti gli strumenti qui passati in rassegna costituiscono estrinsecazione del potere di controllo politico. Ciò comporta delle implicazioni su diversi piani.

Innanzitutto ci si è chiesti se il principio della solidarietà della maggioranza parlamentare con il Governo non si risolva nel senso di attenuare o persino di svuotare di contenuto effettivo i controlli del Parlamento. A ben vedere, questa distorsione può considerarsi scongiurata non solo per l'efficacia riconosciuta alle iniziative delle minoranze in relazione a tali strumenti ma anche perché (come già evidenziato nella nota n° 43) il *continuum* tra maggioranza parlamentare e Governo rinvia ad una concezione di maggioranza uniforme per tutto l'arco del procedimento parlamentare, cosa che non esiste nella realtà.

In quanto controllo politico, la massima sanzione irrogabile, ove accertata la eventuale responsabilità del Governo, consiste in una sanzione politica. Secondo autorevole dottrina¹⁴³ è molto difficile che la sanzione politica non integri i presupposti per la dissoluzione del rapporto di fiducia tra maggioranza e Governo. Non è infatti pensabile in alcun modo che una censura politica, anche se non aspra e radicale, posta sugli atti del Governo esercizio della funzione di segretazione, possa non essere seguita dalle dimissioni del Governo. Se il Parlamento accerta nella sua maggioranza che il potere esecutivo non ha esercitato in modo legittimo le sue potestà in materia, è addirittura atto di correttezza che il Governo rassegni le dimissioni, qualora la Camera stessa non abbia revocato la fiducia con l'atto di approvazione della censura.

I limiti insiti al potere di controllo politico consistono nella inesistenza di potestà delle Camere idonee a vincolare effettivamente l'azione del Governo; la massima misura adottabile, infatti, consiste nello scioglimento del rapporto fiduciario, ma anche in tal caso non c'è garanzia che il Governo successivo si comporti conformemente alle linee-guida dettate dal Parlamento nel suo atto.

È un aspetto, questo, della delimitazione conseguente alla divisione dei poteri, che vuole impedita al Parlamento la devoluzione di attribuzioni sul piano dell'amministrazione e delle attività di natura esecutiva.

5.2) I controlli parlamentari “speciali”.

5.2.1) Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato.

I limiti ed i profili problematici sinteticamente descritti per gli strumenti di controllo ordinario¹⁴⁴ hanno indotto il legislatore del 1977 ad introdurre nel nostro ordinamento un apposito sistema di controllo parlamentare sulla organizzazione e sul funzionamento dei servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato.

¹⁴³ Labriola op. cit. pag. 207.

¹⁴⁴ Il carattere segreto dell'attività oggetto di controllo rende difficile anche l'esercizio del controllo giurisdizionale e del controllo diffuso da parte dell'opinione pubblica.

Si è affermato il convincimento che per dare legittimazione democratica al ricorso al segreto di Stato fosse necessario introdurre particolari strumenti parlamentari di controllo, atti a condizionare i poteri governativi in modo da garantire il rispetto dei principi costituzionali¹⁴⁵.

Il principio di un effettivo controllo parlamentare si afferma, in tal modo, anche in un settore dell'ordinamento nel quale il potere governativo aveva da sempre fatto valere le ragioni degli *arcana imperii*, l'assoluta impenetrabilità di un'attività sottoposta al dominio della sola "ragion di Stato", tradizionalmente identificata nella volontà politica dell'apparato governativo.

Anche tali controlli speciali, così come quelli ordinari, restano nel campo della ispezione politica e possono riassumersi:

- nella istituzione di un comitato parlamentare di controllo provvisto di sue proprie potestà (art. 11)¹⁴⁶;
- nella posizione dell'obbligo per il Governo, di comunicare, sia al Comitato (art. 16) sia alle Camere (art. 17), i casi di opposizione del segreto di Stato.

Analizziamo tali strumenti più analiticamente.

A norma dell'art. 11, comma 2 della nuova legge, è istituito *"un Comitato parlamentare costituito da quattro deputati e quattro senatori, nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento (n.d.r. previa intesa) sulla base del criterio di proporzionalità", il quale "esercita il controllo sulla applicazione dei principi stabiliti dalla presente legge"*.

"A tal fine", prosegue il comma 3 dello stesso articolo, esso può chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza "informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi e formulare proposte e rilievi". Viene istituito dunque l'organo parlamentare di controllo denominato Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato¹⁴⁷

5.2.1.1) Motivi della scelta di istituire un Comitato.

Una volta riconosciuta dal legislatore la necessità di un supplementare controllo parlamentare sulla materia, i motivi della creazione di una speciale Commissione parlamentare bicamerale (perché di questo si tratta, ancorché denominata "Comitato" forse in ossequio ad una prassi che vede così denominati gli organismi

¹⁴⁵ Labriola op. cit. Alla luce delle particolari potestà del Governo in materia, si può presumere che il legislatore abbia ritenuto di contrapporre particolari potestà di ispezione politica del Parlamento per ragioni di bilanciamento e per un fine di garanzia.

¹⁴⁶ Nella scelta di questo sistema di controllo, basato sulla istituzione di un apposito Comitato parlamentare, il legislatore ha accantonato altre possibili opzioni, quale ad esempio un controllo parlamentare di vertice da esercitarsi in via preventiva (da attuarsi subordinando il provvedimento di conferma alla previa approvazione dei Presidenti di Camera e Senato); è stata allo stesso modo accantonata la proposta di un controllo successivo, da attivarsi ad opera del giudice, attraverso il ricorso ad una speciale Commissione interparlamentare "per la tutela del segreto"; sono state anche scartate soluzioni impiegate sul conferimento ad un "apposito organo collegiale terzo" della competenza a sindacare nel merito la fondatezza dell'opposizione del segreto di Stato confermata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ma contestata dal giudice precedente.

¹⁴⁷ In realtà la legge n° 801 del 1977 non contiene l'indicazione dell'esatta denominazione del Comitato. La denominazione completa dell'organo si rinviene, per la prima volta, nell'art. 129 delle "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del cod. proc. pen. (emanate con d. lgs. 28 luglio 1989, n° 271) il cui comma 1, secondo periodo, pone a carico del pubblico ministero che eserciti l'azione penale nei confronti di personale dipendente dai servizi l'obbligo di informare il "Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato".

collegiali a composizione personale ristretta) sono, sostanzialmente, gli stessi che hanno determinato negli ultimi anni una proliferazione di organi bicamerali a composizione paritetica di deputati e senatori, vale a dire:

- l'aumentato "policentrismo" strutturale e funzionale del Parlamento (coi suoi organi e le articolazioni interne a questi) ha accentuato l'esigenza di un coordinamento delle attività di tali articolazioni organiche, anche al fine di garantire la efficacia dell'azione di indirizzo e controllo sull'attività del Governo, diminuendo il pericolo di divergenze di contenuto nelle deliberazioni e di inutili duplicazioni di attività con conseguente dispersione di energie;
- organi costituiti *ad hoc* (e cioè appositamente per l'esercizio di competenze di controllo e indirizzo in un settore determinato della politica governativa; insomma organi "speciali") consentono l'accorpamento di competenze di cui abbiano comune titolarità più commissioni permanenti di una singola Camera (anche in considerazione della poco funzionale ed inattuale distribuzione delle competenze materiali delle Commissioni parlamentari permanenti); ciò si rivela particolarmente utile proprio in quei campi, come quello dell'informazione e la sicurezza e della segretezza, che interessano una pluralità di settori dell'ordinamento statale che sarebbero riconducibili alla competenza materiale di più commissioni insieme¹⁴⁸;
- la istituzione del Comitato parlamentare soddisfa anche l'esigenza della "stabilità" dell'attività di controllo parlamentare: la rilevanza della materia ma soprattutto i suoi caratteri di estrema dinamicità sul piano operativo (unitamente ai gravi episodi di "deviazioni" e "distorsioni" funzionali della storia dei nostri Servizi di sicurezza) richiedevano una continuità di impegno, temporale e materiale, non realizzabile attraverso estemporanei interventi delle commissioni permanenti. Insomma come abbiamo cercato di dimostrare, la materia della segretezza presenta quei caratteri di eccezionalità che giustificano il ricorso del legislatore alla istituzione di un organo bicamerale *ad hoc*.

L' apposito organismo parlamentare esplicitamente ed esclusivamente preposto all'esercizio del controllo sull'organizzazione e sul funzionamento degli organismi informativi (e sulla segretezza) si distingue, infatti, rispetto agli ordinari mezzi di controllo , per le seguenti caratteristiche:

- a) è permanente; non viene cioè meno con l'avvicinarsi delle legislature o con lo scadere di termini fissati dalla legge;
- b) è continuo. Opera senza soluzione di continuità per l'intera durata della legislatura; la relativa attivazione non è inoltre connessa con il verificarsi di specifici presupposti (o comunque con situazioni ritenute patologiche o emergenziali) ma è rimessa alla autonoma determinazione dell'organo medesimo, il quale dà in tal modo vita ad una sorta di "flusso di controllo costante";
- c) infine, è assoggettato al regime del segreto: tanto le riunioni ed i relativi verbali quanto gli atti formati nell'esercizio delle funzioni dell' organo in questione sono assoggettati al segreto, così come coloro

¹⁴⁸ Sulle cui rispettive aree di interesse si può dire che la legge abbia operato un "ritaglio" materiale, affidandone le competenze, si vedrà poi se in via esclusiva o meno, al Comitato parlamentare .

che ne divengono via via componenti sono obbligati a mantenere il segreto con riferimento ai fatti, agli atti ed alle circostanze di cui siano venuti conoscenza per ragioni del loro ufficio. Un organismo che opera ordinariamente in regime di segreto, in deroga cioè al principio generale della pubblicità dei lavori parlamentari, è posto nelle condizioni di ricevere contributi informativi più ampi di quelli, oggettivamente limitati in ragione del richiamo al principio della pubblicità, che potrebbero conseguire gli altri organi parlamentari nell'esercizio delle rispettive ordinarie funzioni.

5.2.1.2) Composizione e regole di funzionamento.¹⁴⁹

Tra tutte le Commissioni parlamentari bicamerali con funzioni di vigilanza e controllo in attività al momento dell'entrata in vigore della legge n° 801/'77, il Comitato parlamentare in esame risulta avere la composizione più ristretta: quattro deputati e quattro senatori. Il secondo comma dell'art. 11 della legge in questione prescrive che gli otto membri del Comitato sono "nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento sulla base del criterio di proporzionalità".

La prevalenza dei principi della "ristrettezza" collegiale e (*ipso iure*) della proporzionalità su quello della rappresentatività è stata giustificata dai gruppi parlamentari più consistenti con la particolare delicatezza della materia sottoposta a controllo parlamentare e con le conseguenti preminenti esigenze di riservatezza, ma anche con la finalità di garantire la maggiore efficacia della sua azione mediante un funzionamento veloce e snello.

Da alcuni autori sono stati sottolineati i profili di dubbia legittimità costituzionale proprio sotto il profilo del principio di rappresentatività. Stante, infatti, il numero ristretto dei componenti, è probabile che dal Comitato restino esclusi di fatto tutti i gruppi minori, anche se dotati di una certa consistenza. A maggior ragione nell'ipotesi di una grande coalizione di maggioranza, può avvenire che nessuna forza dell'opposizione sia rappresentata nel Comitato.

Ma i dubbi di legittimità costituzionale sono ancora maggiori se si ha riguardo alla norma (art. 11, 5° comma) che disciplina il suo funzionamento, che stabilisce che esso debba deliberare a maggioranza assoluta dei suoi *componenti*, non già dei soli presenti, la dichiarazione di infondatezza dell'atto oppositivo del segreto di Stato (la esamineremo più avanti), per riferirne alle Camere per le conseguenti valutazioni politiche.

La norma che impone un *quorum* di maggioranza qualificato, unita alla composizione ristretta del Comitato, comporta di fatto la possibilità, per un gruppo parlamentare che non rappresenti la maggioranza delle Camere, di paralizzare la formazione della volontà del Comitato mediante il semplice voto di astensione, o addirittura anche solo con la assenza, senza dunque nemmeno assumersi la responsabilità politica di un voto negativo.

¹⁴⁹ Si fa riferimento qui solo alle norme contenute nella legge istitutiva, tralasciando almeno per ora, altre fonti, come ad es la lettera del Presidente della Camera del 29 novembre 1978 che, in risposta ad alcuni quesiti formulati dal comitato circa i suoi modi di costituzione, composizione e funzionamento, inviava al comitato delle direttive in merito.

La disciplina della composizione e del funzionamento del Comitato come delineata dalla normativa finisce in pratica per attribuire un vero e proprio diritto di veto ad un gruppo di minoranza, anche se di maggioranza relativa. Ne consegue che proprio la materia (quella della sicurezza dello Stato democratico) che dovrebbe essere sottratta alla disponibilità esclusiva della maggioranza, risulta, almeno potenzialmente, nella piena signoria di una minoranza.

Senza contare che la deliberazione di infondatezza dell'opposizione del segreto di Stato alla richiesta di notizie da parte del Comitato ha come effetto di attivare un giudizio del Parlamento, quindi di incidere anche sull'esercizio delle potestà delle Camere.

Con la regola di funzionamento in questione, pertanto, si consente ad una minoranza parlamentare di impedire l'avvio di una procedura di esercizio di potestà da parte del Parlamento, ovvero di paralizzare un presupposto della funzione ispettiva. In altre parole: il meccanismo del *quorum* imposto per la formazione della volontà del comitato parlamentare espande i suoi effetti fino ad incidere sull'esercizio delle potestà delle Camere.¹⁵⁰

5.2.1.3) Le attribuzioni e gli atti.

Le attribuzioni del Comitato parlamentare comprendono (art. 11):

- 1) il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla legge (e dunque anche per la parte attinente al segreto di Stato);
- 2) la facoltà di richiedere sia al Presidente del Consiglio sia al Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza informazioni sulle linee essenziali delle strutture e delle attività dei Servizi, la formulazione di proposte e rilievi;
- 3) il Comitato inoltre ha la facoltà di dichiarare l'infondatezza dell'atto di opposizione del segreto di Stato, deliberato dal Presidente del Consiglio sulla richiesta avanzata dal Comitato stesso, e di riferirne alle Camere per le conseguenti valutazioni politiche;
- 4) il Comitato parlamentare ha infine (art. 16) il diritto di ricevere comunicazione di ogni atto di opposizione del segreto di Stato e, in rapporto a ciascuna fattispecie, di dichiararne l'infondatezza, e di riferirne alle Camere in merito per le conseguenti valutazioni politiche, nell'esercizio di una facoltà analoga a quella già menzionata.

¹⁵⁰ Uno strumento di disciplina sull'uso dei poteri informativi e di controllo del Comitato potrebbe essere costituito dalla formulazione di un regolamento interno, la cui adozione spetterebbe al Comitato medesimo nell'ipotesi che nei regolamenti parlamentari venisse inserita una disposizione che legittimasse una autonomia regolamentare delle Commissioni bicamerali speciali; alternativamente potrebbero essere le stesse Assemblee camerali a dettare le norme regolamentari concernenti il Comitato, il quale ha comunque la facoltà di darsi, come ogni organo di diritto parlamentare speciale, dei criteri orientativi, anche vincolanti, per la propria attività. Su quest'ultima strada esso sembra essersi avviato, di fatto, come si può desumere dall'ordine del giorno di alcune sue sedute. Si veda, sul tema, la lettera del Presidente della Camera del 29 novembre 1978 in risposta ad alcuni quesiti formulati dal comitato, che in merito al regolamento del suo funzionamento dice che "i lavori del Comitato potranno essere adeguatamente regolati, per quanto non disposto direttamente dalla legge, facendo riferimento alle norme dei regolamenti parlamentari e, nel caso di specie, essendo il Comitato presieduto da un deputato, dal regolamento della Camera".

(Si arriverà alla approvazione di un regolamento proprio del Comitato parlamentare soltanto nel 22 novembre del 2007).

Vediamo tali attribuzioni più in dettaglio, soffermandoci su quelle che maggiormente ci interessano ai fini del segreto di Stato.

1) Il Comitato parlamentare esercita il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla legge (anche per la parte attinente al segreto di Stato). Con tale formulazione la norma stabilisce l'oggetto e la natura delle funzioni dell'organo in termini assai lati. Non vi può essere comunque alcun dubbio sul fatto che il controllo del comitato si qualifichi sul piano della funzione di ispezione politica del Parlamento .

2) La facoltà di richiedere al Presidente del Consiglio o al Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza informazioni sulle linee essenziali dell'organizzazione e del funzionamento dei Servizi è posta in relazione al fine del controllo.

I suoi poteri di acquisizione informativa hanno come unici possibili soggetti passivi il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il CIIS, e l'area materiale di estensione di tale attività informativa è limitata alle "linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi"; una disposizione, quest'ultima, dal significato non univoco.

I commentatori della legge appena entrata in vigore, in mancanza di indicazioni derivanti dalla prassi, hanno interpretato questa locuzione come un limite posto alla attività conoscitiva del Comitato, che non dovrebbe spingersi a pretendere informazioni sulle concrete e puntuali attività ed operazioni che i servizi di sicurezza abbiano in corso.

Con "organizzazione" e "funzionamento" sembra si voglia comprendere sia l'esercizio della potestà normativa dei ministri e del Presidente del Consiglio, in rapporto all'ordinamento del SISMI e del SISDE, sia l'applicazione concreta di tale ordinamento, vuoi negli schemi organizzativi adottati, vuoi nei profili operativi dell'attività svolta.

Come abbiamo visto, il Presidente del Consiglio può opporre "il segreto"¹⁵¹ alle richieste del Comitato parlamentare che eccedano i limiti imposti dalla legge (art. 11, 4° comma), indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali.

Stando alla norma, i presupposti dell'atto di opposizione del segreto di Stato al Comitato parlamentare sono due: l'esistenza dell'interesse al segreto come delineato normativamente, e il superamento dei limiti imposti dalla legge di disciplina n° 801/77 alla facoltà conoscitiva del Comitato parlamentare. Il Presidente del Consiglio è dunque vincolato al rispetto di questo ulteriore presupposto, che la legge gli impone di accertare, nell'esercizio della potestà di segretazione in questa ipotesi.

Il giudizio sulla sussistenza di questo secondo presupposto (in pratica: la definizione dei limiti materiali della competenza del Comitato) è dunque rimesso dalla norma al Presidente del Consiglio. Può sembrare che il controllato sia *dominus* della definizione in concreto dei limiti oggettivi del controllo al quale è sottoposto, e forse nei fatti in parte questa deviazione dei principi del sistema può verificarsi. Ma l'alternativa, cioè devolvere ad un organo estraneo l'accertamento se l'esercizio della facoltà del Comitato

¹⁵¹ Il virgolettato si riferisce alla peculiarità della natura di questo segreto, di cui ci siamo già occupati nella definizione dell'istituto, ed alla cui trattazione pertanto rimandiamo (si veda il paragrafo III, 4).

parlamentare sia avvenuta entro i limiti di legge, avrebbe vanificato ogni garanzia circa la pienezza e la esclusività della competenza del Presidente del Consiglio per la tutela del segreto di Stato.

L'obbligo di motivazione, come già evidenziato in altro contesto, impone al soggetto che oppone il segreto (il Presidente del Consiglio dei Ministri) di rendere manifesto il processo logico-valutativo alla base del suo atto ostativo (definendo le connessioni operate tra i supremi valori della sicurezza dello Stato, le esigenze funzionali delle attività relative, la portata dei compiti del Comitato parlamentare e le esigenze a quei compiti sottese) in modo da consentire al soggetto controllante di ricostruire gli elementi essenziali del processo valutativo del Presidente del Consiglio e da poterne quindi giudicare la validità e la coerenza interna.

Più specificamente, la motivazione consisterà di due parti: nella prima, il Presidente del Consiglio esporrà le fondamentali ragioni che lo inducono a considerare le richieste di acquisizioni informative come eccedenti il limite della "essenzialità" delle linee strutturali e funzionali dei servizi di sicurezza; non si potrà cioè limitare ad affermare apoditticamente tale pretesa eccedenza, ma dovrà fornire tutti i possibili elementi di giudizio che concorrano a dimostrare la ragionevolezza del suo atto ostativo.

Nella seconda, il Presidente del Consiglio dovrà addurre le ragioni essenziali che sono a fondamento della sua decisione di coprire con il segreto quelle informazioni preliminarmente ritenute eccedenti la sfera di competenza del Comitato.

Nel caso che ci interessa, e cioè che si tratti di opposizione di segreto di Stato, la motivazione dovrà evidenziare in che modo, secondo l'autorità governativa, la conoscenza delle informazioni richieste sarebbe di nocimento a quei supremi valori istituzionali tutelati dal segreto di Stato individuati dall'art. 12 l. 801/77.

3) Facoltà del Comitato di dichiarare l'infondatezza dell'atto oppositivo del segreto.

Il Comitato parlamentare ha tuttavia la facoltà di contestare la fondatezza della segretezza disposta nella fattispecie ora in esame. "In questo caso - recita l'art. 11, comma 4 - il Comitato parlamentare ove ritenga, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, che l'opposizione del segreto non sia fondata, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche" art. 11, 4° comma).

Tale facoltà si estrinseca in un medesimo atto il cui contenuto è duplice.

Da un lato vi è la dichiarazione di infondatezza dell'atto oppositivo, sotto il profilo della inesistenza dell'interesse statale al divieto di comunicazione di notizia, ed, eventualmente, anche per la inesistenza della violazione dei limiti posti alla facoltà di chiedere informazioni.

In questa ultima ipotesi, l'atto dichiarativo integra il presupposto del conflitto di attribuzioni, che tuttavia può essere sollevato dalle Camere.

Altro elemento del contenuto dell'atto è la relazione che contiene le motivazioni del giudizio di infondatezza e, in via eventuale, le proposte indirizzate alle Camere.

In sede di valutazione della motivazione addotta e quindi della fondatezza dell'opposizione governativa del segreto, il Comitato potrà solo entro ristretti limiti avvantaggiarsi della imposta motivazione e dei suoi contenuti.

Quanto agli argomenti governativi a sostegno della ultroneità delle richieste informative rispetto al limite della “essenzialità” delle linee strutturali e funzionali dei due Servizi, il Comitato difficilmente potrà rinvenire nella motivazione del Presidente del Consiglio sicuri elementi utili per discernere tra ciò che costituisce “le linee essenziali delle strutture e dell’attività dei Servizi” e ciò che va oltre questo limite, soprattutto perché, al fine di distinguere ciò che è essenziale da ciò che non lo è, sarebbe necessario conoscere entrambi i dati.

Quanto poi al giudizio sulla fondatezza della affermata “segretezza” delle richieste acquisizioni informative, difficilmente il Comitato sarà in grado di valutare, dalla “sintetica” motivazione¹⁵², le ragioni che hanno indotto il Presidente del Consiglio a sottrarre ai suoi poteri conoscitivi e di controllo determinati elementi di fatto, considerando il come ed il perché tale sottrazione corrisponderebbe ai diversi interessi pubblici che si vogliono tutelare.

Saranno dunque le valutazioni di ordine politico a prevalere su quelle di ordine giuridico-istituzionale: la reazione del Comitato viene così ad investire più direttamente il rapporto di fiducia tra il Governo ed il Parlamento.

Nel caso di valutazione negativa sulla opposizione del segreto governativo, come già accennato, l’atto di rimessione alle Camere dovrebbe essere accompagnato da una relazione, nella quale dovrebbero trovare posto sia gli argomenti che hanno indotto i membri del Comitato al voto negativo sia, eventualmente, quelli che hanno indotto gli altri membri a non ritenere infondata l’opposizione del segreto¹⁵³.

È in questo momento “patologico”¹⁵⁴ della relazione tra potere legislativo e potere esecutivo che emerge l’aspetto delle implicazioni del *continuum* “maggioranza parlamentare-Governo”. Vale a dire: le Camere rappresentano in questo caso una sorta di grado superiore di giurisdizione, sempre, beninteso, in senso politico; anche le Camere, infatti, così come il Comitato, non avranno altro elemento di giudizio della “sintetica motivazione” con cui il Presidente del Consiglio è tenuto ad indicare “le ragioni essenziali” che lo hanno indotto ad opporre “l’esigenza di tutela del segreto”.

Mancando dunque la possibilità di un giudizio diversamente motivato sul piano tecnico perché sostenuto da nuovi e diversi elementi, appare chiaro come il rinvio alle Camere sia importante soprattutto sul

¹⁵² Ci si può chiedere se il Comitato parlamentare debba decidere sulla fondatezza o meno della opposizione del segreto unicamente in base alla “sintetica motivazione” fornita dal Presidente del Consiglio ovvero possa chiedere ulteriori notizie e acquisire eventualmente la conoscenza di tutti gli elementi dei quali il Presidente si è avvalso.

Problema, questo, peraltro, che può porsi anche riguardo all’attività delle Camere, giungendo a toccare la questione degli eventuali limiti che l’opposizione del segreto può porre al potere di inchiesta delle Camere medesime.

Considerato che l’art. 11 della legge del 1977 consente che il Presidente del Consiglio possa opporre il segreto di Stato allo stesso Comitato parlamentare per quanto riguarda attività e strutture dei servizi segreti (con la sola conseguenza che in tal caso il Comitato potrebbe investire la Camere per le conseguenti valutazioni politiche) sembrerebbe potersi dedurre che il Comitato parlamentare non possa comunque, in virtù della legge del 1977, obbligare il Governo a render noti elementi ulteriori neppure nel caso previsto dall’art. 15, dovendosi perciò limitare alle “sintetiche motivazioni” che la legge impone al Presidente di fornire.

¹⁵³ Si potrebbe dar luogo, in questo caso, anche a due relazioni, una “di maggioranza” negativa verso le ragioni del Governo, ed una “di minoranza” a questo favorevole.

¹⁵⁴ La definizione è di G. Arena *Le attribuzioni del Parlamento in materia di servizi per le informazioni e la sicurezza in Italia e negli Stati Uniti* in Riv. Trim. diritto pubblici. 1978, pag. 492, riferendosi appunto al momento in cui emerge una divergenza tra l’organo di controllo, che per svolgere il proprio compito ritiene di aver bisogno di determinate informazioni, e l’organo sottoposto a controllo che queste informazioni ritiene di non dover fornire.

piano politico (del resto è la norma stessa a dire che il Comitato ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche).

Spetterà alle Camere, di fronte ad una situazione di questo tipo, trarre delle risultanze di ordine politico in termini di fiducia o sfiducia nei confronti di un Presidente del Consiglio che avesse infondatamente opposto un segreto al Comitato parlamentare; la maggioranza assoluta richiesta per il deferimento alle Camere trova forse la sua ragione in una sorta di presunzione che tale rinvio costituisca già, di per sé, un atto di accusa o ameno di sfiducia nei confronti dell'Esecutivo.

Quanto si è detto vale però solo su un piano astratto. Torna infatti ad avere rilevanza, sul piano pratico, la situazione per cui il partito di maggioranza è presumibilmente lo stesso partito cui appartiene il Presidente del Consiglio. Inoltre il Comitato parlamentare è un organo in cui metà dei componenti appartengono allo stesso partito, per cui la maggioranza assoluta si può raggiungere solo con il consenso di questo partito. Ne consegue che i poteri decisionali sono attribuiti, sia per l'organo controllante che per quello controllato, agli appartenenti alla medesima forza politica, ciò che può effettivamente comportare dei rischi ai fini della efficacia e della incisività dell'attività di controllo del Comitato parlamentare.

4) Diritto di ricevere comunicazione di ogni atto di opposizione del segreto di Stato e, in rapporto a ciascuna fattispecie, di dichiararne l'infondatezza, e di riferirne alle Camere n merito per le conseguenti valutazioni politiche, nell'esercizio di una facoltà analoga a quella già menzionata.

Stabilisce l'art. 16 che *di ogni provvedimento di conferma dell'opposizione del segreto di Stato ai sensi dell'art. 352 cod. proc. pen. il Presidente del Consiglio dovrà dare comunicazione all'apposito Comitato parlamentare di controllo previsto dall'art. 11, "indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali"*¹⁵⁵.

Qualora il Comitato parlamentare, a maggioranza assoluta dei suoi membri, ritenga infondata l'opposizione del segreto, dovrà riferirne a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche (con un atto i cui requisiti ricalcheranno verosimilmente quelli dell'atto dichiarativo della infondatezza del segreto opposto alle richieste del Comitato, di cui all'art. 11).

Quanto alla motivazione dell'atto di conferma del segreto di Stato, anche qui richiesta obbligatoriamente dalla legge, valgono le stesse considerazioni esposte per l'opposizione del segreto di Stato di cui all'art. 11, e cioè che essa costituisce il presupposto imprescindibile del procedimento di verifica politica che si avvia con la comunicazione. Ancora una volta, la via è quella segnata dalla sentenza n° 86/1977 della Corte Costituzionale, là dove sottolineava come la regola della motivazione dei provvedimenti confermativi del segreto avrebbe potuto agevolare il sindacato politico del Parlamento e contribuire in tal modo ad assicurare l'equilibrio fra i vari poteri.

Ci si chiede se gli unici rapporti formali tra il Comitato parlamentare e le due Camere si limitino, secondo la lettera della legge, ai soli momenti di "crisi" nei rapporti Comitato-Governo (e a condizione che il giudizio negativo sull'opposizione del segreto sia condiviso dalla maggioranza assoluta dei membri del

¹⁵⁵ I tempi e le modalità di esame della comunicazione sono sostanzialmente rimessi alla libera determinazione del Comitato.

Comitato) attraverso la relativa relazione ai due rami del Parlamento richiesta dalla legge, ovvero se, pur nel silenzio del legislatore, si possa sostenere il potere-dovere del Comitato di riferire periodicamente mediante l'invio di una relazione, alle Camere in merito all'attività di controllo esercitata.

Il Comitato parlamentare pare aver dato una risposta a tale quesito, nel periodo immediatamente successivo alla entrata in vigore della nuova legge, attivandosi spontaneamente, pur in assenza di precise direttive presidenziali, per l'invio di una sua relazione alle Camere sull'attività di controllo esercitata, ritenendosi titolare di uno specifico potere-dovere in materia¹⁵⁶.

Attraverso una relazione periodica, il Comitato potrebbe rendere noti alle Assemblee delle due Camere i propri apprezzamenti circa l'atteggiamento del Governo nei confronti dell'esercizio dei suoi poteri di controllo, mediante la denuncia dei vari ostacoli eventualmente ad esso frapposti che non abbiano però condotto all'estremo atto, votato a maggioranza assoluta, della "rimessione" alle Camere per l'infondatezza del segreto opposto dal Presidente del Consiglio. Si otterrebbe in questo modo una sorta di effetto deterrente nei confronti del Governo, chiamato ad un più responsabile atteggiamento per evitare conseguenze politiche adottabili dalle Camere¹⁵⁷.

5.2.2) L'obbligo del Presidente del Consiglio dei Ministri di dare comunicazione alle Camere di ogni caso di opposizione del segreto di Stato.

Rientra negli strumenti speciali di controllo anche l'obbligo di cui all'art. 17 della legge.

Ai sensi dell'art. 17 della legge n° 801, il Presidente del Consiglio dei Ministri è tenuto a dare comunicazione alle Camere, con la relativa motivazione, di ogni caso di opposizione del segreto di Stato (nei confronti del Comitato parlamentare e della autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 352 cod. proc. pen.).

Si tratta di una sorta di comunicazione governativa avente carattere di sistematicità ("in ogni caso di opposizione del segreto di Stato") ma non di periodicità, in quanto il suo presupposto è il sorgere di una "crisi" nei rapporti informativi tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e gli altri organi titolari di poteri conoscitivi e/o di controllo.

L'obbligo di comunicazione alle Camere riguarda l'atto oppositivo del segreto che sia stato posto in essere sia nei confronti dell'A.G. , sia nei confronti del Comitato parlamentare, ed è funzionale al fine di mettere il Parlamento nella condizione più idonea per esercitare il suo controllo.

¹⁵⁶ Alla prima nominata relazione non ne sono seguite altre, nei periodi immediatamente successivi, ma questo non fu considerato dalla dottrina come una inversione di tendenza bensì come una semplice mancanza di periodicità nella presentazione della relazione, la scelta del momento dell'invio essendo rimessa alle autonome determinazioni dell'organo parlamentare.

¹⁵⁷ La descritta potestà di invio di relazioni alle Camere non incorrerebbe nel limite della clausola di segretezza disposta dall'art. 11, u.c. legge 801/77 in quanto tale vincolo non sembra estendersi alla attività istruttoria del Comitato, né ai sintetici "bilanci" dei contenuti dell'attività esercitata, quando questi apprezzamenti riassuntivi siano formulati dal "Comitato" e non dai suoi "singoli componenti".

Il significato dell'istituto in esame va essenzialmente correlato alla disposizione che prescrive la maggioranza assoluta dei membri del Comitato per il giudizio di infondatezza dell'opposizione governativa del segreto di Stato e per la rimessione in Parlamento di tale conflitto col Governo .

Il Parlamento può, infatti, per questa via, bypassare l'eventuale sbarramento opposto da un gruppo parlamentare di minoranza alla deliberazione dell'atto dichiarativo di infondatezza da parte del Comitato parlamentare, ed avere la possibilità di pronunciarsi sulla responsabilità del Governo, rifiutando di prender atto della legittimità della segretazione ed attivando eventualmente i conseguenti strumenti ispettivi (interrogazioni, interpellanze, mozioni) in funzione di controllo dell'operato governativo.

Tali iniziative hanno gli stessi possibili esiti cui può condurre la discussione in seno alle Camere fondata sulla disposizione di cui all'art. 11, 5° comma della legge 801.

Circa i contenuti della motivazione unita alla comunicazione governativa in esame, questi dovrebbero, in linea di massima, ricalcare i contenuti della motivazione con cui il Presidente del Consiglio ha opposto il segreto di Stato ai poteri di controllo del Comitato¹⁵⁸

5.2.3.) Possibili iniziative delle Camere in caso di ritenuta illegittima opposizione del segreto di Stato da parte del Governo.

Le Camere, una volta chiamate in causa dall'atto di rimessione del Comitato, dovranno esprimere le proprie valutazioni politiche sul contrasto verificatosi tra Comitato parlamentare e Presidente del Consiglio. Oggetto determinato di tali valutazioni saranno, oltre ai contenuti della relazione del Comitato, anche le comunicazioni che il Presidente del Consiglio dovrà pronunciare per esporre le proprie valutazioni del caso e ribadire le ragioni della propria addotta motivazione.

Allo stesso modo, le Camere esprimeranno una valutazione politica sulla legittimità dell'operato del Governo nelle altre ipotesi di opposizione del segreto di Stato della quali siano venute a conoscenza in virtù dell'obbligo di comunicazione di cui all'art.17 della legge.

Lo strumento procedimentale per introdurre la discussione presso una sola o entrambe le Camere, potrà essere sia quello della mozione sia, addirittura, quello della mozione di sfiducia¹⁵⁹, e la deliberazione adottata, contenente le valutazioni camerali sull'operato del Governo, potrà assumere la forma della risoluzione o, addirittura, della "censura".

Le Camere potranno altresì determinare, eventualmente, propri indirizzi politicamente vincolanti in ordine sia ai limiti di competenza del Comitato, che il Governo è tenuto a rispettare, sia al "disarcio" del segreto di Stato che le due Camere possano pretendere di "superiormente" valutare¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Troisio op. cit. pag. 213.

¹⁵⁹ Entrambi gli strumenti presentabili secondo le norme dei rispettivi regolamenti parlamentari.

¹⁶⁰ C. Troisio op. cit. pag. 167 e segg. Si avrebbe in questo modo il ristabilimento di un corretto rapporto tra le competenze del Comitato e quelle del Governo.

È evidente che al momento di mettere in votazione una deliberazione camerale (mozione o risoluzione) negativa per l'operato del Governo o sostanzialmente riduttiva delle sue sfere di competenza sottraibili al controllo del Comitato, il Governo potrà pur sempre porre la questione di fiducia, come estremo tentativo per ripristinare la intaccata solidarietà con la "propria" maggioranza parlamentare. Di fronte ad un voto negativo delle Camere però, il Governo si vedrebbe costretto a rassegnare le proprie dimissioni.

Le Camere agiscono, come si è detto, in sede di ispezione politica, quindi possono accertare le responsabilità del Governo, fino a ritenere venuto meno il rapporto di fiducia, ma non hanno poteri dispositivi di alcun genere sull'atto di segretezza dichiarato infondato. E comunque, anche ammesso che le Camere potessero emettere un atto di indirizzo vincolante per il Governo in relazione all'atto censurato, al Governo resterebbe sempre il rimedio delle dimissioni per sottrarsi ad un simile obbligo, la cui sanzione risulterebbe pertanto inutile¹⁶¹.

Il Parlamento dunque non dispone circa l'atto di segretezza, a meno di costituire un obbligo per il Governo di riferire i dati e le notizie, eventualmente tramite speciale inchiesta istituita con apposito provvedimento legislativo contenente l'espressa deroga della l. 801/77, o sollevando conflitto di attribuzione, che avrebbe per oggetto la sola legittimità della segretezza (nella ipotesi di segreto opposto al Comitato parlamentare, ovviamente). Si rimanda al prossimo paragrafo l'analisi di questa ultima ipotesi.

6) Brevi considerazioni riepilogative sull'assetto dei rapporti Governo-Parlamento realizzato dalla legge 801/1977 nella materia della gestione e del controllo sul segreto di Stato.

Alla luce della breve rassegna testé svolta, appare possibile sintetizzare l'assetto delle relazioni istituzionali realizzato dalla legge n° 801 del 1977 in materia di segretezza nei seguenti termini: il Presidente del Consiglio viene dal legislatore del 1977 individuato come il soggetto istituzionale responsabile della segretezza (sebbene con la formula vagamente ambigua di cui all'art. 1, comma 2 a norma del quale il Presidente "controlla l'applicazione dei criteri relativi alla apposizione del segreto di Stato e alla individuazione degli organi a ciò competenti; esercita la tutela del segreto di Stato"), così recependo l'impostazione espressa dalla Corte Costituzionale nella più volte citata sentenza n° 86 del 1977, risalente al periodo immediatamente antecedente all'approvazione della legge (e che ha costituito, appunto, il

¹⁶¹ A detta di alcuni autori (Labriola op. cit. pag. 244) la crisi di Governo si aprirebbe automaticamente per effetto della semplice approvazione dell'atto dichiarativo di infondatezza del segreto opposto. C'è da chiedersi, dunque, se la disciplina legislativa relativa al controllo parlamentare sull'operato del Governo non sia tale da render quanto meno poco convincente che l'intervento del Parlamento possa davvero essere sufficiente ad evitare quel conflitto di attribuzioni tra poteri che, pur ammissibile, secondo l'impostazione suggerita dalla Corte nella sent n° 86/1977 dovrebbe restare relegato ad una sorta di "clausola di sicurezza" (essendo al rapporto specifico tra Governo e Parlamento che la Corte ha inteso affidare la risoluzione dei complessi problemi in ordine al rapporto tra Governo e magistratura (e, più in generale, fra Governo e poteri dello Stato). A questa domanda si tenterà di dare una risposta nelle considerazioni conclusive sul sistema di controlli realizzato dal legislatore del 1977.

riferimento intorno al quale il legislatore ha disegnato il sistema della gestione e del controllo del segreto di Stato).

La ragione dell'attribuzione in capo al vertice del potere esecutivo della funzione di tutela del segreto di Stato è ricollegata dalla Corte Costituzionale alla natura eminentemente politica delle relative determinazioni, in quanto immediatamente afferenti alla sfera della direzione della politica generale e costitutive della suprema attività politica consistente nella predisposizione delle misure necessarie per preservare la sicurezza interna ed esterna dello Stato¹⁶².

Sono interessanti, in proposito, due sintetiche precisazioni:

- l'argomento utilizzato dalla Consulta secondo cui il compito di tutelare la sicurezza dell'ordinamento e delle sue istituzioni mediante il segreto di Stato spetta all'Esecutivo, alla luce della natura politica delle valutazioni implicate prova evidentemente troppo. Non diversamente politiche sono le funzioni svolte dal Parlamento, così come politici sono gli atti posti in essere nell'esercizio delle funzioni parlamentari e le considerazioni sottese alla loro adozione.

In realtà, dal tenore letterale delle considerazioni della Corte, sembra doversi trarre un corollario, che riveste peraltro rilievo decisivo: la tutela della sicurezza nazionale, malgrado proceda sulla base di valutazioni politiche che attengono ai valori fondanti della collettività organizzata nello Stato e che si prestano dunque ad un approccio non riconducibile *sic et simpliciter* alle logiche del confronto maggioranza-opposizione, è funzione che rientra comunque all'interno di quello che è stato definito "indirizzo politico di maggioranza", cui fa riferimento l'art. 95 della Costituzione, e deve essere svolta in coerenza con il medesimo: è questa la ragione ultima che risiede alla base dell'attribuzione della funzione della segretazione alla sfera di competenza del potere esecutivo.

Efficaci risultano in proposito le notazioni di A.M. Sandulli a commento delle citate sentenza della Corte Costituzionale: "non è neppure pensabile una "gestione" parlamentare di esso (del segreto di Stato, n.d.r.) e dunque una sua "cogestione" tra maggioranza e opposizione e comunque tra forze parlamentari governative ed extragovernative. Il ruolo istituzionale, in Parlamento, delle forze estranee al Governo – che è, o può diventare, di contrapposizione, anche laddove possa contingentemente esservi somiglianza o addirittura

¹⁶² Ricordiamo ancora una volta che gli argomenti attraverso i quali la Corte Costituzionale arriva alla propria conclusione fanno leva sulla natura della attività di individuazione degli elementi che possono compromettere la sicurezza dello Stato, la quale attività si caratterizza per un connotato "ampiamente discrezionale e, più precisamente, di una discrezionalità che supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la *salus rei publicae*" un compito che può essere definito istituzionale per i supremi organi dello Stato, per quelli, appunto, ai quali spetta il compito di salvaguardare (...) la esistenza, la integrità, la essenza democratica dello Stato ". Insomma, "quando si pongono problemi che attengono alla sicurezza nazionale (...) si è al vertice delle attività di carattere pubblico e perciò dinanzi ad attività che tutte le altre sovrastano e condizionano".

La Corte conclude quindi affermando che, in tale materia, "nel momento nel quale si tratta di adottare le decisioni definitive e vincolanti, non può non intervenire chi è posto al vertice della organizzazione governativa, deputata a ciò in via istituzionale. Torna qui applicabile senz'altro il disposto dell'art. 95, 1° comma della Costituzione, in virtù del quale il Presidente del Consiglio dei Ministri "dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile". In questa sintetica espressione non può non essere compresa la suprema attività politica, quella attinente alla difesa esterna ed interna dello Stato".

concordia (cointeresse) negli orientamenti – fa apparire, già a prima vista, assurda ed inaccettabile una simile ipotesi. La realizzazione della quale potrebbe produrre, al limite, specialmente nella materia in esame, effetti perversi.”

- A tali argomenti si affianca un secondo ordine di considerazioni. La valutazione circa la presenza di una minaccia per la sicurezza dello Stato, che costituisce il presupposto logico e giuridico della decisione di ricorrere allo strumento del segreto di Stato, implica ovviamente la disponibilità completa ed aggiornata di tutti gli elementi informativi che di tale decisione costituiscono il quadro di riferimento; di tali elementi non può peraltro disporre che l'Esecutivo, che può avvalersi direttamente ed immediatamente non solo degli esiti dell'attività degli stessi organismi informativi, ma anche di tutto il complesso di conoscenze a disposizione delle amministrazioni statali; non è chi non veda in proposito l'evidente limitatezza del quadro informativo di cui potrebbe invece avvalersi il Parlamento, cui restano strutturalmente estranee sia la continuità del flusso informativo assicurata al Governo dall'attività istituzionale delle sue articolazioni amministrative, sia la pervasività e la capillarità delle notizie acquisite; l'imputazione della responsabilità finale in ordine al ricorso al segreto di Stato al Presidente del Consiglio dei Ministri vale in particolare a valorizzarne la posizione di terminale ultimo del flusso di notizie proveniente dalla P.A. e di “luogo istituzionale” responsabile della composizione e del coordinamento della molteplicità degli interessi coinvolti nell'attività di Governo;

L'Esecutivo, d'altro canto, non è *legibus solutus* nel ricorso allo strumento del segreto di Stato. La Corte costituzionale, nella stessa decisione già menzionata, si prende infatti carico di individuare, alla luce del sistema costituzionale, le forme attraverso cui attivare la responsabilità del Governo in relazione all'esercizio di tale delicatissima prerogativa, sottolineando che “rimane sempre, invero, la responsabilità generale ed istituzionale di ogni Governo, ribadita esplicitamente negli artt. 94 e 95 della Costituzione, responsabilità che può essere fatta valere dal Parlamento in tutti i modi consentiti dalla stessa Costituzione. E' quella la sede normale di controllo del merito delle più alte e gravi decisioni dell'esecutivo ed è, quindi, quella la sede naturale nella quale l'esecutivo deve dare conto del suo operato rivestente carattere politico: è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, 2° comma, Costituzione), che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza di cui trattasi.”

Abbiamo già visto come, con riferimento all'attività di segretazione, gli usuali strumenti parlamentari, sia quelli pertinenti all'area del controllo politico sull'Esecutivo (gli atti del sindacato ispettivo), sia quelli di natura eminentemente conoscitiva (indagini conoscitive, audizioni, Commissioni di indagine), sia ancora quelli dell'inchiesta parlamentare, presentino limiti di ordine formale e politico che non consentono il pieno esplicarsi delle relative potenzialità; in particolare, contrasta con la possibilità di ricorrervi in maniera soddisfacente la problematica conciliabilità tra il principio generale della pubblicità dei lavori parlamentari ed il principio di riservatezza che caratterizza invece – uniche fra tutte quelle svolte dalle amministrazioni dello Stato - le attività tipiche dei servizi di informazione e sicurezza, in primo luogo quella

di segretezza; la possibilità di derogare al principio della pubblicità testé richiamato, pure prevista a determinate condizioni, appare del resto assai “costosa” sul piano politico, producendo quale effetto immediato ed inevitabile un’amplificazione dell’attenzione dell’opinione pubblica sulle questioni trattate, ciò che di norma non risulta funzionale al migliore svolgimento dei lavori parlamentari ed alla migliore soluzione delle questioni medesime; un controllo parlamentare sugli apparati informativi che fosse limitato ai soli strumenti tradizionali testé indicati risulterebbe pertanto insufficiente ed inadeguato;

Il legislatore ha dunque ritenuto di dover introdurre degli strumenti di controllo specifici, basati fondamentalmente sull’istituzione di un organismo *ad hoc*, il quale risultasse assistito da una serie di prerogative e garanzie (permanenza, continuità, segretezza degli atti e dei lavori, ridotta composizione quantitativa, funzioni di referto alle Camere o al Governo mediate da garanzie formali sul piano della tutela del segreto) che consentissero di ovviare ai limiti più evidenti che gli strumenti parlamentari ordinari presentano all’atto pratico.

Ad esso si sono aggiunti degli specifici obblighi di comunicazione da parte del Presidente del Consiglio direttamente alle Camere.

Più specificamente, in coerenza con tale impostazione di principio, la legge n° 801 del 1977 ha disciplinato due fattispecie specifiche nelle quali le Camere intervengono, per il tramite del Comitato parlamentare di controllo, a fronte del diniego, da parte del Governo, di fornire elementi di informazione o conoscenza in ragione dell’esigenza di evitare compromissioni della sicurezza dello Stato.

La prima, che si riferisce direttamente al rapporto Parlamento-Governo (art. 11, 4° e 5° comma), prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri può opporre al Comitato parlamentare, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali, l’esigenza di tutela del segreto in ordine alle informazioni richieste dall’organo parlamentare che, a suo giudizio, eccedano il limite delle “linee essenziali delle strutture e dell’attività dei Servizi”, fissato al comma precedente. In questo caso il Comitato parlamentare, ove ritenga – a maggioranza assoluta dei suoi componenti che l’opposizione del segreto non sia fondata, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche.

La seconda, che si fonda invece sulla preventiva instaurazione di un contraddittorio tra A.G. ed organi dell’Esecutivo (art. 16), prevede che di ogni caso di conferma dell’opposizione del segreto di Stato ai sensi del cod. proc. pen., il Presidente del Consiglio dei Ministri sia tenuto a dare comunicazione, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali, al Comitato parlamentare di cui all’art. 11 della presente legge. Il Comitato parlamentare, qualora ritenga – a maggioranza assoluta dei suoi componenti – infondata l’opposizione del segreto, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche.

Una terza fattispecie (art. 17) prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri dia comunicazione *alle Camere* direttamente, senza l’interposizione del Comitato parlamentare - e così bypassando la regola procedurale che richiede la maggioranza assoluta dei componenti del Comitato parlamentare affinché della

questione vengano investite le Camere - di ogni caso di opposizione del segreto di Stato, sia nei confronti dell'A.G., quindi, che del Comitato parlamentare stesso.

Il legislatore del 1977 nelle scelte operate ha dimostrato di essere consapevole dei caratteri propri e distintivi del controllo parlamentare, evitando di stravolgerne la natura. Il controllo politico delle Camere sull'operato del Governo si struttura con le modalità e nei limiti propri della forma di governo parlamentare.

Risulta funzionale a tale assetto la facoltà riconosciuta alle Camere di valutare, attraverso la conoscenza degli elementi informativi essenziali, desumibili dalla "sintetica motivazione" predisposta dal Governo, se le determinazioni assunte da quest'ultimo possano considerarsi conformi all'esigenza di tutelare gli interessi posti dall'ordinamento.

Conclusivamente, alla luce del vigente ordinamento costituzionale, le Camere non sembrano poter vantare alcuna potestà in ordine alla diretta conoscenza degli elementi della realtà sensibile che costituiscono in concreto oggetto del segreto di Stato; né, per converso, appare ravvisabile in capo al Governo alcun obbligo di fornire informazioni di tale natura, il cui inadempimento sia sanzionabile secondo modalità diverse da quelle proprie della responsabilità politica.

Sembra pertanto potersi ritenere che una norma di rango legislativo che privasse l'esecutivo della facoltà di opporre il segreto di Stato alle Camere (o ad altri organi parlamentari) legittimerebbe l'insorgere di fondati dubbi di costituzionalità. Ove infatti si ammettesse la possibilità per le Camere di superare la soglia della conoscenza delle "ragioni essenziali" sopra richiamate e di attingere direttamente alle informazioni assoggettate al segreto di Stato, l'equilibrio costituzionalmente definito nei termini testé indicati risulterebbe inevitabilmente alterato. In primo luogo, verrebbe meno la necessaria certezza in ordine al soggetto istituzionale cui imputare inequivocamente la responsabilità della "custodia" dell'interesse protetto con il segreto e si introdurrebbe nei fatti una sorta di cogestione dell'interesse medesimo affatto estranea al normale atteggiarsi delle relazioni tra Parlamento e Governo.

In secondo luogo, si verrebbe per tale via ad incrinare proprio l'equilibrio del meccanismo della sanzione politica derivante dall'illegittimo ricorso al segreto di Stato, in relazione all'emergere di un problema di gestione della notizia oggetto del segreto e delle relative responsabilità che l'ordinamento non contempla (né verosimilmente potrebbe); in altri termini, mentre è chiaro che della trattazione della notizia, a partire dalla sua segretazione, l'Esecutivo risponde politicamente alle Camere in coerenza con l'assetto della forma di governo parlamentare, nulla dice l'ordinamento in merito agli eventuali meccanismi cui ricorrere per sanzionare la responsabilità delle Camere per i casi di impropria trattazione della notizia segretata alla luce dei canoni dettati dall'ordinamento (fermo restando ovviamente il profilo delle eventuali responsabilità penali).

Nel contesto delineato, resta ovviamente salva la facoltà dell'Esecutivo di determinarsi autonomamente in ordine alla divulgazione della notizia assoggettata al segreto di Stato (o comunque oggetto di limitazioni alla divulgazione), in relazione al diverso e mutevole atteggiarsi degli interessi che con il segreto di Stato si è inteso tutelare; il Governo può cioè sempre rimettere alla conoscenza delle Camere

notizie o informazioni oggetto di segretazione, ove ritenga che la relativa diffusione non arrechi ulteriormente pregiudizio alla sicurezza dello Stato ovvero che la mancata ostensione delle medesime al Parlamento possa ingenerare uno stato di conflittualità, nelle istituzioni o nella pubblica opinione, il cui verificarsi sarebbe tale da arrecare all'ordinato svolgimento della vita istituzionale del Paese un nocimento ben più grave di quello che si determinerebbe una volta disvelato l'oggetto del segreto.

Al di là degli specifici profili richiamati, la potestà conoscitiva del Parlamento non può non essere legata da un rapporto di strumentalità con le funzioni istituzionali ad esso affidate dalla Costituzione, in tale rapporto trovando ragion d'essere e limiti; al riguardo, deve rilevarsi che l'ordinamento conosce numerose forme di limitazione alla diffusione di notizie ed informazioni che esplicano la loro efficacia nei confronti delle Camere. Il caso più evidente è quello del generale vincolo di segretezza che copre, ai sensi dell'art. 369 del cod. proc. pen., gli atti compiuti nell'ambito delle indagini preliminari; anche la tenuta di un vincolo siffatto appare infatti essenziale per garantire la separazione delle sfere di attribuzioni individuate dalla Costituzione in capo all'autorità giudiziaria ed al Parlamento e, in quanto tale, non appare passibile di deroghe legislative che si spingano oltre un certo segno. A prescindere da tale aspetto, resta peraltro la considerazione di fondo per cui i poteri conoscitivi delle Camere hanno natura e finalità eminentemente politica; in quanto tali, essi si esplicano attraverso forme più libere ed articolate rispetto a quelle che connotano, ad esempio, l'azione dell'autorità giudiziaria, e, soprattutto, possono conseguire il proprio obiettivo anche in difetto di determinati elementi di conoscenza che, in ipotesi, potrebbero invece risultare coesenziali all'accertamento della verità in giudizio¹⁶³.

7) Il controllo davanti alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni.

7.1) Conflitto tra Assemblee parlamentari e Governo.

In alternativa alla via politica, una o entrambe le Assemblee legislative possono percorrere quella giurisdizionale tramite il ricorso alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (Governo-Parlamento) nella ipotesi dell'atto oppositivo del segreto di Stato nei confronti della richiesta di informazioni avanzata dal Comitato parlamentare, elevabile con la deliberazione dell'Assemblea, il cui oggetto sarebbe costituito dalla delimitazione delle competenze del Comitato parlamentare in ordine al segreto opposto.

Le disposizioni dell'art. 11 della legge n° 801/1977 costituirebbero il parametro legislativo (seppur generico) cui la Corte potrebbe riferire il suo giudizio, la cui formulazione sarebbe sicuramente favorita dal potere della Corte di "disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti" (art. 13 legge 11 marzo 1953, n° 87).

¹⁶³ Ringrazio, per questo quadro riepilogativo del sistema dei controlli, e per le riflessioni istituzionali complessive di natura costituzionale, il dottor Guglielmo Romano, della cui esperienza pluriennale come funzionario del Co.Pa.Si.R. mi sono avvalsa ampiamente.

L'ipotesi di un conflitto di attribuzioni siffatto è certamente eccezionale (potremmo dire quasi un caso di scuola), dato che il legame di fiducia politica alla base del rapporto tra Governo e Parlamento tenderà quasi sempre a porre i contrasti tra i due poteri in termini di "politicalità" più che di conflitto giurisdizionalmente risolubile dalla Corte Costituzionale¹⁶⁴.

Non può tuttavia escludersi che il Governo stesso dichiari di considerare la questione tale da non incidere sul rapporto di fiducia, e che naturalmente il Parlamento sia di questa opinione.

La soluzione giurisdizionale si caratterizza rispetto a quella politica (ed in questo può apparire preferibile) sia per circoscrivere il contrasto col Governo, sia per *ottenere una pronuncia vincolante non solo per il Governo in carica ma anche per quelli futuri*¹⁶⁵.

7.2) Conflitto tra Autorità giudiziaria e Governo.

Quanto al conflitto di attribuzioni tra Governo ed autorità giudiziaria è forse interessante soffermarsi a riflettere su alcuni aspetti.

Abbiamo già sottolineato come il legislatore del 1977 abbia imposto al Presidente del Consiglio l'obbligo di motivare un provvedimento di "conferma" del segreto di Stato esclusivamente in riferimento ai rapporti tra Governo e Parlamento.

A detta di alcuni autori¹⁶⁶ la mancanza, nella legge, della previsione dell'obbligo, per il Presidente del Consiglio, di motivare nei confronti dell'autorità giudiziaria l'atto di conferma del segreto nel processo, costituisce "il principale punto dolente della soluzione" adottata dal legislatore.

È vero infatti che, come abbiamo già accennato, tale circostanza è rivelatrice della intenzione, nel legislatore, di mantenere il segreto di Stato nella gelosa disponibilità del potere politico, escludendo qualsiasi altro controllo esterno su di esso che non sia quello proveniente dalle Camere. Tuttavia la previsione di un obbligo di motivazione nei confronti del giudice comune non avrebbe contraddetto questa impostazione di fondo, dal momento che la motivazione stessa non avrebbe in nessun caso aperto la porta ad un controllo giudiziario sulla valutazione politica relativa all'opposizione del segreto, controllo che, secondo i principi generali, sarebbe comunque da escludere.

Alle ragioni essenziali dell'autorità governativa dovrebbe infatti, secondo gli insegnamenti della Corte più volte richiamati, di norma attenersi il giudice, mentre la loro dichiarazione costituirebbe uno strumento indispensabile (oltre che al giudice stesso per poter sollevare il conflitto) alla Corte medesima per

¹⁶⁴ La quale, del resto, come abbiamo già evidenziato, nella sent. n° 86 del 1977, riferendosi all'opposizione del segreto governativo nei confronti della Magistratura (ma l'argomento vale, a maggior ragione, anche per questo caso) ha espresso la propria propensione a considerare la sede politica, e non la propria, quella più adatta a consentire il riequilibrio tra i poteri dello Stato in materia di opposizione del segreto da parte del Governo.

¹⁶⁵ La decisione della Corte, in caso di conflitto di attribuzioni, priverebbe l'atto di opposizione della sua efficacia, se sfavorevole al Governo, perché dichiarando che il Comitato parlamentare non ha ecceduto rispetto ai limiti imposti dalla legge alla facoltà di chiedere informazioni, fa venire meno il presupposto dell'atto oppositivo.

¹⁶⁶ Si veda per tutti la Anzon "Aspetti controversi della normativa sul segreto di Stato" in Diritto e società, 1979, 401.

poter svolgere quel sindacato di ragionevolezza sul provvedimento del Presidente del Consiglio che non incide sul merito politico, ma soltanto sulla intrinseca logicità e razionalità dell'atto¹⁶⁷.

Dal punto di vista dei rapporti fra l'autorità giudiziaria e l'autorità governativa preposta alla tutela del segreto di Stato, non si può dire, dunque, che la legge abbia introdotto sensibili innovazioni.

A parte qualche modifica volta più che altro a rendere meno apodittico l'esercizio della discrezionalità governativa in tema di "conferma" del segreto, nulla è sostanzialmente cambiato circa l'attribuzione a tale autorità del potere di bloccare, con la propria decisione, qualunque ulteriore svolgimento del processo destinato a passare attraverso le prove ritenute "coperte" dal segreto. In particolare, l'antico squilibrio fra organi dell'Esecutivo ed organi della Magistratura è stato ribadito escludendo questi ultimi da qualunque possibilità di controllo, diretto o mediato, sui provvedimenti del Presidente del Consiglio dichiarativi dell'esistenza del segreto.

In altri termini, l'A.G. continua a rimanere disarmata di fronte alle determinazioni dell'autorità governativa concernenti il segreto di Stato anche quando esse comportino la paralisi del processo; né, sotto

¹⁶⁷ Secondo una prospettiva di lettura leggermente diversa, avanzata da una parte della dottrina, in realtà, la "configurazione" legislativa dell'obbligo di motivazione della conferma dell'opposizione con esclusivo riferimento al Parlamento, risulta più coerente alla impostazione proposta dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n° 86 del 1977 (ed all'assetto tra poteri delineato dalla Costituzione) di quanto non possa sembrare ad un immediato esame.

Come spiega bene qualche autore (G. Scandone *"Il segreto di Stato"* in *"I Servizi di informazione e il segreto di Stato"* pag. 602), la legge n° 801, riprendendo il riferimento all'obbligo di "esporre le ragioni essenziali" ma orientandolo marcatamente nei confronti del solo Parlamento, pur non recependone appieno il tenore letterale, ha rispettato i termini teleologici della decisione della Corte, che indicava la strada della comunicazione alla Magistratura ma configurandola come via di agevolazione del sindacato politico del Parlamento, finalizzata di tal guisa "ad assicurare, con i mezzi propri del Parlamento stesso, l'equilibrio fra i vari poteri, evitando situazioni che potrebbero sfociare in un conflitto di attribuzioni".

La Corte, infatti, nella sua decisione aveva sancito la centralità del Parlamento nel sistema dei controlli non solo statuendo che "una esenzione da responsabilità del Governo può aversi soltanto nei confronti del potere giurisdizionale" laddove tale responsabilità può essere fatta valere "dal Parlamento in tutti i modi consentiti dalla Costituzione", ma anche affermando che "è quella (il Parlamento n.d.r.) la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo ed è, quindi, quella la sede naturale nella quale l'Esecutivo deve dare conto del suo operato rivestente carattere politico: è dinnanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata....., che il Governo deve giustificare il suo comportamento....".

Pare quindi potersi affermare che la riforma del 1977 abbia sostanzialmente rispettato, in termini teleologici, la sentenza n° 76, ma seguendo un percorso diverso da quello che era stato indicato al legislatore con la declaratoria di parziale illegittimità degli artt. 342 e 352 cod. proc. pen., tra l'altro, "nella parte in cui non prevedono...una risposta fondata sulle ragioni essenziali dell'eventuale conferma del segreto"¹⁶⁷.

Il dibattito sulla tematica della motivazione dell'atto di conferma del segreto di Stato indirizzato all'A.G., sviluppatosi in tutta la sua complessità a partire dalla pronuncia della Corte Costituzionale, ha visto profonde contrapposizioni.

Così, nel senso opposto a quello appena esposto, G. Paolozzi *"Tutela processuale del segreto di Stato"* pagg. 405 e segg. il quale, prendendo le distanze tanto da chi ha ritenuto che la volontà legislativa sia quella di dettare l'obbligo di motivazione nella sola economia dei rapporti tra Parlamento e Governo, lasciando del tutto estranea a tale dialettica la fase processuale e, quindi, l'autorità giudiziaria, quanto da chi ritiene la lacuna superabile in via ermeneutica, incardina la propria analisi sull'esegesi dell'art. 17 della legge n° 801 del 1977 "secondo il quale il Presidente del Consiglio *"dà....comunicazione alle Camere, con la relativa motivazione, di ogni caso di opposizione del segreto di Stato ai sensi dell'art. 15"*. Egli osserva che la costruzione sintattica della norma pone di fronte al seguente dilemma: o l'inciso "relativa motivazione" è abbinato al termine "comunicazione", cioè al veicolo informativo tramite il quale il Presidente del Consiglio rende edotte le Camere, ed in tal caso non si può che avvalorare l'opinione di quanti ritengono che il provvedimento confermativo diretto all'A.G. precedente non è motivato,; oppure l'endiadi si ricollega al vocabolo "opposizione", ed allora la motivazione inerisce necessariamente alla risposta portata a conoscenza del giudice. La prima delle due versioni risulta priva di sostegno logico. Non si riesce, infatti, ad intravedere la ragione per cui il Presidente del Consiglio dovrebbe corredare di motivazione un atto che è privo di qualsiasi contenuto volitivo in quanto rappresenta solo uno strumento per portare a conoscenza di altri una manifestazione di volontà già posta in essere. Sarebbe, tra l'altro, ...superfluo spiegare perché si adempia ad un dovere imposto dalla stessa legge, o per meglio dire, si emetta un atto dovuto, quale appunto la predetta comunicazione.

questo profilo, può dirsi soddisfacente il meccanismo delineato dagli artt. 16 e 17 della nuova legge al fine di rendere possibile una verifica di tipo politico, da parte del Parlamento, sulle scelte operate dal Capo del Governo in materia di segreto. La funzione giurisdizionale, infatti, resta paralizzata dalla decisione governativa, senza che l'autorità giudiziaria abbia alcuno strumento per rimettere in discussione il provvedimento del Presidente del Consiglio.

Proprio a causa del permanere di un simile rapporto di subordinazione dell'A.G. alla valutazione dell'Esecutivo, appare quanto mai importante il quesito se, pur dopo l'entrata in vigore della nuova legge, possa continuare a ritenersi esperibile, da parte del giudice precedente, il rimedio rappresentato dal ricorso alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato.

Sebbene il legislatore abbia in parte modificato il quadro normativo, configurando la eventualità di un sindacato politico, a livello parlamentare, sulla decisione della autorità governativa, non sembra sia venuta meno la configurabilità di un ricorso per conflitto di attribuzioni (come ammesso pochi mesi prima dalla Corte Costituzionale), il quale trova il proprio fondamento nello stesso sistema costituzionale.

Altro problema sarà quello di stabilire se un ricorso del genere possa ritenersi ammissibile anche nella ipotesi in cui il Parlamento, chiamato a pronunciarsi sulla fondatezza della opposizione del segreto proveniente dal Presidente del Consiglio, abbia formalmente sanzionato con voto favorevole la decisione governativa.

Al di fuori di simili ipotesi, non c'è dubbio che esistano i presupposti per la proponibilità di un conflitto di attribuzioni, del tipo di quello già ritenuto ammissibile dalla ordinanza costituzionale n° 49/1977, in ossequio ai requisiti richiesti in tal senso in via generale dallo stesso sistema costituzionale. Dal punto di vista soggettivo, resta ferma, infatti, la riconosciuta competenza del Presidente del Consiglio e dell'autorità giudiziaria a "dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono", mentre dal punto di vista oggettivo la non acquiescenza, da parte dell'autorità giudiziaria, al provvedimento governativo di conferma del segreto, dà luogo ad un conflitto concernente la "applicazione delle norme costituzionali che regolano l'esercizio della giurisdizione", naturalmente in quanto si muova dal presupposto che l'Esecutivo, impedendo l'acquisizione di prove necessarie per la prosecuzione del processo, "abbia interferito nella sfera di attribuzione costituzionalmente assegnata al potere giurisdizionale"¹⁶⁸.

Il controllo parlamentare introdotto dalla riforma del 1977 si aggiunge, come già accennato, ma non fa venire meno i controlli ordinari apprestati in via generale dal sistema. Tanto più che l'ipotetico intervento da parte delle Camere avrebbe efficacia esclusivamente sul terreno delle "valutazioni politiche", senza poter produrre direttamente effetti sul provvedimento governativo di conferma del segreto.

Accanto alla prevista possibilità del sindacato parlamentare, rimane dunque aperta la strada del ricorso alla Corte Costituzionale, l'unica che consentirebbe all'A.G. di sollecitare una verifica (per di più al massimo livello dell'ordinamento) sulle determinazioni governative operanti di fatto come "sbarramento" all'esercizio della funzione giurisdizionale.

¹⁶⁸ Così l'ordinanza n° 49 del 1977 cit.

La configurazione della Corte costituzionale quale “giudice” del segreto, pienamente coerente con la sua fisionomia di organo risolutore dei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, rappresenta in concreto la massima garanzia oggi desumibile dal sistema al fine del mantenimento dei corretti rapporti tra potere esecutivo e potere giudiziario nel delicato settore dei segreti di Stato.

L’aspetto realmente più spinoso della problematica concernente l’intervento della Corte come giudice dei conflitti sul segreto consiste, come già accennato, nella determinazione dell’ambito del suo giudizio: deve limitarsi a verificare il rispetto dei presupposti per il legittimo esercizio del potere di segretazione o può spingersi fino ad accertare la ragionevolezza del segreto entrando anche nel merito?

Ed inoltre, il segreto di Stato è opponibile anche alla Corte? Il legislatore non si pronuncia espressamente a riguardo, quindi si deve presumere (ma in via interpretativa) che valgano, anche per questo caso, le considerazioni valide per ogni altro conflitto di attribuzioni: non è circostanza tipica ed esclusiva della fattispecie in esame, infatti, (ma anzi da considerarsi in linea di massima fisiologica) che nei giudizi sui conflitti tra i poteri la Corte debba “fare i conti” prevalentemente con attribuzioni di carattere politico (e quindi con “atti politici”), sia pure al solo scopo di delimitare la sfera in relazione alle indicazioni scaturenti da norme costituzionali.

Ci si chiede pertanto se la Corte, mantenendosi nell’ambito delle proprie competenze istituzionali e senza sconfinare nel campo del merito politico, possa svolgere quel sindacato di “ragionevolezza” nei confronti degli atti del Presidente del Consiglio che in diverse ipotesi esercita, per verificare se essi siano conformi alle finalità loro imposte dalla Costituzione e, in applicazione di quest’ultima, dall’art. 12 della legge n° 801 del 1977¹⁶⁹.

8) Qualche riflessione “interlocutoria” sulla legge n° 801 del 1977.

Certamente, sono molte le luci che questa legge contiene, e che possono essere individuate:

- nell’unificazione concettuale del segreto politico e del segreto militare nella nuova figura del segreto di Stato e nella elaborazione di una sua nozione compatibile con il dettato costituzionale;
- nel ricondurre al Presidente del Consiglio dei Ministri, come responsabile dell’unità di indirizzo del Governo, la responsabilità di confermare o negare l’opposizione del segreto di Stato;
- nell’obbligare il Presidente del Consiglio a dare motivazione, sia pure “sintetica” del suo operato al Parlamento (chiarendo così anche la natura squisitamente politica dell’opposizione del segreto).

Ma a tutte queste luci si possono contrapporre non poche ombre, quali:

- la permanente genericità della definizione sostanziale del segreto, nonostante il tentativo di una sua maggiore oggettivizzazione (presupposto fondamentale per un reale ed efficace controllo);

¹⁶⁹ Labriola op. cit. pag. 262 Il sindacato della Corte Costituzionale non può riguardare in alcun caso altro profilo se non quello relativo ai requisiti estrinseci dell’esercizio della potestà di segretazione, essendo senza dubbio inammissibile il conflitto che abbia come oggetto il merito.

- la scarsa persuasività del controllo parlamentare, anche ai fini di una sufficiente tutela degli altri poteri dello Stato rispetto alle decisioni dell'Esecutivo, e la mancata specificazione dell'ambito del giudizio sul conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte Costituzionale e dell'estensione dei suoi poteri istruttori in merito;
- non si è inoltre esplicitamente abrogato il R.D. n° 1161 del 1941. Ciò può essere fonte di confusione, benché sembri a questo punto impossibile ritenere che quella fonte normativa resti integralmente vigente, visto il ridimensionamento operato dall'art. 12 della legge di riforma. In definitiva, il raccordo tra nuova e preesistente normativa c'è stato ma si è fermato a metà strada. Vedremo, nel capitolo successivo, quando analizzeremo la prassi nel funzionamento del Comitato parlamentare, a quali distorsioni il mantenimento di questo "doppio binario" per la definizione di segreto di Stato abbia portato.

CAPITOLO TERZO.

LA LEGGE N° 124 DEL 3 AGOSTO 2007: " SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA E NUOVA DISCIPLINA DEL SEGRETO DI STATO".

1) Il trentennio dal 1977 al 2007.

A causa del regime di rigorosa segretezza cui la legge n° 801 del 1977 assoggettava gli atti del Comitato parlamentare di controllo (art. 11, sesto comma l. 801/1977), la conoscibilità delle prassi e delle procedure seguite dal suddetto Comitato è rimasta preclusa alla generalità degli studiosi. Per tale ragione, ogni lavoro in materia è basato esclusivamente sull'analisi della normativa di riferimento e degli atti parlamentari non soggetti a vincoli di segretezza.

A riguardo, molto utile, per avere una idea dello stato di applicazione della legge e della sua capacità di incidere sulla realtà (per gli anni di riferimento), si rivela la relazione del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato (Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza) del 1995¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Relazione del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato . Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza. Comunicata alla Presidenza il 6 aprile 1995, Doc. XXXIV n° 1.

Il predetto Comitato, nel 1995, effettua una ricognizione molto approfondita dello stato di applicazione della legge stessa, e della gestione del segreto di Stato. Ne emerge una realtà molto lontana dal modello normativo tracciato. Vediamo in che senso.

In sintesi, come già ampiamente illustrato, il modello delineato dal legislatore del 1977 prevede un quadro di valori e finalità (anche in relazione ai principi costituzionali) all'interno del quale debbono restare le attività sia di *intelligence* che di segretazione per poter essere considerate legittime.

Il ruolo centrale, in materia di segreto di Stato, è svolto dal Presidente del Consiglio il quale, pur non avendo l'esclusiva titolarità del potere di segretazione, ha il compito di controllare l'applicazione dei criteri relativi all'apposizione del segreto di Stato ed alla individuazione degli organi a ciò competenti, oltre che esercitare la tutela del segreto di Stato. Dunque un ruolo di direzione, di coordinamento e di controllo assai rilevante, che diventa esclusivo in relazione all'eventuale opposizione in giudizio del segreto di Stato, la cui esistenza spetta solo a lui confermare o meno.

Il potere politico di gestione della segretazione è accentrato nelle sole forze di maggioranza rappresentate in seno al Governo, e non sembra trovare un bilanciamento adeguato né nel Parlamento né nel potere giudiziario.

Il Comitato individua il primo punto di criticità di tutto il sistema¹⁷¹ nella stessa nozione di segreto di Stato contenuta nella legge n° 801 del 1977 (art. 12): una nozione "onnicomprensiva", un concetto la cui varietà di contenuti e di implicazioni rende vaghi e difficilmente controllabili i criteri della segretazione.

Inoltre, nell'art. 12 manca un'abrogazione esplicita del R.D. legislativo n° 1161 dell'11 luglio 1941, recante "Norme relative al segreto militare", il quale pertanto, da presumersi ancora vigente, copre l'ambito specifico del segreto militare e disciplina le "notizie di cui è vietata la divulgazione" (le c.d. notizie riservate). Si tratta, come evidenzia la Relazione, di norme lontane nel tempo, improntate a principi di un ordinamento militare che viveva un'esperienza di guerra in un regime autoritario (norme, cioè, che offrono una definizione ed una disciplina del segreto militare in relazione a finalità belliche, evidentemente eccezionali, limitate nel tempo ed in un contesto di straordinarietà che è incompatibile con i principi costituzionali); ma nonostante tutto, queste norme costituiscono ancora, dopo l'approvazione della legge n° 801 del 1977, un punto di riferimento nella definizione della sfera del segretabile, essendo il meccanismo fondamentale da esse previsto ancora in piedi.

Tale meccanismo, lo ricordiamo, se da un lato prevedeva un divieto di divulgazione di notizie di cui erano elencate specificamente le materie in un allegato al decreto (in base ad un criterio oggettivo, dunque), dall'altro lato, immediatamente dopo, introduceva una regola di natura diversa (che è stata comunemente definita "soggettiva"), prevedendo che l'autorità competente potesse estendere il divieto di divulgazione

¹⁷¹ La relazione dà conto delle numerose "deviazioni" e ricorrenti illegalità che hanno pesantemente condizionato i Servizi di informazione e sicurezza nelle vicende italiane dell'ultimo trentennio: "A più riprese si è verificato un cattivo uso della discrezionalità (Relaz. Pag. 12). La partecipazione a disegni eversivi, il depistaggio di delicate indagini giudiziarie volto a coprire quei disegni, i rapporti con centri di potere occulti, l'appropriazione illecita del pubblico denaro sono tra gli effetti di questa degenerazione istituzionale."

anche a notizie non indicate nell'allegato, di fatto rimandando tutto alla decisione dell'Autorità e rendendo possibile una dilatazione *ad libitum* di quanto non divulgabile, che facilmente si sovrapponeva, confondendosi, con il segreto in senso proprio. Il sistema che derivava da tale insieme normativo, dunque, prevedeva un complesso di autorità, all'interno del potere Esecutivo, competenti alla segretazione ed alla tutela del segreto ed operanti al di fuori di qualsiasi controllo, indipendentemente da ogni predeterminazione di criteri oggettivi ai quali attenersi nel proprio operare.

Lo stesso identico meccanismo si ritrovava in alcune norme secondarie riservate, al momento dell'entrata in vigore della legge n° 801 del 1977 ancora vigenti. Anche queste definivano un sistema costituito da molteplici autorità, individuate in tutte le branche della P.A.: un insieme di organi competenti all'apposizione del segreto ed alla sua tutela, sia in campo militare che in campo civile.

Un secondo elemento di notevole criticità del sistema viene individuato, dal Comitato, in una prassi affermatasi dal 1977: quasi senza interruzioni, i Presidenti del Consiglio hanno attribuito l'effettivo esercizio dei poteri concernenti la tutela del segreto di Stato (di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n° 801 del 1977) ad un alto funzionario che ha assunto la denominazione di "Autorità nazionale per la sicurezza" (ANS)¹⁷².

Rileva la Relazione ¹⁷³ che sono appunto gli effettivi poteri di tutela del segreto ad essere costantemente delegati, a cominciare dalla responsabilità dell'Ufficio centrale per la sicurezza (UCSI) che ha il compito di dirigere, coordinare e controllare l'applicazione delle norme di sicurezza nella P.A., in base ad accordi NATO e comunitari, nonché di determinare regole e procedure per la tutela del segreto¹⁷⁴.

Sia la delega, sia la struttura ed il funzionamento di questo Ufficio sono regolati, prosegue la Relazione, da circolari riservate della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁷² Questa figura, non prevista dalla legge n° 801 del 1977, nasce precedentemente; essa indicava le funzioni relative all'apposizione ed alla tutela del segreto, funzioni tradizionalmente esercitate dal vertice del Servizio segreto militare. Alcuni accordi in ambito NATO ne hanno regolato l'esercizio nei rapporti tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi alleati (ci si riferisce al *Security agreement by the Parties to the North Atlantic Treaty* ed alle *Security procedures for the Protection of NATO classified informations (NATO Document Consiglio dei Ministri 55 15 Final)*. Tali norme erano state approvate dal Consiglio atlantico il 2 maggio del 1955. In esse gli Stati membri si impegnavano ad istituire ciascuno una Autorità nazionale per la sicurezza che curasse la tutela delle informazioni NATO classificate e fosse in stretto collegamento con l'Ufficio NATO per la sicurezza).

Dunque l'Autorità nazionale per la sicurezza ha avuto origine entro l'organizzazione NATO. Nell'ordinamento italiano essa è stata soltanto recepita da circolari riservate.

Si è realizzato così un innesto tra gli accordi internazionali e la normativa italiana. Le norme regolamentari riservate hanno poi compiutamente disciplinato il sistema interno del segreto. Ad esse si deve la costruzione della figura soggettiva denominata Autorità nazionale per la sicurezza.

Dopo il 1977, la situazione di fatto si è mantenuta identica, pur essendo mutato il regime legislativo. (Ma senza l'abrogazione del R.D. del 1941 e con una piena continuità delle norme regolamentari, mentre restano in vigore gli accordi internazionali da cui queste dipendono).

¹⁷³ A pag. 19.

¹⁷⁴ L'UCSI, ufficio servente rispetto all'Autorità nazionale per la sicurezza, guida e controlla l'insieme degli organi che, all'interno della P.A., sono addetti alla gestione del segreto di Stato. Esso fissa inoltre le norme e le procedure attraverso le quali il segreto viene tutelato, nel campo dei documenti, dei materiali, delle telecomunicazioni, dei sistemi informatici (la c.d. tutela amministrativa del segreto). La sua competenza fondamentale è stata individuata nel rilascio del Nulla Osta di Segretezza (NOS), un'abilitazione che concede a persone o imprese l'accesso a notizie, documenti o materiali ai quali è attribuita una classifica di segretezza. Prima delle circolari riservate emanate dal Presidente del Consiglio Francesco Cossiga il 23 novembre 1979 ed il 5 gennaio 1980, l'Ufficio aveva la sigla USI (Ufficio sicurezza) ma l'assetto era lo stesso. L'assoluta discrezionalità e l'assenza di regole sono sempre stati i caratteri essenziali di questo Ufficio, peraltro mai sottoposto finora ad un controllo parlamentare.

Nelle norme riservate che hanno come fonte formale la Presidenza del Consiglio, la tutela del segreto passa attraverso la individuazione, la collocazione e l'attivazione presso tutte le Amministrazioni dello Stato di organi preposti a tale delicato settore. Viene delineato così, nell'ambito del quadro, legislativamente definito, degli interessi primari per la cui salvaguardia, a tutela dell'esistenza stessa dello Stato, può essere vietata la circolazione di informazioni e documenti, il complesso delle regole e delle procedure per assicurare la salvaguardia in concreto di tali interessi (la cosiddetta tutela amministrativa del segreto). Non agevole risulta peraltro l'individuazione in concreto del discrimine tra la disciplina legislativa del segreto di Stato e il complesso di norme e procedure in cui si sostanzia la tutela amministrativa del segreto, malgrado l'evidente diversità in termini concettuali delle due fattispecie¹⁷⁵.

Emerge da questo insieme di elementi, l'esistenza di una *subamministrazione* per la tutela e la gestione del segreto, che dipende dall'Autorità nazionale per la sicurezza e che non è regolata da alcuna legge. In base alla delega, i poteri che la legge assegnava in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei Ministri sono stati, salvo un breve intervallo, affidati ad un organo non politico. Occorre sottolineare che si è trattato (e si trattava ancora all'epoca della stesura della Relazione) di un organo interno al circuito istituzionale dei Servizi.

Il Comitato parlamentare osserva¹⁷⁶ come un altro elemento di debolezza della legge n° 801 del 1977 (nonostante il proposito di introdurre garanzie) risieda nel fatto di non avere compiutamente regolato *ex novo* i poteri del Presidente del Consiglio relativi all'apposizione ed alla tutela del segreto di Stato, con la relativa organizzazione amministrativa, e di non averli distinti dalle funzioni e dalla organizzazione dei Servizi di informazione e sicurezza.

La legge n° 801 del 1977 ha introdotto una significativa novità, riconducendo l'insieme dei poteri relativi alla attività di *intelligence* e di segretazione al Presidente del Consiglio, separando il Servizio segreto interno da quello militare e definendo le attività di entrambi secondo canoni più rispondenti al dettato costituzionale. Ma poi, nell'applicazione pratica, le innovazioni sono risultate inadeguate. In particolare, il potere del Presidente del Consiglio ha finito con l'essere nulla di più di un potere di sovrintendere, come quello che era stato proprio del Capo di Stato maggiore della difesa.

¹⁷⁵ Attraverso l'atto di apposizione o di opposizione del segreto di Stato, che è atto politico, il Governo, nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, intende infatti evitare la pubblica diffusione di determinati documenti o di specifiche attività, a tutela dell'integrità e della sicurezza dello Stato, anche a prescindere dal fatto che tali documenti o attività abbiano costituito oggetto di un provvedimento amministrativo – nel quale si sostanzia l'apposizione della classifica di segretezza- che ne abbia determinato l'assoggettamento ad un regime speciale in ordine alla possibilità di accesso ed alle modalità di consultazione.

È peraltro vero che il quadro degli interessi di riferimento, quelli cioè che con il ricorso al segreto di Stato o con la classifica di segretezza si intende preservare, risulta di fatto coincidente, trattandosi nell'un caso come nell'altro di tutelare la continuità dell'ordinamento (ed anche, al limite, la sua stessa esistenza) a fronte di minacce che ne compromettano la sicurezza.

È noto come la normativa sulla tutela amministrativa del segreto di Stato è stata oggetto di critiche ricorrenti e non infondate, la più rilevante delle quali appare quella che stigmatizza come la disciplina delle regole e delle procedure che governano l'esercizio in concreto delle funzioni che garantiscono l'integrità del segreto di Stato sia contenuta in un atto normativo di livello secondario e, soprattutto, non conoscibile alla generalità dei consociati, in quanto esso stesso classificato come "riservato".

¹⁷⁶ Pag. 20 della Relazione.

Il sistema addetto alla gestione del segreto di Stato, che ha propri terminali in ogni branca della P.A., è stato, di fatto, negli anni oggetto della osservazione della Relazione del Comitato parlamentare, un prolungamento dei Servizi di informazione e di sicurezza, guidato da una figura di vertice di quegli apparati. Dalla fase di prima applicazione della legge n° 801 del 1977 fino al 1991, destinatario della delega è sempre stato il direttore del SISMI¹⁷⁷.

La costante dissociazione tra effettivo esercizio dei poteri relativi al segreto di Stato (comprendendo tra questi anche la guida ed il controllo dell'UCSI) e responsabilità politica generale del Presidente del Consiglio (dal 1977 fino ai primi anni '90) ha contribuito, da un lato, a rendere più incerto il controllo politico sul sistema dell'informazione e della sicurezza, e, dall'altro, a mantenere in una zona d'ombra, priva di regole certe e sottratta alla conoscenza del Parlamento, con le specifiche funzioni dell'Autorità nazionale per la sicurezza, a cominciare dalle attività riservatissime e di grande delicatezza svolte dall'UCSI, anch'esse al di fuori di qualsiasi norma legislativa.

Nella sintesi del Comitato, dunque, il sistema, caratterizzato da massima discrezionalità, fa capo teoricamente al Presidente del Consiglio ma di fatto ha al proprio vertice un alto funzionario della P.A. L'autorità politica di governo ha per lungo tempo delegato i poteri relativi a tale sistema. Le decisioni autoritative restano il vero fondamento per la determinazione e la protezione del segreto. Ma ciò avviene in presenza di una deresponsabilizzazione dell'autorità politica. Il Comitato parlamentare osserva che questo meccanismo non è sottoposto ad alcun serio controllo. In ordine al sistema del segreto, le garanzie di rispondenza ai principi costituzionali sono quelle fissate dalla legge n° 801 del 1977, che lascia però in vita il Regio decreto legislativo n° 1161 del 1941 e poco aggiunge quanto alla determinazione del segreto. Si tratta, complessivamente, di garanzie deboli e del tutto insufficienti.

Il Comitato conclude la sua ricognizione con una serie di proposte per il legislatore volte a superare le criticità riscontrate nel sistema; relativamente al segreto di Stato, esso evidenzia la necessità di fissare al più presto nuove regole che disciplinino organicamente la materia, introducendo garanzie certe su alcuni punti essenziali, quali:

- la necessità di una compiuta definizione dei presupposti e dei criteri per la determinazione dell'ambito del segretabile, nonché l'individuazione dei soggetti titolari relativo del potere di segretazione (ai fini di una maggiore responsabilizzazione nel ricorso a tale strumento);
- la disciplina del regio decreto legislativo n° 1161 del 11 luglio 1941 va sostituita da una organica (e non riservata) regolamentazione della tutela amministrativa del segreto di Stato. Le norme che delineano il sistema di classificazione devono essere seguite da precise disposizioni sulle procedure di declassificazione. La declassificazione deve articolarsi in procedure sia automatiche sia a discrezionalità vincolata. Devono essere graduati i livelli di segretezza, che il Comitato ritiene opportuno limitare a due soltanto invece dei

¹⁷⁷Nel 1991 l'onorevole Andreotti introdusse una rilevante innovazione, evidentemente volta a limitare il peso istituzionale assunto dal SISMI e dal suo vertice, che, in posizione di fatto sovraordinata rispetto al complesso di organi della P.A. preposti alla gestione del segreto di Stato, aveva il potere di impartire direttive a questa sorta di subamministrazione. Il Presidente del Consiglio dei Ministri Andreotti, dunque, spostò fuori del SISMI i poteri di Autorità nazionale per la sicurezza.

quattro attuali. La durata temporale va fissata in rapporto ai livelli. Il principio base è che nessun atto, documento o materiale può rimanere segreto oltre un limite massimo di tempo, in linea con quello che dovrebbe essere un generale principio di temporaneità del segreto;

- fondamentale, infine, il potenziamento dei poteri di controllo da parte del Comitato parlamentare, da realizzarsi attraverso:

- il ridimensionamento dell'ambito di opponibilità del segreto allo stesso (da circoscriversi alle operazioni in corso ed alle fonti informative da salvaguardare);

- l'ampliamento del novero dei suoi possibili interlocutori rispetto a quelli ammessi dalla legge n° 801 del 1977 (limitati al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Ministri competenti). Verrebbe così recepita la prassi consolidata per il Comitato di avvalersi di numerosi altri soggetti chiamati a dare il loro apporto di conoscenze e informazioni: responsabili ed ex responsabili dei servizi ;ex esponenti del Governo e perfino soggetti estranei all'Amministrazione.

- un rafforzamento della tutela del segreto sui lavori del Comitato anche attraverso la previsione di sanzioni¹⁷⁸ per chi riveli quanto protetto dal vincolo (ad ulteriore garanzia dei responsabili politici e tecnici del sistema di informazione e sicurezza quando forniscono al Comitato notizie relative alla attività di intelligence ed alla sua organizzazione).

- una revisione dei metodi di conservazione dei documenti, di gestione ed accesso agli archivi (con criteri di archiviazione tassativi): un effettivo controllo non può prescindere dalla possibilità di accedere agevolmente alle informazioni necessarie (cui deve corrispondere l'obbligo per i Servizi di conservare la documentazione di ogni operazione, compresa la registrazione puntuale delle spese riservate).

Il quadro normativo sin qui passato in rassegna è rimasto inalterato per trent'anni.

La prassi, invece, (nel periodo compreso tra la prima – 12 dicembre 1977 – e l'ultima seduta del Comitato - 10 ottobre 2007-) ha conosciuto un andamento particolarmente vivace e dinamico per quanto riguarda sia l'ambito della materia oggetto del controllo¹⁷⁹ sia l'ampliamento (sotto il profilo quantitativo e qualitativo)degli strumenti di controllo di cui il Comitato si è potuto avvalere.

Tuttavia tale processo evolutivo ha riguardato più che altro il lato del controllo sull'attività di informazione e sicurezza; decisamente meno permeabili agli influssi di interpretazioni adeguatrici si sono, invece, dimostrate le delicate funzioni attribuite al Comitato in materia di segreto di Stato. Secondo quanto si evince dalle scarse informazioni riportate negli atti parlamentari , l'esercizio di tali funzioni è stato, infatti, caratterizzato dallo scrupoloso rispetto dei limiti e delle procedure fissate dalla legge.

Solo un paio di aspetti relativi alla composizione e struttura del Comitato parlamentare sono stati interessati da una prassi “evolutiva” rispetto al dettato normativo:

¹⁷⁸ Ad esempio la decadenza dal Comitato, la esclusione da determinati collegi parlamentari o la sospensione per lunghi periodi dai lavori parlamentari.

¹⁷⁹ Vi è stato, in tal senso, una sorta di progressivo approfondimento della materia istituzionalmente sottoposta alla valutazione del Comitato. L'esigenza di esercitare un efficace controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla legge ha, infatti, indotto tale organo a richiedere con sempre maggiore frequenza notizie ed elementi di dettaglio non sempre riconducibili entro i limiti delle “informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei servizi”.

- il criterio di proporzionalità che, ai sensi dell'art. 11, secondo comma della legge n° 801, doveva essere osservato nella nomina degli otto componenti del Comitato da parte dei Presidenti delle Camere, è stato costantemente interpretato nel senso di assicurare in seno all'organismo di controllo la rappresentanza dei soli gruppi di maggiore consistenza.

Le ragioni alla base di tale prassi sono forse di ordine pratico: la ristretta composizione del Comitato rendeva impossibile assicurare la rappresentanza di tutte le forze politiche presenti in Parlamento, anche nella ipotesi in cui a ciascuna di esse fosse stato attribuito un solo componente.

Non può tuttavia escludersi che la scelta della suddetta soluzione interpretativa sia stata influenzata anche dalla considerazione della inopportunità di estendere oltre misura l'ambito di potenziale circolazione delle informazioni classificate di cui il Comitato poteva venire a conoscenza.

Sin dalla VII legislatura il criterio di proporzionalità, riferito alla consistenza dei singoli gruppi, è stato applicato però in modo da garantire comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni. Tale situazione di equilibrio numerico ha esaltato il ruolo di garanzia del Comitato, imponendo alle forze politiche al suo interno una costante ricerca del dialogo, che ha evitato tanto i rischi di un esercizio del controllo parlamentare eccessivamente blando o compiacente nei confronti del Governo, quanto i pericoli di sue interpretazioni esasperatamente inquisitorie.

- Coerente con questa impostazione può ritenersi anche la prassi (affermatasi a partire dalla XI legislatura) di riservare la presidenza del Comitato ad un parlamentare dei gruppi di opposizione, affiancato da un vicepresidente ed un segretario appartenenti a quelli di maggioranza: il ruolo di *primus inter pares* del presidente veniva, quindi, bilanciato dal suo essere in minoranza in seno all'ufficio di presidenza.

È comunque indubbio che la laconicità della disciplina legislativa in materia di funzionamento del Comitato, unitamente all'assenza di un regolamento interno¹⁸⁰, consentiva in ogni caso discreti margini di manovra alla presidenza, con la conseguenza che l'efficacia della attività di controllo parlamentare è storicamente dipesa, in maniera non trascurabile, dall'iniziativa e dall'intraprendenza del Presidente.

2) La legge n° 124 del 3 agosto 2007: “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato”.

2.1) Premessa.

I progressivi aggiustamenti che sono stati apportati nella prassi alla disciplina del controllo parlamentare hanno certamente rallentato il processo di inevitabile obsolescenza della disciplina del 1977, ma non hanno potuto incidere sui tratti fondamentali di quest'ultima, che con il passare degli anni – nonostante

¹⁸⁰ Ricordiamo che nella VII legislatura il Comitato avviò l'esame di una proposta di regolamento interno che non fu mai approvata.

l'apprezzabile equilibrio di molte delle soluzioni adottate dal legislatore – hanno manifestato limiti crescenti in relazione al rapido evolversi della situazione politico-istituzionale interna e del contesto internazionale.

I primi progetti di riforma risalgono ad oltre quindici anni fa , ma solo a partire dalla XIV legislatura l'esigenza di procedere ad un adeguamento della disciplina del controllo parlamentare è stata posta con reale convinzione tra le priorità delle forze politiche di maggioranza e di opposizione. A seguito dei tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001, apparve infatti evidente come il ruolo degli organismi di intelligence fosse destinato ad assumere una rilevanza ed una incisività crescenti e necessitasse, pertanto di essere bilanciato da un più effettivo sistema di controlli.

In tale prospettiva nel corso della XV legislatura, dopo un iter parlamentare sorprendentemente rapido e caratterizzato dal consenso pressoché unanime delle forze politiche, il Parlamento ha approvato una organica legge di riforma , la legge 3 agosto 2007, n. 124, recante “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto”, che ha disciplinato tutti gli aspetti della politica di informazione e sicurezza della Repubblica: dalla direzione politica alla struttura dei servizi, dal controllo parlamentare ai controlli interni, dal segreto di Stato alle classifiche di segretezza, dalle garanzie funzionali ai rapporti con la magistratura, dalle modalità di reclutamento e formazione allo stato giuridico ed economico del personale.

La legge n° 124 del 2007 ribadisce la scelta del legislatore del 1977 di trattare in un unico testo la disciplina dei servizi di informazione e la normativa in materia di segreto di Stato. Restano pertanto valide, a riguardo, le considerazioni svolte a suo tempo in merito alla scelta del legislatore dell'epoca, sia sui possibili motivi di tale scelta, sia sulle sue implicazioni¹⁸¹.

La legge si compone di 46 articoli, ripartiti in sei capi. Il primo (artt. 1-18) è dedicato alla “*Struttura del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*”, il secondo (artt. 9-16) alle “*Disposizioni organizzative*”; il terzo (artt. 17-29) alle “*Garanzie funzionali, stato giuridico del personale e norme di contabilità*”; il quarto (artt. 30-38) al “*Controllo parlamentare*”, il quinto (artt. 39-42) alla “*Disciplina del segreto*” ed il sesto, infine, (artt. 43-46) alle “*Disposizioni transitorie e finali*”.

Tra queste ultime è da menzionare quella contenuta nell'art. 44 (“*Abrogazioni*”) che, con il co. 1, abroga la l. 801/1977, ma con una riserva che si collega alla questione dei regolamenti¹⁸².

2.2) Nozione di segreto di Stato.

¹⁸¹ Per le quali si rimanda al capitolo due. Ribadiamo qui solamente che non c'è necessaria coincidenza tra le due aree disciplinate, nel senso che “se è vero che molta parte del segreto di Stato copre l'azione *dell'intelligence* , sarebbe tuttavia azzardato ritenere che l'attività dei servizi segreti esaurisca l'area coperta dal segreto di Stato. Quest'ultima è comunque più ampia, poiché non solo il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica è deputato alla tutela dell'integrità della Repubblica, 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 (art 39 l. n° 124/2007)” (A. Morrone op. cit. pag. 5).

¹⁸² Il comma 2 prevede, infatti, che il CESIS, il SISMI ed il SISDE, previsti dalla l. 801/1977, debbano continuare ad assolvere i compiti loro affidati da tale normativa fino alla data della contestuale entrata in vigore dei regolamenti previsti dalla nuova legge e relativi, rispettivamente, all'organizzazione ed al funzionamento del DIS, dell'AISE, dell'AISI e ad altri aspetti del funzionamento di tali organi.

L'art. 39 rappresenta sicuramente una delle previsioni più rilevanti della nuova legge, ponendosi come la disposizione d'apertura del Capo V, dedicato alla disciplina del segreto di Stato, con riferimento al suo contenuto e ai suoi limiti, alle modalità di apposizione e alla tempistica legata all'accesso (art. 39 appunto), alla tutela processuale del segreto (art. 40), al divieto di riferire per ciò che concerne fatti coperti dal segreto di Stato (art. 41) ed, infine, alle classifiche di segretezza (art. 42).

La nuova delimitazione del concetto di segreto di Stato si ricava dal combinato disposto dei vari commi dei quali si compone l'articolo 39 (in particolare i commi 1, 3 e 5). Il comma 1 prevede esplicitamente l'oggetto del segreto, facendolo coincidere con "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".

Vengono qui individuati gli interessi protetti (coincidenti con quelli suscettibili di essere danneggiati dalla diffusione di quanto è coperto dal segreto di Stato), consistenti :

- nell'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali;
- nella difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento ;
- nell'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi;
- nella preparazione e la difesa militare dello Stato.

Il testo del primo comma dell'art. 39, recante la nuova definizione di segreto di Stato, replica il testo del primo comma dell'art. 12 della l. 801/1977, con due sole differenze: il riferimento all'integrità della Repubblica in luogo dell'integrità dello Stato democratico e l'eliminazione del riferimento al "libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali".

Il legislatore sembra aver optato, dunque, per una marcata continuità con la disciplina precedente, almeno per quanto riguarda l'individuazione degli interessi protetti, scegliendo di procedere nell'alveo segnato dalla Corte Costituzionale nelle sue precedenti statuizioni e rinunciando ad esplorare spazi che non avessero già conosciuto una esplicita valutazione da parte del Giudice delle leggi.¹⁸³

¹⁸³ Non sembrano essere estranei a tale scelta di fondo i tempi estremamente rapidi di esame che hanno caratterizzato l'intero *iter* parlamentare, che poco si conciliavano con la possibilità di esplorare compiutamente e con sufficienti garanzie di generale accoglimento definizioni e concetti "nuovi", quale, ad esempio, "la tutela degli interessi economico-finanziari della collettività, ovunque localizzati": l'inciso, presente nel testo originario del progetto e poi espunto nel corso dei lavori parlamentari, dimostrava la sensibilità per profili che la globalizzazione ha fatto emergere in tempi recenti, per la stretta connessione tra la stabilità economica di un paese e la sua stabilità politica e quindi per la collocazione degli interessi economici di un paese tra quelli fondamentali dello Stato meritevoli della massima tutela da parte dell'ordinamento. Forti divergenze in sede di lavori parlamentari, appuntatesi fundamentalmente su una eccessiva genericità della formulazione, suggerirono di abbandonare il riferimento agli interessi economici e di limitare la nozione di segreto a quella già "rodada" della normativa del 1977.

G. Scandone ("Il segreto di Stato nella legge di riforma" in "I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007 n° 124)" presentazione a cura di G. Conso, Giuffrè, 2008 pag. 496) nota: "In prospettiva, (dunque n.d.r.), potrebbero non risultare sopite le critiche formulate, prevalentemente in dottrina, sugli interessi giuridici protetti dal segreto di Stato, stante la appena richiamata coincidenza con la previgente definizione che tante censure aveva suscitato sotto molteplici profili." Critiche legate, in primo luogo, alla difficoltà di definire con precisione i confini della materia segretabile, stante la ampiezza degli interessi tutelabili. Cfr. ancora G. Scandone op. cit. pag. 505: "Andando infatti a rileggere quali interessi si sia voluto tutelare, si nota come gli stessi solo in apparenza esprimano concetti semplici e non piuttosto....espressioni sintetiche che racchiudono in realtà situazioni estremamente complesse".

Come già accennato, la corretta delimitazione delle diverse fattispecie non può limitarsi al primo comma ma deve tenere conto anche dei commi successivi, che introducono profili ulteriori.

Per quanto riguarda cosa materialmente possa costituire oggetto di segreto di Stato, alle categorie note e già disciplinate dalla legislazione precedente, si aggiungono ora “i luoghi”, i quali verosimilmente si sarebbero potuti ricomprendere, in via interpretativa, nel concetto di “ogni altra cosa” già contemplato nella legge del 1977 (art. 12) e riproposto nella legge di riforma, ma che, viste le difficoltà e le incertezze emerse in tal senso¹⁸⁴, si è preferito costituire come categoria a sé stante.

Si osserva come il legislatore, nelle varie norme¹⁸⁵ che disciplinano l’oggetto del segreto di Stato, sia ricorso a delle formule non coincidenti¹⁸⁶, creando non poche incertezze ermeneutiche per la definizione di un oggetto unitario di segreto di Stato. Viene cioè da chiedersi se il riferimento a concetti diversi nelle varie norme (ad es. a “notizie” piuttosto che ad “informazioni”¹⁸⁷) e l’omissione di alcuni elementi in alcune disposizioni (presenti invece nelle disposizioni contigue) debba ritenersi casuale (frutto magari di un mancato coordinamento causato dalla estrema velocità dell’*iter* di approvazione della legge) oppure esprima un preciso intento di differenziazione delle varie fattispecie.

Chi scrive concorda con chi¹⁸⁸ ritiene “operazione eccessivamente disinvolta quella di proporre una lettura che omologhi tutte le disposizioni alla massima latitudine praticata”, ritenendo preferibile un approccio interpretativo maggiormente rispettoso del tenore letterale del testo (e quindi, verosimilmente, delle intenzioni del legislatore) che indagli di volta in volta quanto sia corretto discostarsi dal disposto di *jus positum* per dilatarne latitudine e portata.

Il terzo comma dello stesso articolo specifica l’entità del danno che la conoscenza¹⁸⁹ del segreto deve recare agli interessi tutelati dalla norma: la conoscenza degli elementi coperti dal segreto (al di fuori degli ambiti e delle sedi autorizzate) deve essere tale da *ledere gravemente* gli interessi elencati al comma 1.

¹⁸⁴ Ci si riferisce al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Tempio Pausania contro il Governo a seguito della apposizione del segreto di Stato ad opera del Ministro dell’interno sull’area in località Punta della Volpe denominata “Villa La Certosa” cui venne interdetto l’accesso “allo scopo di prevenire la conoscibilità dei luoghi”.

La Procura aveva eccepito “come le ispezioni, le perquisizioni ed altri mezzi processuali di ricerca della prova non conoscerebbero “limitazione alcuna in dipendenza della normativa speciale sul segreto di Stato”, dal momento che limitazioni sussisterebbero solo per la testimonianza ed il sequestro, ai sensi rispettivamente degli artt. 202 e 256 del codice di rito, non essendo in vigore analoga normativa concernente le ispezioni”. Ed inoltre, sempre la medesima Autorità giudiziaria affermava che “il segreto di Stato non potrebbe essere apposto su “luoghi”, non potendosi interpretare in tal senso il riferimento ad “ogni altra cosa” contenuto nell’art. 12 della legge n° 801 citata, in quanto non sarebbe possibile identificare “un luogo con una cosa”.....”.

Su tale controverso aspetto, la Corte Costituzionale non ha avuto modo di fare chiarezza, non essendo pervenuta ad una pronuncia sul merito.

¹⁸⁵ Ci si riferisce non solo ai vari commi che compongono l’art. 39 ma anche alle neo-introdotte norme procedurali.

¹⁸⁶ Si può osservare (relativamente al solo art. 39, a titolo esemplificativo) che le varie disposizioni fanno riferimento, di volta in volta, a:

- atti, documenti, notizie, attività e ogni altra cosa (art 39, 1° comma);
- informazioni, documenti, atti, attività, cose, luoghi (art 39, 2°, 3° e 5° comma);
- atti, documenti o cose (art. 39, 4° comma);
- notizie, documenti o cose (art. 39, 11° comma).

¹⁸⁸G. Scandone op. cit. pag. 539.

¹⁸⁹ Confrontando le espressioni utilizzate, viene da chiedersi se la differenza terminologica tra “diffusione” di cui al 1° comma e “conoscenza” di cui al 3° comma sia meramente casuale-formale o abbia un significato più profondo. G. Campanelli (“*Commenti articolo per articolo*” in *Legislaz. Penale* 2007 pag. 826) a riguardo scrive: “Pur considerando l’ipotesi che possa sussistere una

I presupposti legittimanti la decisione di apporre il vincolo a salvaguardia degli interessi tutelabili ex comma 1 dell'art. 39, dunque, sono da ricondurre al grado di lesività correlato alla loro indebita conoscenza al di fuori degli ambiti e delle sedi autorizzate: non è sufficiente che la conoscenza non autorizzata determini un rischio non qualificato di ledere gli interessi giuridici tutelati, ma viene richiesta, per potersi parlare di segreto di Stato, l'eventualità che essi vengano compromessi in modo grave, poichè, negli altri casi, saranno sufficienti i meccanismi di tutela amministrativa definiti dalle classifiche di segretezza¹⁹⁰.

Un altro punto necessario per la complessa definizione dell'oggetto del segreto di Stato è rappresentato dal richiamo all'utilizzo di un regolamento al fine di specificare i criteri per l'individuazione delle diverse fattispecie rientranti nella materia in esame¹⁹¹. Il 5° comma dell'art. 39 della legge, infatti, prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, in attuazione delle norme fissate dalla presente legge, disciplini con regolamento i criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose, dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato.

A ciò il Presidente del Consiglio dei Ministri ha provveduto con l'adozione del d.p.c.m. 8 aprile 2008 ("Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato"), pubblicato, il cui allegato contiene un elenco *esemplificativo* delle "materie di riferimento", di quelle materie, cioè, potenzialmente suscettibili (ferma restando la necessità di valutare in concreto ogni singolo caso, come prescrive l'art. 5 dello stesso d.p.c.m.) di essere tutelate mediante l'apposizione del segreto di Stato (su informazioni, notizie, documenti, atti, attività e luoghi ad esse attinenti).

coincidenza tra i due termini, sembra altresì potersi sostenere come il concetto di conoscenza miri a prevedere un'ulteriore restrizione all'accesso alle informazioni protette dal segreto di Stato....*in considerazione del fatto* (corsivo nostro) che anche la mera conoscenza di queste ultime, al di fuori degli ambiti e delle sedi autorizzate" appaia come un delicato momento di acquisizione delle notizie segrete, precedente e non necessariamente preordinato o collegato al concetto di "diffusione", ma comunque costituente un pericolo, in quanto capace di ledere "gravemente" le finalità che il legislatore ha riconosciuto come meritevoli di tutela.

¹⁹⁰ Viene da alcuni autori sottolineato come tale requisito, nonostante costituisca chiara espressione della volontà di prevenire possibili "dilatazioni" del segreto di Stato anche a casi nei quali, pur in presenza di un pregiudizio per gli interessi da proteggere, le conseguenze della sua rivelazione sarebbero tenui, comunque non tali da meritare una difesa così forte, introduca in realtà un elemento di notevole discrezionalità, stante l'assoluta mancanza di parametri in base ai quali valutare il grado di lesività. Il rischio che tale ulteriore requisito introducesse "un elemento di inaccettabile discrezionalità" veniva sottolineato anche in sede di dibattito parlamentare, senza che peraltro ad esso venisse dato alcun seguito. Ancora una volta, emerge l'importanza centrale del bilanciamento di interessi per un equilibrato uso dello strumento del segreto di Stato. L'apprezzamento, da compiersi necessariamente nel concreto, sarà suscettibile di valutazione da parte della Corte Costituzionale in sede di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, ove potrà essere dunque verificata la congruità del ricorso all'apposizione del segreto rispetto al parametro della gravità della lesività nei confronti dell'interesse protetto nella prospettiva del potenziale disvelamento della notizia.

¹⁹¹ Ricapitolando, alla luce della connessione tra i diversi commi dell'articolo in esame, si rileva come l'oggetto del segreto di Stato si possa ricavare, per un verso, dalla nozione base individuata nel 1° comma, per altro verso dalle sue specificazioni (soprattutto con riferimento ai luoghi) previste nel 2° e nel 3° comma ed inoltre anche dai criteri di individuazione contenuti nella fonte regolamentare richiamata nel 5° comma che, a sua volta, presuppone non solo il potere del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma anche l'intervento del Comitato parlamentare con funzione consultiva ex art. 32 della stessa legge. Resta qualche perplessità sulla scelta del legislatore di affidare la disciplina di una materia così delicata ad un regolamento di cui resta da capire quali possano essere le forme di conoscibilità e, più in generale, di controllo. A proposito di tale questione si rinvia, da un lato, a quanto previsto dall'art. 43 della legge in esame, contenente la procedura per l'adozione dei regolamenti, secondo cui i decreti del Presidente del Consiglio adottati per emanare le disposizioni regolamentari previste nella legge, "stabiliscono il regime della loro pubblicità, anche in deroga alle norme vigenti" e, dall'altro, a quanto affermato sul medesimo profilo ed in riferimento alla precedente normativa, dal Consiglio di Stato, secondo cui "il regolamento sull'organizzazione degli organismi di informazione e di sicurezza dello Stato recante attuazione alla legge 24 ottobre 1977, n° 801, alla luce del principio di riservatezza, non è soggetto alle ordinarie forme di pubblicità, neppure con le parti non rientranti nell'ambito del segreto di Stato ai sensi dell'art. 12" della stessa legge (C. Stato. I, 11/3/1998 n° 3040/94 in *ConsSt* 1999, I,2017).

In base a detto regolamento viene individuata una serie di ambiti operativi di tutela tramite il segreto di Stato piuttosto ampi, che vanno dalla tutela della sovranità popolare a quella degli interessi economici¹⁹², dalla tutela da forme di eversione, alla dislocazione degli apparati e delle strutture militari¹⁹³.

2.2.1) Le notizie riservate.

La questione della sorte delle notizie riservate merita forse un discorso più ampio, dal momento che non è immediatamente comprensibile quale sia la sistemazione data alla materia dalla legge di riforma.

Con il varo della legge n° 801 del 1977 la sopravvivenza delle notizie riservate è stata messa in discussione¹⁹⁴. Il provvedimento legislativo non ne faceva menzione e si sostenne così che la categoria fosse

¹⁹² Il decreto in questione include “surrettiziamente”, al punto 1 dell’allegato al regolamento, la “tutela di interessi economici, finanziari, industriali, scientifici, sanitari ed ambientali” così operando in eccesso di potere rispetto alla legge ordinaria: una dilatazione del segreto inopportuna ed illegittima, poiché attuata in spregio delle indicazioni provenienti dalla fonte primaria (l’art. 39 comma 5 della legge prevede espressamente che il potere regolamentare del Presidente del Consiglio si espliciti “in attuazione delle norme fissate dalla presente legge”). M. Panzavolta op. cit. pag. 164.

¹⁹³ Art. 5 d.p.c.m. 8 aprile 2008: “Ferma restando la necessità di valutare in concreto ogni singolo caso (...) sono suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato le informazioni, le notizie, i documenti, gli atti, le attività, i luoghi e le cose attinenti alle materie di riferimento esemplificativamente elencate in allegato” e cioè quelle relative a: 1) la tutela di interessi economici, finanziari, industriali, scientifici, tecnologici, sanitari ed ambientali; 2) la tutela della sovranità popolare, dell’unità ed indivisibilità della Repubblica; 3) la tutela da qualsiasi forma di eversione o di terrorismo nonché di spionaggio proveniente dall’esterno o dall’interno del territorio nazionale e le relative misure ed apparati di prevenzione e contrasto, nonché la cooperazione in ambito internazionale ai fini di sicurezza, con particolare riferimento al contrasto del terrorismo, della criminalità organizzata e dello spionaggio; 4) le sedi e gli apparati predisposti per la tutela e la operatività di Organi istituzionali in situazioni di emergenza; 5) le misure di qualsiasi tipo intese a proteggere personalità nazionali ed estere la cui tutela assume rilevanza per gli interessi di cui all’art. 3 del presente regolamento; 6) i compiti, le attribuzioni, la programmazione, la pianificazione, la costituzione, la dislocazione, l’impiego, gli organici e le strutture del Dipartimento per le informazioni per la sicurezza (DIS), dell’Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE), dell’Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) e delle amministrazioni aventi quali compiti istituzionali l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, nonché la difesa civile e la protezione civile, nonché di altre amministrazioni ed enti nei casi in cui le rispettive attività attengono agli interessi di cui all’art. 3 comma 1 lett. a), b), c) e d) del presente regolamento; 7) i dati di riconoscimento autentici o di copertura, nonché le posizioni documentali degli appartenenti al DIS, all’AISE o all’AISI e quelli di copertura degli stessi Organismi; 8) l’addestramento e la preparazione professionale di tipo specialistico per lo svolgimento delle attività istituzionali, nonché le aree ed i settori di impiego, le operazioni e le attività informative, le modalità e le tecniche operative del DIS, dell’AISE, dell’AISI, oltre che delle amministrazioni aventi come compito istituzionale l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, la difesa civile e la protezione civile; 9) le relazioni con Organi informativi di altri Stati; 10) le infrastrutture ed i poli operativi e logistici, l’assetto ed il funzionamento degli impianti, dei sistemi e delle reti di telecomunicazione, radiogoniometriche, radar e cripto nonché di elaborazione dati appartenenti al DIS, all’AISE ed all’AISI, nonché appartenenti ad altre amministrazioni aventi quali compiti istituzionali l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, la difesa civile e la protezione civile; 11) l’armamento, l’equipaggiamento, i veicoli, i mezzi ed i materiali speciali in dotazione al personale appartenente al DIS, all’AISE, all’AISI, nonché alle amministrazioni aventi quali compiti istituzionali l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, la difesa civile e la protezione civile; 12) il materiale o gli avvenimenti interessanti l’efficienza bellica dello Stato ovvero le operazioni militari in progetto o in atto; 13) l’ordinamento e la dislocazione delle forze armate, sia in pace sia in guerra; 14) l’efficienza, l’impiego e la preparazione delle Forze armate; 15) i metodi e gli impianti di comunicazione ed i sistemi di ricetrasmisione ed elaborazione dei segnali per le Forze armate; 16) i mezzi e l’organizzazione dei trasporti, nonché le dotazioni, le scorte e le commesse di materiale delle Forze armate; 17) gli stabilimenti civili di produzione bellica e gli impianti civili per produzione di energia ed altre infrastrutture critiche; 18) la mobilitazione civile e militare.

¹⁹⁴ La distinzione fra segreto in senso stretto e notizie riservate fu recepita nel codice penale del 1930, con uno sdoppiamento delle fattispecie incriminatrici (artt. 256 comma 3, 258, 262 c.p.). Essa si fondava sulla logica secondo cui, mentre alcune informazioni nascono segrete ed esigono di rimanere tali in nome della *salus rei publicae*, altre ve ne sono che, pur conosciute o conoscibili, non debbono incontrare ulteriore diffusione, poiché la loro raccolta o il loro coordinamento potrebbe consentire al nemico dello Stato di attentare alla sua integrità. È il pericolo prefigurato dalla cosiddetta *Mosaiktheorie*: tassello per tassello si ricostruisce la trama più complessa di informazioni sensibili che potrebbero essere impiegate per nuocere allo Stato; singolarmente prese, le notizie non sono pericolose, ma lo diventano quando siano affiancate e combinate con altre, in modo da comporre un quadro più ampio.

Non era facile tuttavia identificare con precisione il novero delle notizie riservate. Un tentativo legislativo fu effettuato dal R.D. n° 1161 del 1941 e relativo Allegato, il quale non andò tuttavia oltre una esemplificazione, priva di qualsiasi connotato di tassatività. Poiché era difficile cogliere un *discrimen* sul piano strettamente contenutistico, la distinzione fu affinata facendo leva su un

stata implicitamente abrogata: una posizione che trovava forza anche nell'esplicita soppressione, all'interno del codice di procedura penale dell'epoca, dell'inciso che prevedeva l'obbligo per i pubblici ufficiali di astenersi dal testimoniare anche sopra "altre notizie che palesate possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico, interno o internazionale dello Stato medesimo". Ad affermarsi è stata però una diversa tesi, secondo la quale le notizie riservate sarebbero sopravvissute alla legge del 1977, la quale avrebbe semplicemente comportato che dovessero concernere le stesse materie oggetto del segreto di Stato.

A differenziarle da quest'ultimo era dunque principalmente il fatto di esigere un espresso provvedimento apposito, che imprimesse il vincolo di non divulgazione. Dunque, notizie segrete e notizie riservate divergerebbero perché le seconde sono conosciute "da una cerchia non ristretta di soggetti" e soprattutto perché richiedono un atto di apposizione.

Nonostante le critiche avanzate sull'opportunità di preservare un sistema improntato ad un "doppio binario" di tutela, che avrebbe dovuto suggerire una chiara abrogazione delle notizie riservate, il legislatore del 2007 ha mantenuto una posizione ambigua. Per quanto si sforzi, l'interprete fatica a comprendere se le notizie riservate siano sopravvissute alla riforma.

Di un primo dato bisogna prendere atto: le norme del codice penale che puniscono il procacciamento e la rivelazione di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione sono rimaste intatte (articoli 258 comma 3 e 261 comma 3 c.p.).

Di contro, non si rinviene nel testo della legge una esplicita menzione delle "notizie riservate". Il riferimento che ricorda più da vicino la categoria, da cui potrebbe argomentarsene la sopravvivenza, si trova nell'art. 42 che enumera le qualifiche di segretezza: "segretissimo", "segreto", "riservatissimo" e "riservato" sono termini che evocano il classico dualismo e parrebbero attestare la perdurante vigenza delle due classi di notizie.

I due istituti del segreto di Stato e della classifica di segretezza hanno natura giuridica e finalità profondamente diverse.

Come già evidenziato, l'apposizione del segreto di Stato supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto coinvolge un giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ed ha, conseguentemente, natura "squisitamente politica", come chiarito dalla più volte citata sentenza della Corte Costituzionale n° 86 del 1977. Ciò è confermato dall'indicazione, formulata dalla Consulta nella pronuncia appena richiamata e positivizzata dalla legge 801/1977 e ancora più chiaramente dalla legge n° 124/2007, secondo cui il potere di apposizione può fare capo unicamente al Presidente del Consiglio dei Ministri in qualità di capo dell'Esecutivo e, quindi, depositario ultimo delle attribuzioni costituzionali di cui all'art. 95 della Carta Fondamentale.

Diversamente, l'attribuzione della classifica di segretezza è la determinazione tipica prevista dall'ordinamento con la quale l'Autorità (amministrativa) che forma un documento o che per prima riceve

critero formale: la linea di demarcazione fu così rinvenuta nel fatto che, mentre le notizie segrete in senso stretto erano individuate direttamente dalla legge (definizione oggettiva), viceversa riservate erano quelle notizie che la volontà dell'Autorità avesse dichiarato tali (definizione soggettiva).

una determinata cosa, dispone che la conoscenza di essa resti circoscritta esclusivamente ai soggetti che abbiano necessità di accedervi e che siano a ciò abilitati (art. 42 comma 1 della legge n° 124 del 2007).

L'attribuzione della classifica di segretezza costituisce, quindi, un potere di natura esclusivamente amministrativa¹⁹⁵ che la competente Autorità può esercitare:

- in virtù di un'autonoma determinazione, laddove rilevi che il documento, l'atto o la cosa incorporino informazioni o notizie non coperte da segreto di Stato, ma suscettibili di recare danno ad interessi protetti dall'ordinamento e rientranti nelle materie che saranno individuate dal regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 42 comma 7 della legge n° 124 del 2007¹⁹⁶;

- quale strumento finalizzato a dare attuazione alla decisione appositiva del segreto di Stato adottata dal Presidente del Consiglio, garantendo che tutto quanto è avvinto da questo vincolo sia conservato e trattato con modalità tali da evitare indebite divulgazioni.

Alle diverse finalità dei due istituti corrisponde un diverso grado di tutela delle informazioni classificate rispetto a quelle segretate. Mentre le prime vengono sottoposte ad un certo regime di divulgazione, anche se limitato, le notizie sottoposte a segreto di Stato escludono in radice ogni possibilità di una loro conoscibilità al di fuori dei soli casi ritenuti essenziali¹⁹⁷, anche con particolare riguardo ai poteri dell'autorità giudiziaria, alla quale la mera classifica non può essere opposta in processo¹⁹⁸.

La legge n° 124 del 2007, elevando a livello primario una previsione già contenuta nel d.p.c.m. 3 febbraio 2006, prevede che la classifica di segretezza possa essere di quattro livelli (segretissimo, segreto, riservatissimo, riservato); il d.p.c.m. del 12 giugno 2009 ("Determinazione dell'ambito dei singoli livelli di segretezza, dei soggetti con potere di classifica, dei criteri di individuazione delle materie oggetto di classifica nonché dei modi di accesso nei luoghi militari o definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica") stabilisce che la classificazione avvenga in base alla entità del concreto danno connesso alla eventuale divulgazione della notizia: a) segretissimo: danno eccezionalmente grave; b) segreto: danno molto grave; c) riservatissimo: danno grave; d) riservato: danno lieve.

¹⁹⁵ La valenza meramente amministrativa della classificazione trova conferma nell'art. 2 comma 2 del d.p.c.m. 8 aprile 2008 (contenente i criteri per la individuazione dell'oggetto del segreto di Stato) il quale recita: "il segreto di Stato è distinto dalle classifiche di segretezza di cui all'art. 42 della legge 3 agosto 2007, n° 124, che sono attribuite dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza di notizie, informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi e siano a ciò abilitati in ragione delle proprie funzioni istituzionali". A sua volta, l'art. 4 comma 2 d.p.c.m. 7 luglio 2009 sancisce che "le classifiche assicurano la tutela amministrativa" di informazioni "la cui diffusione sia idonea a creare un pregiudizio agli interessi fondamentali della Repubblica".

¹⁹⁶ Regolamento emanato con d.p.c.m. n° 7 del 12 giugno 2009.

¹⁹⁷ La legge stessa specifica che "le classifiche di segretezza sono attribuite per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi e siano a ciò abilitati in ragione delle proprie funzioni istituzionali" (art. 42, comma 1 legge n° 124 del 2007).

Diverso, invece, il caso del segreto di Stato, per il quale è espressamente previsto che "le informazioni, i documenti, gli atti, le attività, le cose e i luoghi coperti da segreto di Stato sono posti a conoscenza esclusivamente dei soggetti e delle autorità chiamati a svolgere rispetto ad essi funzioni essenziali, nei limiti e nelle parti indispensabili per l'assolvimento dei rispettivi compiti ed il raggiungimento dei fini rispettivamente fissati" (art. 39, comma 2 legge n° 124 del 2007).

¹⁹⁸ L'Autorità giudiziaria, di fronte alla conferma dell'esistenza di un segreto di Stato, vede impedita ogni possibilità di accesso alle informazioni segretate, salvo il ricorso al conflitto di attribuzioni; mentre, nel caso di notizie classificate, può procedere alla loro acquisizione, anche se con la predisposizione delle necessarie cautele. Sul punto vedi ora l'art. 42 comma 8 legge n° 124 del 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".

Gli allegati al citato d.p.c.m. “individuano l’ambito dei singoli livelli di classifica, i soggetti cui è conferito il potere di classifica e l’indicazione, non tassativa, di alcune materie ed interessi che possono essere oggetto di classifica”¹⁹⁹.

In relazione all’indicazione delle materie oggetto di potenziale classificazione, tuttavia, il d.p.c.m. riprende sostanzialmente *in toto* anche quanto già previsto dal regolamento sul segreto di Stato, rendendo quindi di fatto sovrapponibile sistema di classificazione e apposizione del segreto, che riguardano interessi in gran parte corrispondenti. Ciò, in particolare, è evidente per le classifiche di “segretissimo”, “segreto” e “riservatissimo”²⁰⁰ (anche se con un’a progressiva limitazione degli interessi di natura militare²⁰¹), mentre gli ambiti operativi della classifica di “riservato” sono individuati sostanzialmente in negativo rispetto alle altre tre classifiche, anche se in parte in relazione alle medesime materie.

Stante la sostanziale omogeneità degli interessi tutelati (motivo per cui le notizie di cui sia stata vietata la divulgazione sembrerebbero differenziarsi da quelle segrete in senso stretto solo in ragione dell’entità del concreto danno connesso alla loro eventuale divulgazione, e non alla luce degli interessi protetti), restano alti i rischi di sovrapposizione, non solo tra le due diverse forme di tutela (segreto e sistema di classificazione) ma anche tra singoli livelli di classificazione, soprattutto alla luce del maggior numero di soggetti coinvolti nel sistema di classificazione. Compito del Presidente del Consiglio, in quest’ultimo caso, è infatti esclusivamente quello di sovrintendere all’applicazione della relativa disciplina legislativa e regolamentare, dal momento che l’apposizione della classifica di segretezza è di competenza dell’autorità

¹⁹⁹ Si vedano, rispettivamente, gli allegati A, B, C e D del d.p.c.m. 12 giugno 2009.

²⁰⁰ Rientrano nei rispettivi ambiti operativi, tra l’altro, le seguenti materie: a) la tutela di interessi economici, finanziari, industriali, scientifici, tecnologici, sanitari ed ambientali; b) la tutela della sovranità popolare, dell’unità ed indivisibilità della Repubblica; c) la tutela da qualsiasi forma di eversione o di terrorismo nonché di spionaggio proveniente dall’esterno o dall’interno del territorio nazionale e le relative misure ed apparati di prevenzione e contrasto, nonché la cooperazione in ambito internazionale ai fini di sicurezza, con particolare riferimento al contrasto del terrorismo, della criminalità organizzata; d)) le sedi e gli apparati predisposti per la tutela e la operatività di Organi istituzionali in situazioni di emergenza; e) le misure di qualsiasi tipo intese a proteggere personalità nazionali ed estere la cui tutela assume rilevanza *ai fini dei supremi interessi dello Stato, quali: l’integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali; la difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento; l’indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi*; f) i compiti, le attribuzioni, la programmazione, la pianificazione, la costituzione, la dislocazione, l’impiego, gli organici e le strutture del Dipartimento per le informazioni per la sicurezza (DIS), dell’Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE), dell’Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) e delle amministrazioni aventi quali compiti istituzionali l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, nonché la difesa civile e la protezione civile; g) i dati di riconoscimento autentici o di copertura, nonché le posizioni documentali degli appartenenti al DIS, all’AISE o all’AISI e quelli di copertura degli stessi Organismi, *oltre che le posizioni documentali degli appartenenti al DIS, all’AISE ed all’AISI*; h) l’addestramento e la preparazione professionale di tipo specialistico per lo svolgimento delle attività istituzionali, nonché le aree ed i settori di impiego, le operazioni e le attività informative, le modalità e le tecniche operative del DIS, dell’AISE, dell’AISI, oltre che delle amministrazioni aventi come compito istituzionale l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, la difesa civile e la protezione civile; i) le relazioni con Organi informativi di altri Stati; l) le infrastrutture ed i poli operativi e logistici, l’assetto ed il funzionamento degli impianti, dei sistemi e delle reti di telecomunicazione, radiogoniometriche, radar e cripto nonché di elaborazione dati appartenenti al DIS, all’AISE ed all’AISI, nonché appartenenti ad altre amministrazioni aventi quali compiti istituzionali l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, la difesa civile e la protezione civile; m) l’armamento, l’equipaggiamento, i veicoli, i mezzi ed i materiali speciali in dotazione al personale appartenente al DIS, all’AISE, all’AISI, nonché alle amministrazioni aventi quali compiti istituzionali l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica, la difesa civile e la protezione civile.

²⁰¹ Presenti con maggiore evidenza nell’ambito della classifica di “segretissimo”(materiali o quanto possa interessare l’efficienza bellica dello Stato ovvero le operazioni militari in progetto ed in atto; metodi ed impianti di comunicazione e sistemi di captazione dei segnali per le Forze armate). Va sottolineato, tuttavia, che tutti e quattro i livelli di classifica contengono un riferimento alle materie di cui al R.D. n° 1161 del 1941, relativo al segreto militare ed alle c.d. notizie riservate.

che ha formato il documento, ha acquisito per prima la notizia o è responsabile della cosa²⁰², a partire dai vertici politici e amministrativi dei Ministeri interessati.

2.3) Apposizione del segreto di Stato.

2.3.1) Competenza.

Il punto di riferimento istituzionale in materia di segreto è individuato, in continuità con il precedente assetto (ed in conformità con la giurisprudenza costituzionale), nel Presidente del Consiglio dei Ministri, vertice del potere esecutivo. Infatti ora, in virtù del combinato disposto degli artt. 1, 1° comma lettera b e 2° comma, per un verso, e dell'art. 39, 4° e 5° comma della legge 3 agosto 2007, n° 124, al Presidente del Consiglio dei Ministri spetta l'esclusiva competenza in materia di apposizione e tutela del segreto di Stato nonché di conferma della sua opposizione ad opera dei pubblici ufficiali²⁰³. A tal fine egli "determina i criteri per l'apposizione e l'opposizione del segreto ed emana le disposizioni necessarie per la sua tutela amministrativa, nonché quelle relative al rilascio e alla revoca dei nulla osta di sicurezza". A differenza del regime precedente²⁰⁴, dunque, che consentiva una titolarità sostanzialmente condivisa da più organi, causa di incertezze e sovrapposizioni²⁰⁵, l'apposizione, intesa quale decisione di vincolare una determinata

²⁰² Vedi art. 42, comma 2 della legge n° 124 del 2007. Il successivo quarto comma del medesimo articolo prevede poi che "chi appone la classifica di segretezza individua, all'interno di ogni atto o documento, le parti che devono essere classificate e fissa specificamente il grado di classifica corrispondente ad ogni singola parte". Tale circostanza, ancora una volta, sottolinea le profonde differenze tra classifiche di segretezza e disciplina del segreto di Stato, nell'ambito della quale, come in parte anticipato, vi è una esclusiva competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri.

²⁰³ Art. 1 comma 1 legge 124/2007: al Presidente del Consiglio dei Ministri sono attribuiti in via esclusiva:.....b) l'apposizione e la tutela del segreto di Stato; c) la conferma dell'opposizione del segreto di Stato.

²⁰⁴ Ricordiamo come, pur non essendosi registrata una univocità di opinioni, in dottrina risultava ampiamente maggioritaria l'opinione secondo cui, attraverso una interpretazione sistematica del dato testuale, era da ritenersi pienamente legittima la segretezza disposta tanto dal Presidente del Consiglio quanto dai Ministri da cui dipendevano i Servizi, quanto, ancora, dagli stessi Direttori dei Servizi. Infatti l'art. 12 della legge 24 ottobre del 1977 n° 801, al 2° comma, attribuiva invece al Presidente del Consiglio dei Ministri il controllo sull'"applicazione dei criteri relativi all'apposizione del segreto di Stato ed alla individuazione degli organi a ciò competenti". Ciò aveva contemplato la possibilità (anzi, l'aveva pressoché esplicitamente prevista) che soggetti diversi potessero disporre l'apposizione del vincolo.

²⁰⁵ Si rammenti come proprio nella disciplina del potere di apporre il segreto (che l'art. 12 della legge n° 801 del 1977 riconosceva, seppur non esplicitamente comunque indubitabilmente, in capo a soggetti diversi) risiedessero i presupposti del conflitto di attribuzioni che la Corte fu chiamata a risolvere tra Presidenza del Consiglio e magistrati della procura di Tempio Pausania nel caso soprannominato di "Villa La Certosa".

Nella vicenda risolta dalla Corte con l'ordinanza di inammissibilità n° 404 del 25 ottobre 2005, era stato il Ministro dell'interno (con d.m. 6 maggio 2004) ad apporre il segreto di Stato sui luoghi in questione, e non già il Presidente del Consiglio dei Ministri, che non aveva proceduto personalmente nemmeno a confermarlo, su richiesta dell'Autorità giudiziaria procedente, avendo provveduto, in tal senso, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, sebbene su delega specifica del Capo dell'Esecutivo.

Nel ricorso presentato dalla Procura, ampio spazio era stato dedicato alle questioni riguardanti la legittimazione soggettiva tanto ad apporre quanto a confermare il segreto di Stato, che l'ufficio inquirente allegava essere prerogative esclusive del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Dall'ordinanza della Corte Costituzionale si evince infatti come la Procura abbia ritenuto "assolutamente illegittima" la opposizione del segreto di Stato, sia da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, in forza di puntuale delega, sia da parte del Ministro per l'interno, in quanto adottata al di fuori di qualsiasi previsione legislativa di competenza. Si legge inoltre, nel ricorso, sempre sul punto della legittimazione, come "la sicurezza dello Stato sia attribuita dal legislatore esclusivamente al Presidente del Consiglio dei Ministri e non al Governo nella sua collegialità o a singoli Ministri.

informazione al segreto di Stato, è ora prerogativa esclusiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, per di più rientrante tra quelle espressamente individuate dalla legge come non delegabili ad altri, né a singoli Ministri né all'apposita autorità delegata (cfr. art. 1, comma 1 e art. 39, comma 4 della legge n° 124 del 2007).

Questa scelta appare pienamente coerente con la volontà di un rafforzamento delle responsabilità presidenziali in materia di segreto di Stato, in linea con la volontà di una maggior chiarezza sulle decisioni di segretazione²⁰⁶.

A completamento della disciplina dell'atto di apposizione, il già citato d.p.c.m. dell'8 aprile 2008 dispone che "l'apposizione del segreto di Stato è disposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri autonomamente o su richiesta dell'Amministrazione competente, tramite il Direttore generale del DIS)²⁰⁷.

Dunque un ruolo, quello del Presidente del Consiglio dei Ministri, di decisore finale, anche sulla base di indicazioni e proposte provenienti dalle diverse amministrazioni interessate (cosa che rende tali, impegnative, decisioni comunque praticabili e oggettivamente gestibili, anche con il supporto degli appositi uffici del DIS e in particolare del già citato UCSE).

2.3.2) Natura dell'atto di apposizione.

Ci si torna ad interrogare, a seguito della approvazione della nuova legge, in merito alla natura dell'atto di apposizione del segreto di Stato: si tratta di capire cioè se (sulla base di un'interpretazione formale) debbano considerarsi oggetto di segreto di Stato solo ed esclusivamente quelle informazioni su cui sia stato regolarmente apposto il vincolo da parte del Presidente del Consiglio, o se possano, invece, identificarsi anche informazioni che, per loro stessa natura, debbano ritenersi oggettivamente sottoposte a tale vincolo, pur in assenza di una formale apposizione.

Insomma, il problema è quello, già affrontato dalla dottrina, della natura costitutiva o dichiarativa dell'atto di apposizione.

La Corte Costituzionale non si è però espressa sulla questione, in quanto ha ritenuto venuta meno la materia del contendere e quindi, affermando che essa "è chiamata a giudicare....su conflitti non astratti o ipotetici, ma attuali e concreti" ha dichiarato inammissibile il conflitto, senza affrontare in alcun modo l'esame di merito.

Tale conflitto ha messo in luce le criticità legate alla titolarità del potere di segretazione in capo a più soggetti ed ha costituito sicuramente un elemento di spinta per le modifiche introdotte dal legislatore del 2007 sul tema della legittimazione alla apposizione del segreto di Stato.

²⁰⁶ E' solo apparente la contraddizione con l'art. 39, comma 5 della legge n° 124 del 2007 in base al quale spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri disciplinare, con apposito d.p.c.m., "i criteri per l'individuazione delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato". In realtà, ferma restando l'esclusiva competenza a decidere del Presidente del Consiglio, l'adozione di tali criteri non solo rappresenta una precisa scelta di pubblicità in materia di procedure per l'apposizione del segreto, ma consente alle amministrazioni interessate o ai Servizi di segnalare al Capo del Governo la necessità di vincolare determinate informazioni di cui siano venute in possesso.

²⁰⁷ Cfr. l'art. 6 del d.p.c.m. 8 aprile 2008, in base al quale "le determinazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri sono comunicate, per il tramite del Direttore generale del DIS, all'Amministrazione competente. In caso di esito positivo della richiesta, l'Amministrazione, ove possibile, annota sull'oggetto dell'apposizione la dicitura "segreto di Stato" in modo che non si confonda con la eventuale stampigliatura della classifica di segretezza.

L'atto di apposizione, a parere di chi scrive, continua a non avere efficacia costitutiva rispetto al segreto di Stato, la cui esistenza è ontologicamente riconducibile solo ed esclusivamente al nesso intrinseco (non abbinabile all'intervento di alcuna autorità per la sua costituzione) tra la notizia e gli interessi tutelati dalla legge (in termini di pregiudizio che ai secondi deriverebbe dal disvelamento della prima)²⁰⁸. L'atto di apposizione del Presidente del Consiglio dei Ministri non produce quindi effetti costitutivi del segreto di Stato (che, lo ribadiamo, esiste a prescindere dal provvedimento presidenziale) ma, più correttamente, effetti costitutivi "dell'obbligo per quei soggetti che, appartenenti o meno alla P.A., sono tenuti dalla legge penale a custodire o a non ledere il segreto"²⁰⁹.

Gli effetti costitutivi dell'atto di apposizione, che pur sussistono, si esplicano dunque non sul piano dell'esistenza del segreto ma piuttosto su quello della sua tutela, attraverso l'esercizio della potestà, ora riconosciuta solo al Presidente del Consiglio, di escludere chiunque non vi abbia titolo dalla conoscenza di ciò che, già segreto di Stato, è stato dichiarato tale da chi ne ha dovere, potere e facoltà.

Inoltre esso avrebbe la funzione di rimuovere l'incertezza in merito alla esistenza del segreto, agevolandone così la tutela da parte di tutti coloro che siano chiamati a tale dovere.

Il quadro giuridico decisamente innovato per effetto della riconducibilità esclusiva al Presidente del Consiglio dei Ministri del potere di apposizione, relegando al passato la possibilità che vi provvedano altri "organi a ciò competenti" (come recitava la norma riformata) porta ragionevolmente a dover concludere che oggi l'atto di apposizione sia a tutti gli effetti un atto politico, assunto sotto la personale ed esclusiva responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri²¹⁰.

²⁰⁸ Diversamente ritenendo, cioè riconoscendo all'atto di apposizione valore costitutivo del vincolo del segreto, resterebbero prive di tutela tutte le ipotesi nelle quali la notizia potenzialmente lesiva degli interessi tutelati non avesse ancora avuto il tempo di risalire la linea gerarchica che collega l'operatore che l'abbia acquisita al Presidente del Consiglio dei Ministri.

²⁰⁹ S. Labriola op. cit. pag. 1032. Alcuni autori (cfr. G. Scandone op. cit. pag. 512) ritengono che, se in precedenza tali conclusioni erano state raggiunte solo in via logico-interpretativa, oggi si possa rinvenire, quale elemento testuale a supporto delle stesse, un inciso del 7° comma dell'art. 39 della legge di riforma, il quale fa decorrere il limite temporale del segreto "dall'apposizione del segreto di Stato o, *in mancanza di questa*, dalla sua opposizione confermata ai sensi dell'art. 202 cod. proc. pen." Viene quindi espressamente ammesso che il segreto possa esistere indipendentemente da un intervento formale dell'autorità.

Contra si veda T.F. Giupponi op. cit. pagg. 114 e segg. il quale, rifiutando categoricamente la concezione ontologica di segreto di Stato, spiega questo inciso come eccezione alla regola generale: sulla base di tale inciso, scrive l'Autore, "si potrebbe essere indotti a pensare che una esplicita apposizione del segreto da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri possa mancare; a meno di non mettere in discussione la necessaria manifestazione formale da parte del Presidente del Consiglio (aprendo la strada a discutibili concezioni ontologiche del segreto) l'unica possibile interpretazione della norma in questione (.....) sembra essere quella che vede le due ipotesi non come alternative ma, rispettivamente, come regola generale (la prima) ed eccezione particolare (la seconda)".

In sostanza, l'unico caso ipotizzabile di opposizione in assenza di previa, formale, apposizione da parte del Presidente del Consiglio sembra essere quello in cui la valutazione del segreto si ponga per la prima volta proprio con la procedura di interpello in questione (comportando, quindi, una sostanziale contestualità dell'apposizione e dell'opposizione, in vista della conferma stessa).

²¹⁰ Tale assetto sembra essere assai più aderente anche agli insegnamenti della Corte Costituzionale (espressi nella più volte citata pronuncia n° 86/1977), secondo i quali, lo ricordiamo, è al Presidente del Consiglio dei Ministri che spetta la gestione di quanto attiene ai supremi interessi dello Stato.

Il carattere ontologico del segreto di Stato potrebbe apparire in contraddizione con la natura politica dell'atto di apposizione (non residuerebbe spazio per la massima discrezionalità che caratterizza gli atti politici se il provvedimento di apposizione ha carattere doveroso in presenza dei presupposti della segretezza). In realtà l'ambito di libero apprezzamento della situazione nel suo complesso non è affatto compresso; e comunque la valutazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, seppur politica, deve restare sempre nell'ambito dei presupposti previsti giuridicamente.

Si veda in questo senso anche T.F. Giupponi op. cit. pag. 114 il quale, considerando "l'atto di apposizione della legge di riforma, come un atto di natura essenzialmente politica e non meramente amministrativa (prima della legge n° 124 del 2007, invece, era possibile ipotizzare una sua qualificazione come atto di natura amministrativa, anche alla luce del diverso regime di competenza in

2.3.3) Requisiti formali dell'atto di apposizione.

Il potenziamento dei profili di controllo (che costituisce uno dei principali elementi di novità della legge di riforma) sia da parte della Corte Costituzionale che da parte del Comitato parlamentare, nonché la previsione di un limite temporale per il segreto (e la conseguente necessità di poter individuare con precisione il *dies a quo* del termine di cessazione del vincolo) impone oggi senza ombra di dubbio dei requisiti formali dell'atto di apposizione consistenti nella forma scritta, nella firma autografa, nella data ed anche nella motivazione, sia perché essa sola può dare conto del giudizio di congruità operato nell'uso dello strumento rispetto al fine perseguito, sia perché su di essa si incentreranno le eventuali valutazioni della Suprema Corte.

Il problema è semmai quello di valutare se l'atto di apposizione debba sempre precedere l'opposizione, ossia se valga un principio di segretezza *ex ante*.

Ancora molti anni fa la Corte Costituzionale aveva assunto sul punto una posizione cauta: la “predeterminazione non può costituire caratteristica costante o essenziale, non essendo da escludere casi nei quali una predeterminazione non sia possibile”. In effetti se, per un verso, un principio di anteriorità dell'apposizione rispetto all'opposizione processuale potrebbe avere l'effetto di “equilibrare la natura squisitamente politica delle scelte sulla sicurezza dello Stato” e di evitare che la dichiarazione di segretezza sia mirata alla convenienza di un certo esito processuale, per altro verso, esso finirebbe per gravare l'autorità politica dell'onere di processare tutte le informazioni in suo possesso per coprire con segreto quelle che possano nuocere alla salvezza della Repubblica; senza dire poi dell'eventualità che l'esigenza di segretezza sorga improvvisamente, a seguito di vicende contingenti.

Tuttavia nella recentissima pronuncia sulla vicenda Abu Omar (sent. n° 106/2009) l'orologio di lusso sono sul tallone si risolve in su si svolge il ruolo di un uso delle 10 la nonna, come vedremo meglio più avanti, di fronte alla doglianza sollevata dalla Procura della Repubblica circa la mancanza di tempestiva apposizione del segreto, la Corte si è sforzata di reperire un atto apposito anteriore (nel caso di specie individuato addirittura in una nota del Presidente del Consiglio di 25 anni prima, del 30 luglio 1985), per poi concludere che “non sussiste la violazione del principio dell'anteriorità della segretezza” così, si direbbe, intendendone affermare la validità.

È forse troppo poco per sostenere che sia mutata la giurisprudenza costituzionale. Volendo però trarre un denominatore comune fra le prudenti affermazioni del 1977 e le più recenti posizioni si potrebbe dire che

materia di apposizione)”, specifica che: “questo, in ogni caso, non significa certamente ammettere un potere di segretezza arbitrario ed assolutamente privo di ogni forma di controllo: il corretto esercizio del potere di segretezza da parte del Presidente del Consiglio richiede in ogni caso il rispetto delle procedure e dei limiti ora espressamente previsti dalla legge di riforma, la cui osservanza è valutata, *in primis*, sul piano del controllo politico-parlamentare e, in ultima analisi, dalla Corte Costituzionale attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato”.

il principio di segretazione *ex ante* è un principio tendenziale, che deve valere salve alcune ragionevoli eccezioni. Sta di fatto che la nuova legge non opera alcun chiarimento in proposito.

Del provvedimento appositivo si parla nel 4° comma dell'art. 39: "il vincolo derivante dal segreto di Stato è apposto e, ove possibile, annotato, su espressa disposizione del Presidente del Consiglio". Se ne può al massimo ricavare che l'apposizione sia sempre necessaria, ma non anche che debba essere preventiva all'insorgere di una opposizione in sede testimoniale.

Al netto delle eccezioni, dunque, la dinamica fisiologica del segreto come limite processuale dovrebbe di regola transitare per tre momenti successivi: apposizione-opposizione-conferma. Ne deriva che, almeno in linea di massima, il segreto non può essere eccepito in sede testimoniale se non quando vi sia stato un preventivo provvedimento appositivo.

2.4) Limiti temporali del segreto.

Una delle maggiori novità introdotte dalla legge di riforma consiste nell'espressa previsione di precisi limiti temporali al segreto di Stato (ed alle diverse classifiche di segretezza).

In base al settimo comma dell'art. 39, infatti, il segreto di Stato cessa ordinariamente dopo quindici anni dalla sua apposizione o, come dice testualmente la norma, in mancanza di questa, dalla sua opposizione confermata ai sensi dell'art. 202 cod. proc. pen. Trascorso questo termine, continua l'art. 39 ai commi 7 e 8, "chiunque vi abbia interesse può richiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti dal segreto di Stato. Entro 30 giorni dalla richiesta, il Presidente del Consiglio dei Ministri consente l'accesso ovvero, con provvedimento motivato, trasmesso senza ritardo al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, dispone una o più proroghe del vincolo. La durata complessiva del vincolo del segreto di Stato non può essere superiore a trenta anni".

È comunque sempre possibile per il Presidente del Consiglio, come stabilisce espressamente il nono comma dello stesso articolo, far cessare il vincolo del segreto in ogni momento, qualora risultino cessate le esigenze originarie di tutela.

Il *dies a quo* coincide, dunque, con la data della apposizione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero con la conferma del vincolo dalla medesima Autorità alla Magistratura che abbia esperito la prevista procedura di interpello a seguito di eccezione sollevata nel corso del procedimento.

Quid iuris per gli atti ed i documenti già coperti da segreto al momento di entrata in vigore della legge? Anche ad essi si applicherà il termine posto dalla legge. Ne deriva che tutti quegli atti o documenti che abbiano superato l'arco temporale di quindici anni saranno da considerarsi, *ope legis*, svincolati da segreto di Stato, fermo restando il potere, in capo ancora una volta solo al Presidente del Consiglio dei Ministri, di prorogare la copertura, per un periodo comunque non superiore complessivamente a trent'anni.

Questa posizione, elaborata inizialmente solo in via interpretativa, è divenuta certezza a seguito del parere espresso dal Co.Pa.Si.R. sul regolamento di cui all'art. 39, commi 5 e 6²¹¹, pienamente recepito dal regolamento emanato l'8 aprile 2008, art. 7.

La c.d. *temporalizzazione* del segreto di Stato, oltre a permettere ai cittadini di conoscere i fatti nel momento in cui essi diventano storici, comporta una maggior responsabilizzazione dei Presidenti del Consiglio, consapevoli che le loro scelte in tema di segretezza da lì a quindici anni saranno conosciute e valutate dall'intero Paese.

Una disciplina particolare (dettata dall'art. 39, 10° comma) riguarda la desecretazione “quando, in base ad accordi internazionali; la sussistenza del segreto incide anche su interessi di Stati esteri o di organizzazioni internazionali”, in tal caso “il provvedimento con cui è disposta la cessazione del vincolo, salvo che ricorrano ragioni di eccezionale gravità, e a condizione di reciprocità, è adottato previa intesa con le autorità estere o internazionali competenti”.

Sull'interpretazione di tale norma non c'è univocità. Secondo alcuni autori, infatti, essa costituirebbe una ipotesi in cui la durata del segreto non è fissata *ope legis*²¹².

Secondo altri autori, invece²¹³, la previsione in questione sarebbe destinata a trovare concreta attuazione solo nel caso di desecretazione prima dell'avvento del primo quindicennio, ovvero nel caso in cui, trascorso questo, il Presidente debba decidere se prorogarlo. Non sembra invece poter condizionare l'ordinamento una volta trascorsi i trent'anni che la legge fissa come termine perentorio.

Il regime giuridico delle informazioni per le quali sia cessato il vincolo non è in ogni caso paragonabile ad una piena conoscibilità *erga omnes*.

Abbiamo appena visto che la legge disciplina le modalità di accesso, e le potestà del Presidente del Consiglio dei Ministri a riguardo, che sono: consentire l'accesso oppure disporre una proroga, con provvedimento motivato trasmesso senza ritardo al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

L'obbligo di motivazione del provvedimento di proroga, essendo palesemente funzionale all'esercizio del controllo politico affidato al Comitato parlamentare, non si limita (come avveniva

²¹¹ Il Co.Pa.Si.R. subordinava il proprio parere favorevole al regolamento ad una condizione specifica: “Qualora il diritto di accesso di cui all'art. 39, comma 7 della legge 3 agosto 2007 n° 124, sia esercitato con riferimento ad informazioni, notizie, documenti, atti, attività, cose o luoghi che, all'atto dell'entrata in vigore della medesima legge, siano già coperti dal segreto di Stato, i termini di quindici e trent'anni.....si computano a decorrere dalla apposizione del vincolo o, in mancanza di essa, dalla conferma della sua opposizione secondo le norme vigenti”.

Resta ora da vedere per quali e quanti segreti, nel passato, in assenza di una specifica disciplina, si sia proceduto ad apposizione del segreto con l'indicazione di una data certa, o quanti di essi siano venuti in evidenza in un procedimento penale, con conseguente opposizione e successiva conferma, per l'individuazione di un preciso *dies a quo* dal quale far decorrere il termine di estinzione.

²¹² È il caso di Salvi G. “*Il segreto di Stato. Durata massima*” pag. 75 e 76 il quale osserva che “il comma 10 dell'art. 39 prevede una procedura consensuale per la soppressione del vincolo, quando esso incida su interessi di Stati esteri o di organizzazioni internazionali e sia stato adottato sulla base di accordi internazionali. Il provvedimento in questione è in tali casi adottato previa intesa con le autorità estere o internazionali competenti.... Ciò implica che la durata del vincolo possa essere ulteriormente prorogata (e senza limiti temporali) tutte le volte che ricorrano le condizioni sopra indicate”.

Nello stesso senso T.F.Giupponi op. cit. pag. 107 secondo cui “una eccezione (al limite temporale) sembra risultare dalla previsione della necessaria intesa con le autorità estere o internazionali coinvolte nella gestione dell'eventuale segreto di Stato sulla base di accordi internazionali, che deve sempre precedere l'eventuale scelta nazionale di cessazione del vincolo: in sua assenza, dunque, il segreto potrebbe eccedere anche il termine massimo di trenta anni”.

²¹³ Cfr. G. Scandone op. cit. pag. 550.

precedentemente per ipotesi simili) alla comunicazione delle ragioni essenziali, dovendo invece indicare tutti gli elementi che hanno concorso all'adozione della decisione, sulla cui formazione il Comitato deve potersi esprimere con cognizione di causa e non limitarsi ad un controllo formale, anche al fine di poter prendere delle iniziative che siano corroborate da una compiuta analisi e dalla conseguente valutazione, sia essa di condivisione o meno della scelta presidenziale.

Anche le classifiche di segretezza sono sottoposte a precisi limiti temporali. Si prevede, infatti, un'automatica declassificazione al livello immediatamente inferiore di tutela dopo cinque anni dalla data di apposizione del vincolo. In ogni caso, dopo altri cinque anni (e, quindi, nel termine massimo di dieci anni) cessa ogni ulteriore vincolo. Anche in questo caso, però, è prevista un'eccezione: il soggetto che ha proceduto alla classifica (o il Presidente del Consiglio dei Ministri, se il vincolo supera i quindici anni) può prorogare la durata del vincolo con apposito provvedimento motivato²¹⁴.

2.5) Opposizione e conferma del segreto di Stato.

Nella vigenza della legge n° 801 del 1977 la tutela processuale del segreto di Stato aveva subito delle modifiche a seguito dell'approvazione del nuovo codice di rito nel 1989²¹⁵, il quale, abrogato il precedente articolo 352, normava la materia, in maniera pressoché speculare, negli articoli 202 e 256 che prevedevano

²¹⁴ Art. 42 commi 5 e 6 della legge n° 124 del 2007.

Verso la fine degli anni ottanta, a un decennio dalla sua approvazione, la normativa sul segreto era apparsa già insoddisfacente sotto vari profili; messa al banco di prova, aveva rivelato lacune ed imperfezioni.

Il giudizio di inadeguatezza investiva in primo luogo l'insieme delle norme penali tese a far scudo al segreto di Stato tramite la garanzia di una sfera di immunità in favore di quanti operano nei servizi per le informazioni e la sicurezza (il c.d. scudo protettivo).

Da un lato che può sembrare antitetico rispetto alle esigenze di una maggior tutela del segreto attraverso il rafforzamento delle garanzie funzionali degli operatori nei servizi segreti, gli episodi di deviazione dei servizi segreti, balzati alla cronaca ad intervalli regolari sempre più ravvicinati negli anni, avevano dimostrato la necessità di introdurre nel settore nuove forme di controllo democratico e di rafforzare quelle già positivamente previste. Con riguardo a queste ultime, si affermava l'idea che l'ampliamento dei poteri conoscitivi del Comitato avrebbe migliorato il vigente sistema dei controlli.

Tra le nuove linee di riforma, tese ad ampliare il controllo democratico sull'operato dei servizi segreti, emergeva l'idea della necessità di porre dei limiti alla durata del segreto.

A farsi strada era anche la consapevolezza che la legge vigente, non consentendo all'organo parlamentare un controllo diretto sull'attività dei Servizi bensì solo una vigilanza sulla retta applicazione dei principi della legge sul segreto di Stato, mancasse di una dimensione sostanziale nel potere di vigilanza, essendo il Comitato titolare di un potere di controllo meramente formale.

Il dibattito sulla riforma normativa del segreto di Stato concretizzatosi verso la fine degli anni ottanta era caratterizzato da un vistoso difetto di coordinamento tra i gruppi di lavoro per la riforma, rispettivamente, del codice di procedura penale e della legge sul segreto di Stato.

Così, se da un lato la bozza di disegno di legge elaborata da un gruppo di studio presso la Presidenza del Consiglio nel 1986 risultava squilibrata a favore delle esigenze di funzionalità dei servizi segreti, viceversa il documento conclusivo della indagine conoscitiva svolta dalla prima Commissione affari costituzionali tra il 1987 ed il 1988 (istituita a seguito delle dichiarazioni attribuite dal "Corriere della sera" all'ex Ministro dell'interno Scalfaro sul tentativo compiuto da alcuni politici senza scrupoli di attingere dai Servizi segreti notizie riguardanti talune personalità politiche per metterle fuori gioco nella campagna elettorale) conteneva uno schema di revisione della vigente legge sul segreto di Stato più equilibrato, caratterizzato cioè dalla proporzionalità tra il potenziamento delle garanzie funzionali degli appartenenti ai servizi (il c.d. scudo protettivo) ed il potenziamento dei controlli sui Servizi, anche da parte dell'organo parlamentare.

Ebbene, nelle nuove norme processuali contenute nel codice di procedura penale approvato nel 1988, è stata recepita solo la parte relativa al c.d. scudo protettivo, mentre è stata rimandata l'adozione di tutte le altre disposizioni (relative al controllo parlamentare) che trovano effettivamente nella legge speciale la loro naturale collocazione.

Sotto questo profilo, dunque, la riforma del settore parte in modo squilibrato, l'ampliamento dei poteri e delle garanzie degli appartenenti ai servizi segreti non essendo compensata con il rafforzamento del principio di effettività del controllo democratico sui servizi segreti.

l'attivazione della procedura di interpello nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di opposizione del segreto (per le ipotesi di acquisizione di elementi di prova rispettivamente testimoniali o reali), definivano le conseguenze della decisione del Capo dell'Esecutivo e prevedevano i casi di esclusione, attraverso i richiami all'art. 204 dello stesso codice, integrato dall'art. 66 delle disposizioni di attuazione del codice stesso.

Vediamo come la legge n° 124 del 2007 è intervenuta a modificare i citati articoli.

Il legislatore del 2007 ha sfumato i principi di simmetria preesistenti tra la disciplina dell'escussione testimoniale, da un lato, e quella dell'acquisizione di elementi di prova reali.

L'art. 202 cod. proc. pen., rubricato "Segreto di Stato", come sostituito dall'art. 40 della legge di riforma, disciplina la tutela del segreto nel processo, in particolare nell'ambito delle escussioni testimoniali, confermando, in linea di massima, la versione della norma del precedente codice di rito del 1989, la quale delineava una sequenza basata su: opposizione del segreto di Stato da parte del soggetto legittimato-interpello del Presidente del Consiglio dei Ministri da parte dell'A.G. procedente – conferma del segreto da parte del Presidente del Consiglio.

La norma "originaria" prevedeva testualmente che:

- 1) i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato;
- 2) se il testimone oppone un segreto di Stato, il giudice ne informa il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che ne sia data conferma;
- 3) qualora il segreto sia confermato e la prova sia essenziale per la definizione del processo, il giudice dichiara non doversi procedere per la esistenza di un segreto di Stato;
- 4) qualora, entro sessanta giorni dalla notificazione della richiesta, il Presidente del Consiglio dei Ministri non dia conferma del segreto, il giudice ordina che il testimone deponga".

Come si vede, la versione del codice del 1989 lasciava inalterato il novero dei soggetti che già secondo l'art. 352 del codice del '30 avevano l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato, e, nel delineare il meccanismo innescato dall'opposizione del segreto di Stato, faceva venire meno il riferimento alla valutazione del giudice sull'infondatezza dell'opposizione come presupposto per interpellare il Presidente del Consiglio. Al giudice, insomma, veniva imposto di non rinunciare alla testimonianza senza aver prima richiesto l'autorizzazione.

Il terzo comma eliminava il riferimento alla mera essenzialità della conoscenza di quanto coperto dal segreto per introdurre l'elemento della essenzialità della prova (fornita dall'informazione segreta) per la definizione del processo (la mancata prova doveva essere requisito indispensabile per poter paralizzare il procedimento penale). La sentenza di non doversi procedere doveva essere emanata sul presupposto dell'impossibilità di decidere senza quella prova, sia nel senso dell'assoluzione, sia nel senso della condanna.

Quanto alle motivazioni dell'atto di conferma, nel progetto originario dell'art. 202 del codice di rito del 1989 si poneva a carico del Presidente del Consiglio l'obbligo di indicare le "ragioni essenziali" alla base del provvedimento di conferma. In tal modo, l'art. 202 del progetto si discostava dall'art. 352 del vecchio codice, per adeguarsi alla tesi interpretativa, sostenuta *in primis* dalla Corte costituzionale, della doverosità di un provvedimento di conferma motivato: una necessità improrogabile a tal punto, per la dottrina, da indurre taluni autori a sostenere che l'obbligo di motivazione già esistesse, sia pure implicitamente, nella vecchia normativa.

In sede di revisione del codice, il comma appena esaminato fu eliminato (su unanime proposta degli organi interpellati ad esprimere il loro parere) perché la disposizione ivi prevista "è parsa in contrasto con la disciplina contenuta nella legge 801 del 1977"²¹⁶. Il contrasto si sarebbe rinvenuto, specificamente, rispetto all'equilibrio istituzionale prescelto dal legislatore del '77 per basarvi l'intero assetto della disciplina del segreto di Stato. In altri termini, ancora una volta in tema di opposizione, si fece perno sulle dinamiche politiche che regolavano la materia, giungendo a sostenere che, siccome la legge n° 801 del 1977 incentrava il sistema del controllo sul segreto di Stato esclusivamente sul rapporto Governo-Parlamento, e non anche su quello Governo-giudici, non vi era ragione di richiedere che l'atto di conferma del segreto di Stato fosse motivato anche per gli organi giudiziari: sarebbe stato sufficiente indicare alla Commissione parlamentare di controllo le ragioni essenziali per cui si era ritenuto di confermare l'eccezione processuale di segretezza. La Commissione parlamentare dimostrò, dunque, di accogliere un'interpretazione fortemente riduttiva delle prerogative giurisdizionali.

Nel timore di offrire un argomento che potesse legittimare l'apprezzamento giurisdizionale sulla congruità degli interessi protetti dal segreto di Stato, si è dunque preferito introdurre una soluzione che è in aperto contrasto (almeno letterale²¹⁷) non solo con quanto la Corte costituzionale ebbe a stabilire nella sentenza n° 86 del 1977, ma anche con l'unico strumento messo a disposizione del giudice qualora ritenga non fondata l'eccezione di segretezza²¹⁸.

Rimanevano pertanto validi i rilievi della dottrina in ordine alla "dimenticanza" in cui era incorsa la legge del '77 sul punto della motivazione dell'atto di conferma da parte del Presidente del Consiglio, anche

²¹⁶ *Relazione al testo definitivo del c.p.p.* in "Gazz. Uff." 24 ottobre 1988, suppl. 2.

²¹⁷ Per una trattazione più approfondita di come, in realtà, la soluzione del legislatore del 1977 possa considerarsi in contrasto con il tenore letterale della decisione della Corte ma anche, in una prospettiva più ampia e sistematica, sostanzialmente rispettosa dell'impostazione teleologica, si veda *retro* al capitolo terzo sulla motivazione dell'atto di opposizione, in nota di G. Scandone.

²¹⁸ Il fatto che il riferimento alla motivazione non facesse il suo ingresso nella stesura definitiva del codice di procedura del 1988, quando già si era sviluppata la forte critica sulla sua mancanza, confermava che si fosse in presenza di una volontà consapevole del legislatore, piuttosto che di una semplice mera omissione. Di qui l'inevitabile accentuazione della propensione a dare un'interpretazione meno estensiva rispetto a quelle proposte tendenti a favorire una lettura della norma allineata con quella espressa dalla Corte nel 1977.

La stessa Consulta, chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla materia nel 1998, ha offerto comunque una rilettura della sentenza del 1977 che ha accentuato la valenza dell'aspetto teleologico della motivazione della conferma, in ciò mancando di sollevare dubbi sulla sostanziale correttezza della legge n° 801 del 1977 e contribuendo a stemperare ulteriormente le critiche per il mancato recepimento del tenore letterale della decisione.

Si legge infatti nella sentenza che, con la decisione del 1977, si è affermata "la necessità che l'Esecutivo indichi "le ragioni essenziali" che stanno a fondamento del segreto insistendo sulla centralità della sede parlamentare ai fini del sindacato politico sulla tutela del segreto, attraverso tutti i modi consentiti dalla Costituzione, riconducibili alla funzione ispettiva delle Camere, ovvero nell'ambito dei procedimenti fiduciari". (Corte Costituzionale sentenza n° 110 del 9 aprile 1998).

dal punto di vista dei presupposti sui quali il giudice avrebbe potuto decidere se esercitare il conflitto di attribuzioni²¹⁹.

Il nuovo articolo 202, pur mantenendo lo schema: “opposizione – procedura di interpello- conferma da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri” apporta importanti innovazioni: a cominciare appunto dall’introduzione dell’obbligo, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, di motivare l’atto di conferma indirizzato all’A.G. che abbia esperito l’interpello.

Nella prassi, dall’entrata in vigore della legge n° 801 del 1977 al momento della approvazione della legge di riforma, la Presidenza del Consiglio, tutte le volte in cui era stata interpellata in materia di segreto di Stato, aveva sempre motivato il provvedimento di conferma fatto pervenire all’autorità giudiziaria richiedente.

La problematica della motivazione era tornata d’attualità nell’estate del 2006, nel quadro del procedimento penale innanzi al Tribunale di Milano per il quale sono stati promossi più ricorsi “incrociati” tra Governo ed Autorità giudiziaria, per conflitto di attribuzioni davanti alla Corte Costituzionale²²⁰. Uno dei motivi in diritto del ricorso era la doglianza per la “mancata enunciazione delle ragioni essenziali dell’opposizione del segreto di Stato”; venivano lamentati dalla Procura della Repubblica di Milano sia l’assenza di motivazione sotto il profilo squisitamente giuridico-costituzionalistico, sia i riverberi negativi che la rilevata omissione avrebbe prodotto in termini di comprensibilità dell’opposizione del segreto di Stato.

La situazione di fatto legata a questa realtà processuale riproponeva dunque con maggiore urgenza la problematica della motivazione, alla quale il legislatore del 2007 ha risposto introducendo l’obbligo della motivazione dell’atto di conferma indirizzato all’autorità giudiziaria che abbia esperito l’interpello.

La legge n° 124 del 2007 dimezza il termine per la conferma, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, (da 60 a 30 giorni) e prescrive che, nelle more della procedura, sia sospesa ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto del segreto (nel rispetto, al contempo, delle esigenze della giurisdizione e della tutela sostanziale di quanto segretato).

La novella definisce più dettagliatamente gli effetti della confermata opposizione:

- sul piano processuale, la conferma produce come effetto immediato quello di inibire all’Autorità giudiziaria l’acquisizione e l’utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte dal segreto di Stato, ai sensi dell’art. 202, 5° comma e art. 41, 5° comma.

Dopo aver ribadito (al 3° comma) che il giudice, ove ritenga essenziale, per la definizione del processo, quanto coperto dal segreto di Stato, dichiararsi di non doversi procedere per l’esistenza del segreto, il comma 6 esplicitamente fa salva la possibilità per l’autorità giudiziaria (anche laddove continui a pendere un

²¹⁹ L. Fioravanti “il segreto di Stato nel nuovo codice di procedura penale” in *“Politica del diritto”* 1989 XX.

²²⁰ Parliamo del caso c.d. Abu Omar.

segreto) di procedere nelle proprie attività inquirenti o giudicanti purché in base ad elementi autonomi ed indipendenti da quanto segreto²²¹.

Viene inoltre espressamente prevista, per l'A.G. che non ritenga di accettare la decisione di conferma, la possibilità di sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, le cui ricadute processuali vengono specificamente normate: nel caso di conflitto risolto nel senso della sussistenza del segreto di Stato, l'A.G. non potrà né acquisire né utilizzare, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali è stato opposto il segreto di Stato (e quindi l'efficacia interdittiva della conferma assume carattere di insuperabile definitività²²². Articolo 202, comma 7).

Ove invece il conflitto fosse risolto nel senso della insussistenza del segreto di Stato, il Presidente del Consiglio non potrà più opporlo con riferimento al medesimo oggetto.

In nessun caso, stabilisce l'art. 202, il segreto di Stato è opponibile alla Corte Costituzionale²²³.

- Sul piano politico, in forza del disposto dell' articolo 40, 5° comma il Presidente del Consiglio è tenuto a “dare comunicazione di ogni caso di conferma dell'opposizione”, determinata ai sensi dell'art. 202 cod. proc. pen., al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *indicandone le ragioni essenziali*²²⁴.

Il Comitato, dal canto suo, “se ritiene infondata l'opposizione del segreto, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni”, non essendo più richiesto, per potersi dare corso a tale procedura,

²²¹ Art. 202, comma 6: “non è, in ogni caso, precluso all'autorità giudiziaria di procedere in base ad elementi autonomi ed indipendenti dagli atti, documenti e cose coperti dal segreto”.

Appare evidente una sostanziale codificazione della impostazione della Corte costituzionale (espressa in tre sentenze rese tra il 1998 ed il 2000: la n° 110 del 1998, la n° 410 del 1998 e la 487 del 2000) secondo la quale, di fronte alla conferma del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio, la Magistratura non rimane comunque priva di ogni possibilità di azione. Ferma restando l'inutilizzabilità, sia in via diretta (cioè ai fini di fondare su di essi l'esercizio dell'azione penale) sia anche al fine di trarne spunto ai fini di ulteriori atti di indagine (e quindi in via indiretta), delle notizie coperte da segreto di Stato, la Corte ha specificato che “l'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri non ha l'effetto di impedire che il p.m. indaghi sui fatti di reato cui si riferisce la *notitia criminis* in suo possesso, ed eserciti se del caso l'azione penale, ma ha l'effetto di inibire all'A.G. di acquisire e conseguentemente utilizzare gli elementi di prova e di conoscenza coperti dal segreto”. (così la sentenza n° 110 del 1998). Dunque non uno sbarramento totale all'esercizio della giurisdizione ma solo il divieto di utilizzare gli specifici elementi coperti dal segreto ritualmente opposto.

La Corte infatti non aveva condiviso la tesi prospettata dall'Avvocatura dello Stato “secondo la quale l'opposizione del segreto di Stato inibirebbe in modo assoluto all'Autorità giudiziaria la conoscenza dei fatti ai quali il segreto si riferisce, e quindi precluderebbe al pubblico ministero di compiere qualsiasi indagine, anche se fondata su elementi di conoscenza altrimenti acquisiti”, in quanto “tale impostazione altererebbe in questa materia l'equilibrio dei rapporti tra potere esecutivo e autorità giudiziaria, che debbono essere improntati al principio di lealtà e correttezza”.

Affermato il principio, la Corte specifica che: “entro questo quadro, non potrebbe ad esempio l'autorità giudiziaria aggirare surrettiziamente il segreto opposto dal Presidente del Consiglio, inoltrando ad altri organi richieste di esibizione documentale dei quali sia nota la segretezza formalmente opposta”.

L'enunciato viene poi ribadito con forza anche dalle sentenze n° 410 dello stesso anno e n° 487 del 2000, che a propria volta continuano a connetterlo al “principio di lealtà e correttezza” che incombe sui poteri dello Stato ogni qual volta gli stessi siano chiamati a confrontarsi nell'esercizio delle rispettive competenze ed attribuzioni.

²²² Ricapitolando, dunque, l'eccezione di segretezza, che determina la sospensione di “ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto del segreto”, si caratterizza per la sua temporaneità; essa viene stabilizzata dalla manifestazione di volontà espressa da Presidente del Consiglio; quest'ultima può essere caducata per effetto della decisione della Corte Costituzionale, ma non per questo pare corretto considerarla a sua volta provvisoria, in quanto, in assenza di gravame ovvero in caso di decisione favorevole all'Esecutivo, non abbisogna di un *quid pluris* per dispiegare i propri effetti; semmai può dirsi che il suo carattere di definitività, già intrinseco, si arricchisce del connotato della insuperabilità, non essendo esperibili ulteriori percorsi di sindacato idonei a produrre riflessi sul procedimento penale. (G. Scandone op. cit. pag. 612).

²²³ Sull'ampiezza dei poteri della Corte, su quale sia il suo ambito di giudizio e sulla sua eventuale costituzione come “giudice del segreto” svolgeremo considerazioni più approfondite nel prosieguo del nostro lavoro, in particolare nella sezione dedicata ai controlli.

²²⁴ Identiche prescrizioni sono dettate, come vedremo a breve, dall'art. 41 della legge n° 124 del 2007.

che la decisione venga assunta a maggioranza assoluta dei suoi componenti (come era invece previsto dall'art. 16 della legge n° 801 del 1977).

Viene pertanto riproposta l'impostazione dell'art. 16 della legge n° 801 del 1977, mentre non viene più ripresa la previsione dell'art. 17 della medesima normativa, che prevedeva un analogo dovere di comunicazione anche nei confronti dei Presidenti delle due Camere.

Va individuato nel consistente rafforzamento delle funzioni e dei poteri del Comitato, ampliato anche nella sua composizione, il motivo della scelta che la comunicazione sia solo ad esso indirizzata, poiché nel nuovo assetto sarebbe in qualche modo ridondante mantenere in vita anche il collaterale incombente dell'informazione diretta alle Camere²²⁵.

Va ora compreso come debba intendersi il riferimento alle “ragioni essenziali” della conferma dell'opposizione del segreto, che debbono essere indicate al Comitato; infatti, dal momento che la conferma deve essere motivata già nella comunicazione datane alla Magistratura, non sembra logico ipotizzare che tali “ragioni essenziali” coincidano con le medesime ragioni fornite all'A.G. per la decisione assunta, poiché in tal caso sarebbe stato sufficiente prescrivere un dovere di trasmissione in copia del documento inviato in risposta all'interpello.

È più coerente quindi concludere che al Comitato vada fornita una spiegazione che non si esaurisca nelle ragioni giuridiche sottese alla conferma, ma si estenda a quelle di carattere più squisitamente politico, che lo pongano in condizione di adempiere compiutamente alla propria funzione di controllo. In altre parole, il Comitato dovrebbe senz'altro essere reso edotto delle motivazioni partecipate alla Magistratura, ma dovrebbe altresì essere posto nelle condizioni di comprendere, per poter poi valutare, quali siano le ragioni politiche tanto del segreto, quanto della decisione di escluderne l'Autorità giudiziaria, con la conferma, che postula una rinnovazione della verifica tanto del *vulnus* temuto per l'effetto dell'eventuale disvelamento, quanto della sua attualità.

L'art. 41 della legge n° 124 del 2007 (“Divieto di riferire riguardo a fatti coperti dal segreto di Stato”) prevede una disciplina quasi speculare a quella dettata dall'art. 202 c.p.p. per l'ipotesi che ad opporre il segreto siano soggetti diversi dal testimone (ad es. periti e consulenti tecnici²²⁶), andando così a colmare un vuoto nella disciplina precedente. A seguito dell'opposizione di uno dei soggetti contemplati dalla norma, l'A.G. ne informa il Presidente del Consiglio, nella sua qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, per le eventuali deliberazioni di sua competenza. In questa distinta ipotesi, solo se l'autorità giudiziaria “ritiene essenziale la conoscenza di quanto coperto dal segreto per la definizione del processo, chiede conferma dell'esistenza del segreto di Stato al Presidente del Consiglio dei Ministri, sospendendo ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto del segreto.

Nella fattispecie dell'art. 202 cod. proc. pen., quindi, la procedura di interpello scatta come un vero e proprio automatismo per il solo fatto che il segreto sia stato opposto dal testimone, mentre nella fattispecie di

²²⁵ G. Scandone op. cit. pag. 609.

²²⁶ Dopo un primo periodo di incertezze, si ammette ora che la norma si applichi anche all'indagato o l'imputato, con l'ulteriore nodo, in questo caso, della difficile convivenza tra dovere di fedeltà alla Repubblica e diritto di difesa.

cui all'art. 41 della legge di riforma (vincolo eccepito da soggetto diverso dal teste) incombe sulla Magistratura, immediatamente e per ciò stesso, esclusivamente l'obbligo di darne informazione al capo dell'Esecutivo, risultando subordinato l'esperimento dell'interpello vero e proprio ad una preventiva valutazione in ordine all'essenzialità della conoscenza di quanto coperto dal segreto.

In entrambi i casi, il Magistrato cui sia stata eccepita l'esistenza del vincolo deve informare il vertice dell'Esecutivo e, sempre in entrambi i casi, non può adottare iniziative volte ad acquisire la notizia oggetto del segreto, in nome del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Anche l'art. 41, infine, contiene una specifica disciplina della ipotesi in cui l'A.G. decida di adire la Corte Costituzionale in conflitto di attribuzioni (che ricalca in tutto e per tutto quella dettata dall'art. 202 c.p.p.) e sancisce, in capo al Presidente del Consiglio, l'obbligo di comunicare la conferma dell'opposizione del segreto al Comitato parlamentare (con gli stessi possibili sbocchi sanciti dall'art. 202).

2.6) Esclusione del segreto.

Una disciplina della esclusione del segreto di Stato era già stata dettata dall'art. 204 del precedente codice di rito del 1989. Poiché la legge n° 124 del 2007 ne mantiene fondamentalmente l'impianto, riteniamo utile partire da quella norma per poi evidenziare le modifiche ad essa apportate dalla legge di riforma.

L'art. 204 ("Esclusione del segreto") nella versione originaria recitava testualmente:

- 1) Non possono essere oggetto del segreto previsto dagli artt. 201, 202 e 203, fatti, notizie o documenti concernenti reati diretti all'eversione dell'ordinamento costituzionale. Se viene opposto il segreto, la natura del reato è definita dal giudice. Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari su richiesta di parte.
- 2) Del provvedimento che rigetta l'eccezione di segretezza è data comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

2.6.1) Ambito del segretabile.

Il novero del segretabile è sempre stato descritto mediante una tecnica classificatoria operante in una duplice direzione: in un senso positivo, includendovi ciò che è finalizzato alla tutela della sicurezza dello Stato; in senso negativo, escludendo che possano essere segreti fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

I due aspetti costituiscono due facce della stessa medaglia. Il segreto di Stato non può "coprire" fatti diretti a minare quegli stessi valori che è chiamato a proteggere. Si tratta di limiti alla segretazione che potremmo definire "ontologici", in quanto limiti alla stessa apponibilità del segreto.

In questo senso già l'art. 12 della legge n° 801 del 1977 positivizzava tali limiti, prevedendo che in nessun caso potessero essere "oggetto" di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale: il divieto di apposizione operava in caso di coincidenza tra il fatto coperto dal segreto e quello eversivo.

L'art. 204, per come è formulato²²⁷ anche nella nuova versione (laddove parla di “fatti, notizie o documenti *concernenti* reati...” anziché “aventi ad oggetto” determinate fattispecie fattuali) sembrerebbe andare oltre questa impostazione, impedendo l'apposizione del segreto non solo in ordine ai fatti eversivi ma anche con riguardo a quelli di per sé estranei alle dinamiche dell'eversione, alle quali, tuttavia, risultino comunque “relativi”, rendendo, così, evidente come l'oggetto del segreto ed i suddetti fatti possano anche non coincidere.

In realtà, se così fosse, il meccanismo delineato dal legislatore risulterebbe inattuabile, in quanto presupporrebbe la capacità dell'Esecutivo di “predire il futuro”: al momento dell'apposizione del vincolo, infatti, è impossibile valutare se notizie, documenti o cose “ontologicamente” segretabili potranno risultare, in un futuro processo penale, “relativi a fatti eversivi dell'ordine costituzionale”²²⁸.

Dobbiamo dunque concludere che la disposizione abbia in realtà voluto prevedere, accanto a dei limiti c.d. ontologici (limiti cioè alla apponibilità del segreto) anche dei limiti alla *opponibilità* del relativo vincolo in sede processuale.

In altre parole, esisterebbero due diverse dimensioni: da un lato la legittimità dell'apposizione (consistente nella individuazione della sfera del segretabile a prescindere dalla esistenza o meno di un procedimento penale), dall'altro l'opponibilità del relativo vincolo in sede processuale (legata alla idoneità di un segreto *legittimamente apposto* di incidere sull'accertamento di un fatto ontologicamente non segretabile, e dipendente dalla pendenza di un processo).

La formula dell'art. 204, mantenuta identica dalla legge di riforma del 2007, considera entrambi questi profili, qualificando come non opponibile sia il segreto illegittimamente apposto (secondo i criteri dettati dalla norma sostanziale, l'art. 12 della legge n° 801 del 1977 prima e l'art. 39 della legge di riforma poi), sia quello che, pur legittimo, risulti funzionale all'accertamento di taluni reati contrari al bene giuridico tutelato dal segreto stesso²²⁹, avendo riguardo quindi alle ricadute processuali del vincolo.

²²⁷ Art. 204 cod. proc. pen. “Esclusione del segreto”. 1. Non possono essere oggetto del segreto previsto dagli articoli 201, 202 e 203 fatti, notizie o documenti concernenti reati diretti all'eversione dell'ordinamento costituzionale nonché i delitti previsti dagli articoli 285, 416 bis, 416 ter e 422 del codice penale. Se viene opposto il segreto, la natura del reato è definita dal giudice. Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari su richiesta di parte. 1-bis. Non possono essere oggetto del segreto previsto dagli articoli 201, 202 e 203 fatti, notizie o documenti concernenti le condotte poste in essere da appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza. Si considerano violazioni della predetta disciplina le condotte per le quali, essendo stata esperita l'apposita procedura prevista dalla legge, risulta esclusa l'esistenza della speciale causa di giustificazione. 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 cosa oggetto della classifica. 1-quater. In nessun caso il segreto di Stato è opponibile alla Corte costituzionale. La Corte adotta le necessarie garanzie per la segretezza del procedimento. 1-quinquies. Quando il Presidente del Consiglio dei ministri non ritenga di confermare il segreto di Stato, provvede, in qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, a declassificare gli atti, i documenti, le cose o i luoghi oggetto di classifica di segretezza, prima che siano messi a disposizione dell'autorità giudiziaria competente. 2. Del provvedimento che rigetta l'eccezione di segretezza è data comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

²²⁸ In altri termini, un simile collegamento, in pratica di carattere probatorio, tra il vincolo del segreto e l'accertamento di altri fatti, questi sì, eversivi dell'ordine costituzionale, è destinato ad emergere non in sede di apposizione bensì in un momento successivo (senza contare che si tratterebbe di un vaglio di rilevanza probatoria, e come tale di esclusiva spettanza dell'A.G.).

²²⁹ La Consulta aveva precisato fin dalla sua sentenza n° 86 del 1977 come, in ossequio ai principi costituzionali che ne costituiscono il fondamento, mai il segreto di Stato sarebbe potuto essere *allegato* per impedire l'*accertamento* di fatti eversivi dell'ordine costituzionale. Se ne ricavavano due ordini di limiti: il segreto di Stato non avrebbe potuto né avere ad oggetto episodi

Il nuovo articolo 204 mantiene, come abbiamo detto, lo stesso impianto ma amplia il novero dei fatti non segretabili e quindi non opponibili: ai reati diretti all'eversione dell'ordine costituzionale, già previsti nella originaria esclusione, vengono aggiunti i delitti di cui all'art. 285 (Devastazione, saccheggio e strage), 416 *bis* (Associazione di tipo mafioso), 416 *ter* (Scambio elettorale politico mafioso) e 422 (Strage) del codice penale²³⁰.

L'art. 204 c.p.p., nel richiamare le fattispecie delittuose, fallisce nell'intento di realizzare una perfetta corrispondenza con la disposizione sostanziale, mancando ogni riferimento ai fatti di terrorismo²³¹, invece espressamente esclusi dal novero del segretabile dall'art. 39 della legge n° 124 del 2007. Tale discrasia, sicuramente addebitabile ad una distrazione del legislatore, può essere superata in via interpretativa.

Sempre nell'ottica di una coerenza sistematica, stavolta realizzata, l'art. 204 c.p.p. estende il proprio ambito applicativo anche a quanto concerne le condotte poste in essere dagli agenti segreti "in violazione della speciale causa di giustificazione introdotta dall'art. 17 della legge n° 124 del 2007".

L'art. 40, comma 2, infatti, nel riformare l'art. 204 del cod. proc. pen., vi inserisce il comma 1 *bis* che prevede che non possano essere oggetto del segreto di Stato "fatti, notizie o documenti concernenti le condotte poste in essere da appartenenti ai Servizi di informazione per la sicurezza in violazione della disciplina concernente la speciale causa di giustificazione prevista per attività del personale dei Servizi di informazione per la sicurezza. Si considerano violazioni della predetta disciplina le condotte per le quali,

di eversione ma nemmeno, gravando su vicende di tutt'altra natura, precludere il vaglio processuale sulle diverse condotte volte a minare le fondamenta della Repubblica.

Orbene, per un verso la legge n° 801 del 1977 aveva recepito solo il primo dei predetti limiti; per un altro verso, la riforma del 2007, pur animata dall'intento di aderire anche al secondo, ha utilizzato locuzioni che finiscono per confondere il piano della legittima opposizione del vincolo con quello della sopravvenuta inopponibilità del segreto incidente sull'accertamento dei fatti eversivi. C. Bonzano op. cit. pag. 253.

²³⁰ Non potendosi ammettere un potere di esclusione arbitrario da parte del legislatore (il quale non potrebbe ampliare a proprio piacimento l'ambito di quanto non legittimamente segretabile in base a criteri diversi da quelli ancorati alla tutela del bene primario della sicurezza dello Stato), le singole fattispecie delittuose escluse devono ritenersi un'esemplificazione dell'ipotesi di eversione dell'ordinamento costituzionale. Posto che è la tutela della *salus rei publicae* a fungere da criterio per la delimitazione del confine di quanto segretabile, mai potrebbe espungersi dal novero dei fatti su cui sia legittimamente apponibile il segreto di Stato quanto non abbia un'incidenza diretta o mediata sull'eversione dell'ordinamento costituzionale. C. Bonzano op. cit. pag. 251.

²³¹ Per quanto riguarda la nozione di ordine costituzionale, come noto, diverse sono le possibili interpretazioni (con conseguenze evidenti anche in relazione all'individuazione degli atti eversivi dello stesso). Se, infatti, da un punto di vista generale è senz'altro vero che, con formula riassuntiva, per "ordine costituzionale" deve essere inteso l'insieme dei principi e dei valori fondanti il nostro ordinamento giuridico, e le istituzioni che ne sono espressione, in relazione alla necessità di una concreta individuazione delle singole condotte materiali che tendano a sovvertirlo deve essere attuato un ulteriore sforzo di specificazione, pena la conseguenza di ritenere ogni singola condotta di reato, in quanto limitativa di determinati diritti fondamentali (il cui nucleo essenziale appartiene senz'altro ai principi fondamentali del nostro ordinamento) atto eversivo dell'ordine costituzionale. Sul punto soccorre la sentenza costituzionale n° 106 del 2009 (sul c.d. caso Abu Omar) nella quale i giudici hanno affermato che "un singolo atto delittuoso, per quanto grave, non è di per sé suscettibile di integrare un fatto eversivo dell'ordine costituzionale, se non è idoneo a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle istituzioni democratiche" (motivo per cui il sequestro di persona al centro del caso "Abu Omar" non poté ritenersi, secondo la Corte, di per sé atto eversivo dell'ordine costituzionale).

Concettualmente diversa la finalità di terrorismo, per la cui definizione si può fare riferimento alla norma interpretativa contenuta nella legge n° 155 del 31 luglio 2005 secondo cui "sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura e contesto, possono arrecare grave danno ad un paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte....".

essendo stata esperita l'apposita procedura prevista dalla legge, risulta esclusa l'esistenza della speciale causa di giustificazione²³².

²³² L'articolo 17, comma 1 della legge n° 124 del 2007 introduce una speciale causa di giustificazione riservata al personale dei Servizi di informazione per la sicurezza che, nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, ponga in essere condotte astrattamente rilevanti per la legge penale. La disposizione introdotta dalla novella ribadisce innanzi tutto l'operatività della scriminante comune dell'art. 51 del codice penale (esercizio del diritto e adempimento del dovere) ma in realtà, più che "specializzare" il contenuto della norma generale, essa sembra ampliarlo, arrivando a scriminare condotte che altrimenti non sarebbero giustificate ai sensi del citato articolo.

La scriminante speciale configurata dalla norma in esame non identifica positivamente quali siano le fattispecie penalmente rilevanti giustificate, bensì sancisce in via generale la non punibilità del personale dei Servizi di informazione per la sicurezza per le "condotte previste dalla legge come reato" poste in essere.

Ma già il comma 2 dell'articolo 17 individua una serie di fatti non giustificati, anche se realizzati in presenza di tutte le altre condizioni previste dalla legge per l'operatività della scriminante. E tali sono i delitti "diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute e l'incolumità di una o più persone". L'elenco delle esclusioni prosegue anche nel comma 3 della norma e al comma 4, dove vengono previste espressamente delle specifiche fattispecie delittuose per le quali l'operatività della causa di giustificazione viene esclusa.

L'art. 17 comma 6 pone ulteriori condizioni all'invocabilità dell'esimente che si traducono in altrettanti elementi costitutivi della fattispecie scriminante. Affinché ricorra la causa di giustificazione è innanzi tutto necessario che le condotte siano poste in essere dal personale dei Servizi di informazione nell'esercizio o a causa di compiti istituzionali dei Servizi medesimi. Il secondo requisito riguarda il profilo oggettivo delle condotte scriminate che, oltre a non corrispondere a quelle escluse dalla sfera di applicazione dell'esimente ai sensi dei commi 2,3, e 4 dell'art. 17, devono risultare "indispensabili e proporzionate al conseguimento degli obiettivi dell'operazione non altrimenti perseguibili".

In altri termini il legislatore ha inteso autorizzare il ricorso alla consumazione di reati solo quando il fine operativo perseguito non risulti altrimenti attuabile, senza violare la legge penale.

Il riconoscimento della causa di giustificazione implica, dunque, il previo accertamento da parte del giudice delle concrete condizioni nelle quali l'autore della condotta si è trovato ad operare, al fine di valutare l'effettiva necessità del ricorso al reato e, in ultima sostanza, l'inesistenza di altre opzioni operative che consentissero di realizzare gli obiettivi perseguiti senza ledere interessi tutelati dalla legge penale. Ma al giudice è rimesso altresì un giudizio sulla proporzionalità della condotta consumata rispetto agli stessi obiettivi.

In definitiva, l'art. 17 scrimina la condotta altrimenti illecita non solo se indispensabile, ma altresì se posta in essere in modo da non travalicare la soglia dell'offesa minima necessaria per il conseguimento del fine istituzionale, oltre alla quale il comportamento tenuto non può ritenersi più giustificabile.

Problematica risulta la decriptazione di due ulteriori condizioni poste dal legislatore per il riconoscimento della causa di giustificazione. Alle lettere c) e d) del comma 6 dell'art. 17 viene, rispettivamente, richiesto che la consumazione delle condotte sia il "frutto di una obiettiva e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti" e che le stesse condotte siano poste in essere in modo da arrecare il minor danno possibile agli interessi lesi. Mentre il secondo requisito posto dalla norma è sostanzialmente superfluo, costituendo sostanzialmente la riproposizione di quello di proporzionalità delle condotte previsto alla lettera b), il primo suscita qualche perplessità. Infatti è possibile che alla valutazione comparativa degli interessi "coinvolti" l'autore materiale della condotta rimanga inevitabilmente estraneo, atteso che la medesima sembra appartenere logicamente alle fasi di ideazione e autorizzazione dell'operazione nel cui ambito la stessa condotta deve essere realizzata. In tal caso l'operatore sul "campo", che riceve l'ordine di porre in essere la condotta, potrebbe non essere in grado di compiere a sua volta una autonoma verifica in proposito non possedendo elementi sufficienti all'uopo.

L'ultima condizione posta dall'art. 17 per il riconoscimento della causa di giustificazione in esame riguarda l'osservanza delle procedure di autorizzazione e documentazione previste dall'art. 18 della legge. È questo, per certi versi, il requisito fondamentale dell'esimente. Infatti la necessità che la condotta per essere scriminata debba essere preventivamente autorizzata dall'autorità politica di vertice costituisce un'importante garanzia contro eccessi ed abusi. L'art. 18, dunque, prevede al comma 1 che la consumazione di "condotte previste dalla legge come reato" debba essere autorizzata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, se istituita, dall'autorità delegata di cui all'art. 3 della legge n° 124 del 2007 (oggetto dell'autorizzazione non deve essere un'operazione dei Servizi di informazione nell'ambito della quale è genericamente prevista o prevedibile la possibilità o la necessità di commettere dei reati, bensì la specifica condotta programmata). Per altro verso la norma non prevede espressamente che l'autorizzazione debba essere rilasciata preventivamente alla consumazione del reato. Ma lo si deduce agevolmente dal successivo comma 4 dello stesso art. 18, dove è disciplinata una particolare procedura che consente, nei casi di "assoluta urgenza" che non consentono la tempestiva acquisizione dell'autorizzazione, di porre in essere la condotta su decisione del direttore del Servizio di informazione.

L'art. 19 della legge disciplina la modalità di opposizione della speciale causa di giustificazione introdotta dalla medesima legge all'art. 17. La norma prevede, ai primi due commi, che la scriminante debba essere opposta all'A.G. che procede dal direttore del Servizio di informazione interessato per il tramite del DIS. Una volta ricevuta l'opposizione, l'A.G. procedente (il procuratore della Repubblica, ove l'opposizione avvenga nel corso delle indagini preliminari) deve interpellare immediatamente il Presidente del Consiglio per avere conferma dell'esistenza dell'autorizzazione di cui all'art. 18.

I successivi commi dal 3 al 5 stabiliscono che:

3) Quando l'esistenza della speciale causa di giustificazione è opposta nel corso dell'udienza preliminare o del giudizio, il Presidente del Consiglio dei Ministri è interpellato dal giudice che procede.

2.6.2) Individuazione del “giudice” del segreto.

Resta da definire chi sia il giudice dell’attinenza o meno delle notizie, dei documenti o delle cose segretate ai fatti espressamente esclusi dalla tutela del segreto di Stato.

In primo luogo, sicuramente, il Presidente del Consiglio il quale, esercitando il suo esclusivo potere di apposizione, è tenuto a rispettare i limiti citati, non disponendo la segretazione su informazioni connesse a fatti di tale natura.

In secondo luogo, nell’ambito del procedimento penale, il funzionario chiamato a deporre o a rendere dichiarazioni, che è tenuto ad opporre il segreto esclusivamente al di fuori di tali ipotesi.

In terzo luogo, e ai fini di una delimitazione dei confini del procedimento giudiziario, la stessa autorità procedente, nel suo esclusivo potere di qualificazione dei fatti oggetto di indagine²³³.

L’art. 204, già nella sua versione originaria mantenuta integralmente dalla legge di riforma del 2007, disciplinava l’ipotesi di disaccordo sulla qualificazione giuridica della fattispecie oggetto del segreto o sul “rapporto di concernenza” del segreto rispetto al reato per cui si procede, stabilendo nella seconda parte del comma 1 che “se viene opposto il segreto, la natura del reato è definita dal giudice. Prima dell’esercizio dell’azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari su richiesta di parte.”

Proseguiva il secondo comma: “Del provvedimento che rigetta l’eccezione di segretezza è data comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri”.

L’innovazione introdotta ha presentato immediatamente aspetti di seria problematicità dal punto di vista dell’equilibrio tra i poteri dello Stato, tanto che di lì a pochi mesi sarebbe stata avvertita la necessità di un intervento correttivo, che ha trovato poi inserimento nelle successive disposizioni di attuazione del nuovo codice di procedura penale. Cerchiamo di cogliere appieno la portata di tali difficoltà.

La direttiva n° 70, art. 2 della legge 16 febbraio 1987, n° 81 (“Delega legislativa al Governo della Repubblica per l’emanazione del nuovo codice di procedura penale”) aveva vincolato l’Esecutivo ad

4) Il Presidente del Consiglio dei Ministri, se sussiste l’autorizzazione, ne dà comunicazione entro 10 giorni all’autorità che procede, indicandone i motivi. Della conferma è data immediata comunicazione al Comitato parlamentare di cui all’art. 30. Nelle more della pronuncia del Presidente del Consiglio dei Ministri il procedimento è sospeso.

5) Se la conferma non interviene nel termine indicato al comma 4, essa si intende negata e l’A.G. procede secondo le ordinarie disposizioni.

L’art. 19 comma 6 stabilisce, infine, che il giudice, ricevuta la conferma da parte del Presidente del Consiglio, pronunci a seconda dei casi, su richiesta del p.m. o d’ufficio, sentenza di non luogo a procedere ovvero di assoluzione. Deve evidenziarsi come, se il procedimento è stato sospeso nella fase delle indagini preliminari, mal si comprenda come il giudice possa pronunciare sentenza. Dovrebbe infatti ipotizzarsi che comunque il p.m. abbia proceduto ad esercitare l’azione penale.

Non è tutto. Il testo della norma sembra suggerire un rigido automatismo, secondo il quale alla ricezione della conferma della sussistenza dell’autorizzazione dovrebbe conseguire necessariamente l’esito assolutorio, sottraendo al giudice qualsiasi verifica sull’effettiva applicabilità della causa di giustificazione opposta. In realtà, come emerge dai lavori parlamentari, il legislatore non sembra aver voluto sottrarre la causa di giustificazione all’accertamento giudiziale, scelta che avrebbe comportato non pochi problemi di legittimità costituzionale, ma demandare in qualche modo tale accertamento alla Corte Costituzionale (cui, è bene ricordarlo, ai sensi dell’ultimo comma dell’art. 202 c.p.p. così come sostituito dall’art. 40 della legge n° 124 del 2007, non è opponibile il segreto di Stato), dinanzi alla quale l’A.G. dovrebbe sollevare il conflitto di attribuzioni qualora ritenesse non fondata l’opposizione della causa di giustificazione. Certamente il testo legislativo è, sul punto, pericolosamente insufficiente.

²³³Ovviamente, alla Corte Costituzionale spetta la pronuncia in occasione di eventuali conflitti di attribuzione, fermo restando il controllo politico esperibile in sede parlamentare.

emanare norme attuative della “previsione che nessun tipo di segreto possa coprire fatti, notizie o documenti concernenti reati diretti all’eversione costituzionale”. Tale direttiva era stata pienamente recepita nel progetto preliminare che, nell’art. 204, ne aveva riproposto fedelmente il tenore, largamente mutuato, peraltro, dal disposto dell’art. 12 della legge n° 801/1977 che per primo aveva introdotto il principio di non segretabilità dei fatti eversivi dell’ordine costituzionale.

Nel progetto preliminare, l’apprezzamento della connessione del segreto con un reato eversivo dell’ordinamento costituzionale era, fondamentalmente, rimesso al Presidente del Consiglio dei Ministri. Al magistrato che avesse ritenuto il segreto come illegittimamente opposto non restava altra possibilità che adire la Corte Costituzionale in conflitto di attribuzioni.

La direttiva n° 70 della legge delega ed il conseguente art. 204 del progetto preliminare del nuovo codice sembravano dunque essere rimasti fedeli, per quanto riguarda la risoluzione del suddetto contrasto tra A.G. ed Esecutivo, alla impostazione propria degli artt. 342 e 352 cod. proc. pen. poi ripresa dal successivo art. 12 della legge n° 801/1977.

Rappresentava quindi un elemento di profonda rottura di questa linea di continuità il testo definitivo dell’art. 204 che, oltre a riprodurre il generico divieto di segretabilità per i fatti, le notizie o i documenti concernenti reati diretti all’eversione dell’ordine costituzionale, attribuiva al giudice il potere di stabilire se il reato oggetto del procedimento, rientrando tra quelli suindicati, comportasse il venir meno del segreto .

Ne risultava in particolare che il giudice²³⁴, di fronte all’opposizione del segreto di Stato, ove esso avesse coperto fatti, notizie o documenti concernenti reati che egli avesse valutato diretti all’eversione dell’ordine costituzionale, avrebbe potuto rigettare l’eccezione di segretezza, disponendo l’escussione del teste (art. 204) o procedendo al sequestro del materiale coperto (art. 256, numero 5, che richiama espressamente l’art. 204), con il solo dovere di dare di ciò informazione al Presidente del Consiglio, al fine di metterlo in condizione, ove avesse ritenuto, di sollevare conflitto di attribuzioni²³⁵.

Qui l’elemento di novità non è dato tanto dal conferimento al giudice del potere di definire la natura giuridica del reato cui atteneva il materiale coperto, ma piuttosto dal capovolgimento completo delle posizioni processuali di fronte ad un contrasto rivelatosi insanabile tra i poteri giudiziario ed esecutivo, talché il ricorso al conflitto di attribuzioni, da essere l’ultima risorsa del giudice per penetrare la sfera

²³⁴ Prima dell’esercizio dell’azione penale, il giudice per le indagini preliminari, su richiesta di parte.

²³⁵ Non può che essere la giurisdizione a determinare l’etichetta giuridica per un determinato fatto; ecco perché, una volta esclusa la legittima opponibilità del segreto, non avrebbe alcun senso attivare la consueta procedura d’interpello. Il comma 2 dell’articolo prevede, infatti, in capo all’A.G. che abbia rigettato l’eccezione di segretezza per l’incidenza rispetto all’accertamento di episodi eversivi, un mero obbligo di comunicazione del relativo provvedimento, nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale adempimento informativo mira a rendere partecipe il Presidente del Consiglio dei Ministri della gestione processuale dal segreto di Stato, in via preventiva.

Infatti ben può darsi che il giudice abusi della propria competenza di qualificare giuridicamente un fatto al solo scopo di aggirare il limite conoscitivo del segreto, oppure, a prescindere da fenomeni patologici, può verificarsi che gli sviluppi investigativi in fase di indagini portino a rivedere la qualificazione giuridica precedentemente attribuita al fatto.

Orbene, esclusa la configurabilità in capo all’autorità politica di un potere di “conferma” circa la legittimità della qualificazione giuridica del fatto compiuta dal giudice (stanti i diversi ambiti di competenza dei due poteri), la comunicazione effettuata dall’A.G. al Presidente del Consiglio dei Ministri ha la funzione di mettere quest’ultimo nella condizione, ove non condividesse le scelte praticate dalla giurisdizione, di attivare un adeguato controllo da parte della Corte Costituzionale, unico organo legittimato a compierlo nel pieno rispetto della ripartizione dei poteri dello Stato. C. Bonzano op. cit. pagg. 257 e segg.

segretata, diveniva l'*extrema ratio* del Presidente del Consiglio per invalidare gli atti di acquisizione già posti in essere²³⁶.

La novità aveva conseguenze rilevantisime anche in ordine all'efficacia ed alla esecutività del provvedimento che avesse dato origine al giudizio sul conflitto tra poteri dello Stato. È stato infatti notato che la Corte Costituzionale non poteva sospendere l'atto in questione, che dispiegava perciò tutti i suoi effetti nelle more del procedimento, salvo poi essere eventualmente annullato, sia pure con effetto *ex tunc*, ove si fossero accertate come fondate le allegazioni dell'attore²³⁷.

È evidente come in questo modo venisse del tutto disattesa l'impenetrabilità di quanto ritenuto lesivo, se rivelato, per la sicurezza dello Stato, di guisa che del tutto inutile sarebbe risultato il provvedimento di annullamento dell'escussione testimoniale o del sequestro, giacché il segreto, ormai violato, sarebbe stato comunque insuscettibile di ripristino.

La norma così formulata inoltre presentava dei dubbi profili di legittimità costituzionale, alla luce quanto meno del canone argomentativo ricavabile dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale²³⁸.

Su ogni altra considerazione, nella ricostruzione della Corte, prevaleva l'interesse alla sicurezza dello Stato, definito "essenziale ed insopprimibile" in quanto incidente sulla esistenza stessa dello Stato, di cui la giurisdizione è solo un aspetto. Da ciò discendeva che "il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e, quindi, mentre è connaturale agli organi ed alle autorità politiche poste alla sua tutela, certamente non è consono all'attività del giudice", in un quadro in cui il controllo sull'Esecutivo era affidato in via esclusiva all'intervento del Parlamento, in sede di valutazione politica, o, se del caso, alla stessa Corte, organo di suprema giustizia costituzionale.

In tal senso, il potere-dovere del giudice di non arrestarsi di fronte ad un segreto che egli avesse assunto illegittimamente confermato, non poteva risolversi nella potestà, per questi, di farsi giudice anche della propria competenza, intervenendo direttamente sulla legittimità dello sbarramento incontrato. Il potere giudiziario, infatti, si confrontava con altro potere dello Stato, con la conseguenza che la soluzione del conflitto non poteva ad altri essere demandata se non alla Corte Costituzionale, risultando, pertanto, interdetto al giudice di proseguire nell'investigazione se non dopo che la Corte avesse accertato e dichiarato illegittimo il ricorso alla segretezza.

²³⁶ Conso op. cit. pag. 436.

²³⁷ Il punto debole della disciplina processuale sin qui esaminata consiste appunto nella mancanza di una norma volta ad impedire il compimento di attività istruttorie prima che, avendo avuto comunicazione del rigetto dell'eccezione di segretezza, il Presidente del Consiglio dei Ministri possa richiedere l'intervento della Consulta; l'A.G., infatti, in assenza di una specifica previsione, una volta ricondotto il fatto al novero delle ipotesi in cui il segreto risulta inopponibile, e rigettata dunque la relativa eccezione, sembrerebbe legittimata ad un immediato accesso al segreto (circostanza confermata dalla mancata previsione di alcun termine entro il quale l'Esecutivo possa eventualmente sollevare conflitto di attribuzioni), con il rischio che le istanze accertative finiscano per sopraffare quelle di tutela della sicurezza della Repubblica.

Per ovviare a questo inconveniente sarebbe stato sufficiente imporre al giudice che rigetti l'eccezione di segretezza l'obbligo di comunicare all'autorità politica le proprie determinazioni "sospendendo ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto del segreto di Stato" (fissando, al contempo, un termine perentorio entro il quale invocare l'intervento della Corte Costituzionale). C. Bonzano op. cit. pag. 261 e segg.

²³⁸ Ci si riferisce alla più volte citata sentenza n° 86 del 24 maggio 1977.

Il sistema, dunque, attentamente calibrato al fine di garantire il delicato equilibrio tra le esigenze di sicurezza, di giustizia e di controllo, risultava, a seguito dell'impostazione introdotta dal nuovo articolo del cod. proc. pen., fortemente squilibrato a favore dell'A.G., la quale, in sostanza, con il potere autonomo di escludere la legittimità del segreto, finiva di fatto per superare la sfera riservata e per venire a conoscenza, con conseguente ulteriore pubblicità, di notizie la cui diffusione avrebbe potuto recare gravissimo pregiudizio alla sopravvivenza dello Stato. Il giudice si vedeva, pertanto, attribuita la giurisdizione su una controversia di cui egli stesso era parte (in contrapposizione all'Esecutivo), giacché era innegabile che l'accertamento sulla natura del reato e sulla pertinenza ad esso di quanto segreto costituisse un surrettizio strumento per risolvere, in maniera anomala, un vero e proprio conflitto di attribuzioni, invadendo la sfera di competenze di un altro potere dello Stato. Solo a seguito dell'intrusione del giudice il Presidente del Consiglio poteva ricorrere alla Corte Costituzionale, per un intervento, comunque, idoneo a ristabilire la sola legittimità formale e non anche quella sostanziale, posto che il segreto (non salvaguardabile nemmeno con un provvedimento cautelare) ormai disvelato, non avrebbe potuto essere ripristinato. A nulla sarebbe valsa infatti la declaratoria di illegittimità del provvedimento del giudice una volta che il segreto fosse stato svelato, con tutti i rischi contro i quali esso era stato apposto, opposto e confermato.

Il problema si è posto in tutta la sua gravità in modo talmente evidente ed immediato che ancor prima dell'entrata in vigore del codice del 1988 (fissata ad un anno dopo la sua pubblicazione in G.U. nel 1988 appunto) l'art. 204 veniva "integrato" dall' art. 66 delle Norme di attuazione, coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al d.lgs. 28 luglio 1989 n° 271 il quale stabiliva, al suo secondo comma, che "quando perviene la comunicazione prevista dall'art. 204, comma 2 del cod. proc. pen., il Presidente del Consiglio dei Ministri conferma il segreto se ritiene che non ricorrano i presupposti indicati nel comma 1 dello stesso articolo perché il fatto, la notizia o il documento oggetto del segreto di Stato non concerne il reato per cui si procede. In mancanza, decorsi 60 giorni dalla comunicazione, il giudice dispone il sequestro del documento o l'esame del soggetto interessato".

Il terzo comma prescriveva che "quando è stata confermata l'opposizione del segreto di Stato a norma del comma 2, si osservano le disposizioni dell'art. 16 della legge 24 ottobre 1977 n° 801". In altri termini, ribadito il divieto di segretabilità di fatti eversivi dell'ordinamento costituzionale, arbitro della pertinenza o meno delle notizie richieste testimonialmente o in esibizione a reati per i quali il segreto è stato escluso, tornava ad essere il Presidente del Consiglio dei Ministri²³⁹. In tal modo l'impianto della normativa

²³⁹ C. Bonzano op. cit. pag. 261 parla di procedura di interpello "mascherata" da mera comunicazione, in cui è chiaramente rinvenibile l'usurpazione da parte dell'Esecutivo delle prerogative spettanti all'A.G..

In entrambi i possibili significati di tale locuzione (sia che il segreto sia irrilevante rispetto all'accertamento del reato, sia che quest'ultimo non rientri nel novero di quelli in ordine ai quali il segreto è inopponibile) è evidente l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri di prerogative spettanti in via esclusiva all'A.G. (è infatti affare giurisdizionale stabilire cosa può essere utile a soddisfare le istanze accertative e quale *nomen delicti* attribuire al fatto).

È pertanto prevedibile il ricorso al conflitto di attribuzioni come unico rimedio allo squilibrio istituzionale causato dalla sistemazione normativa della materia. Lo stesso autore sostiene addirittura che a fronte del meccanismo descritto dall'art. 66 disp. att. c.p.p. il conflitto di attribuzioni sia "*in re ipsa*", giacché il provvedimento di conferma assunto dall'autorità politica consegue sempre e comunque ad una valutazione che, viceversa, dovrebbe spettare in via esclusiva al potere giudiziario.

tornava in un alveo di maggior costituzionalità, così come delineato dalla Corte Costituzionale e recepito dalla legge delega.

Potrebbe sembrare, a prima vista, che l'art. 66, nell'eliminare lo squilibrio del sistema a vantaggio dell'A.G., ne avesse creato un altro (forse più pericoloso) a favore dell'Esecutivo, ma in realtà l'esame del quadro giuridico complessivo smentisce tale ricostruzione. L'A.G., infatti, in caso di insanabile contrasto con il Presidente del Consiglio, poteva sempre adire la Corte Costituzionale in conflitto di attribuzioni per risolvere la questione.

Quanto al potere politico, era lo stesso art. 66, terzo comma, a richiamare la vigenza dell'art. 16 della legge 801/1977, che faceva obbligo al Presidente del Consiglio di dare comunicazione al Comitato parlamentare (di cui all'art. 11 della stessa legge) di ogni conferma dell'opposizione del segreto di Stato, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali. Era inoltre previsto che il Comitato parlamentare, qualora avesse ritenuto a maggioranza assoluta dei suoi componenti infondata l'opposizione del segreto, ne riferisse alle Camere per le successive valutazioni politiche.

Il controllo sull'Esecutivo, quindi, irrinunciabile garanzia per la democrazia e per la libertà, continuava ad essere una realtà, ed era affidato agli unici organi che, nello spirito della Costituzione, erano e sono legittimati ad esercitarlo: il Parlamento, espressione della sovranità popolare, e la Corte Costituzionale, l'unico soggetto titolare del potere di dirimere i conflitti tra poteri dello Stato²⁴⁰.

Nonostante la disposizione introdotta con l'art. 66 citato, il cui modello è stato confermato dalla legge di riforma del 2007, può dubitarsi che il sistema abbia raggiunto un suo punto di equilibrio compiuto e soddisfacente. È stato osservato infatti che la garanzia così prevista non impedisce che l'autorità giudiziaria resti del tutto "disarmata" di fronte all'opposizione del segreto che rischia di trasformarsi in un vero e proprio potere di "stralcio probatorio", che si sovrappone alla libera qualificazione dell'ipotesi di reato, che è compito esclusivo dell'autorità giudiziaria.

Non riescono a bilanciare tale squilibrio le modifiche apportate dalla legge n° 124 del 2007 la quale si limita a richiedere che l'atto di conferma da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri (per il quale il termine viene portato da 60 a 30 giorni) sia motivato.

Valgono, in merito alle funzioni delle motivazioni, le considerazioni svolte in più punti di questo elaborato.

La disciplina esposta finora riguarda le acquisizioni di elementi di prova orali, ma la legge n° 124 del 2007 ha introdotto delle innovazioni anche nella disciplina delle acquisizioni reali quando incise dal segreto di Stato.

La norma-base, in materia, è ancora l'art. 256 come dettato dal precedente codice di rito e non modificato dalla novella del 2007, il quale, rubricato "Dovere di esibizione e segreti" delinea, per l'ipotesi in

²⁴⁰ Su questa linea pare collocarsi anche il Comitato parlamentare per i Servizi d'informazione e la sicurezza e per il segreto di Stato che, sia nella relazione presentata al Parlamento il 3 agosto 1993, sia nel primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza presentato il 6 aprile 1995, ha confermato come solo la Corte Costituzionale possa essere arbitra del conflitto tra i Poteri Giudiziario ed Esecutivo, salva restando la funzione di controllo politico demandata al Parlamento .

cui l'autorità giudiziaria debba procedere ad acquisizioni, un modello speculare a quello dettato per le escussioni testimoniali: ove i soggetti individuati dalla norma, richiesti dall'A.G. di consegnare atti/documenti o altre cose esistenti presso di loro per ragioni del loro ufficio, abbiano opposto (per iscritto) un segreto di Stato, l'A.G. ne informa il Presidente del Consiglio dei Ministri chiedendo che ne sia data conferma (procedura d'interpello); il Presidente del Consiglio ha 60 giorni di tempo dalla richiesta per confermare il segreto; in tal caso, ove il giudice ritenga la prova essenziale per la definizione del processo, dichiara di non doversi procedere per l'esistenza di un segreto di Stato (in caso contrario o in caso di mancata risposta, l'A.G. dispone il sequestro).

Tale articolo, seppur non modificato nel suo testo dalla novella, è stato integrato dagli artt. 256 *bis* (che prevede sostanzialmente una serie di cautele cui la Magistratura deve attenersi nel caso in cui i documenti, gli atti o le altre cose oggetto della sua ricerca si trovino presso "le sedi dei Servizi di informazione per la sicurezza, gli uffici del Dipartimento per le informazioni per la sicurezza o comunque presso uffici collegati all'esercizio delle funzioni di informazione per la sicurezza della Repubblica") e 256 *ter*²⁴¹ (che disciplina invece la procedura da seguirsi nel caso in cui "il responsabile dell'ufficio detentore eccepisce il segreto di Stato", andando a normare, con ogni evidenza, materia già regolata dall'ancora vigente articolo 256); ne è derivato un sistema non proprio organico e coordinato, che richiede dei notevoli sforzi ermeneutici per la sua armonizzazione²⁴².

I principali problemi ermeneutici consistono, innanzi tutto, nei diversi termini fissati per la conferma del segreto da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito della richiesta (interpello) del giudice che abbia ricevuto l'opposizione del segreto di Stato : 60 giorni per l'art. 256 c.p.p. a fronte dei 30 fissati dall'art. 256 *ter* ("Acquisizione di atti, documenti o altre cose per i quali viene eccepito il segreto di Stato"): si tratta di un difetto di coordinamento da parte del legislatore oppure la differenza corrisponde ad una precisa *ratio*?

²⁴¹ L'art. 256 *bis* c.p.p. ("Acquisizione di documenti, atti o altre cose da parte dell'autorità giudiziaria presso le sedi dei Servizi di informazione per la sicurezza") non contiene un nesso diretto con il segreto di Stato; esso disciplina infatti in via primaria l'ipotesi in cui l'acquisizione (di atti, documenti, cose) debba avvenire presso le sedi dei Servizi di informazione per la sicurezza. Ma il segreto di Stato può venire in evidenza anche in questa fattispecie, ove la richiesta di esibizione avanzata dall'A.G. abbia ad oggetto "materiale" originato da un organismo informativo estero e trasmesso con vincolo di non divulgazione. In tal caso, infatti, è prevista una procedura affinché il Presidente del Consiglio dei Ministri (unico organo legittimato: organismi esteri non possono creare vincoli all'esercizio della funzione della Magistratura) si pronunci in merito all'esistenza del segreto di Stato: l'esame e la consegna del materiale sono sospesi ed il materiale è trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri affinché, *previe interlocuzioni con le autorità estere*, decida se opporre o confermare il segreto di Stato; proprio la necessità di questo ulteriore passaggio "all'estero" sarebbe alla base del termine di 60 giorni per la conferma del segreto, anziché 30, come fissato dalla legge n° 124 del 2007 per ogni altra ipotesi di conferma.

L'art. 256 *ter* c.p.p. ("Acquisizione di atti, documenti o altre cose per i quali viene eccepito il segreto di Stato") disciplina, invece, proprio l'ipotesi in cui, nel corso di un'acquisizione di un elemento di prova reale, venga eccepito il segreto di Stato, sebbene limitatamente al caso in cui il segreto venga eccepito dal responsabile dell'ufficio detentore. Anche in tal caso, l'esame e la consegna del materiale sono sospesi ed il materiale, sigillato, è inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri il quale, entro 30 giorni, si pronuncia sulla sussistenza del segreto. In mancanza di pronuncia entro il termine, l'A.G. acquisisce il materiale.

²⁴² Tra le questioni con le quali l'interprete è chiamato a confrontarsi, in primo luogo, vi è quella del coordinamento tra la regolamentazione dell'esame orale del soggetto chiamato a rispondere alla Magistratura e quella delle acquisizioni materiali; in secondo luogo, il coordinamento tra l'art. 256 e gli articoli 256*bis* e 256*ter*.

Coincidendo, almeno *prima facie*, l'ambito di applicazione dell'art. 256 *ter* c.p.p. con l'art. 256 c.p.p., e non essendo stato, quest'ultimo, abrogato espressamente dalla legge di riforma, ci si chiede se esso non debba ritenersi abrogato implicitamente.

In merito, si rileva che l'art. 44 ("Abrogazioni") della legge n° 124 del 2007 limita alle sole "disposizioni interne e regolamentari" la possibilità per l'interprete di rilevare un contrasto normativo avente efficacia abrogativa. In altri termini, si è inteso negare all'interprete il potere di individuare norme di rango primario incompatibili con la novella.

Inoltre, il 4° comma (contenente l'indicazione del termine) è indissolubilmente legato al comma precedente, il quale disciplina gli effetti della conferma del vincolo (vale a dire la dichiarazione di non doversi procedere per l'esistenza di un segreto di Stato qualora la prova fosse essenziale per la definizione del processo); normazione, questa, che non si trova riproposta, nemmeno in termini diversi, nell'art. 256 *ter*, che non affronta affatto il punto.

Considerare, dunque, tacitamente abrogato il quarto comma comporterebbe la caducazione anche del terzo comma, con conseguente vuoto normativo rispetto ad uno dei punti più importanti del sistema processuale. Non sembra quindi restare altra soluzione che considerare tuttora vigenti tanto l'art. 256 quanto l'art. 256 *ter*, con la conseguenza che il termine per la conferma sarà, rispettivamente, di 60 e di 30 giorni.

Posta la vigenza di entrambe le norme, resta da determinare l'ambito di applicazione di ciascuna di esse.

La conclusione di alcuni autori²⁴³ (basata sull'analisi del percorso parlamentare che ha portato all'approvazione della norma più recente) è che l'art. 256 *ter* trovi applicazione laddove l'A.G. proceda all'acquisizione negli stessi contesti indicati dall'art. 256 *bis* (quindi, in sostanza, negli uffici del comparto *intelligence*) mentre nei casi ordinari, dove non incontra limitazioni a tutela dei luoghi, a dispiegare i propri effetti sia l'art. 256, nella sua originaria e non modificata configurazione²⁴⁴.

In secondo luogo, ci si chiede se per integrare la disciplina della acquisizione degli elementi di prova reali, si possa fare riferimento alla normativa dettata per le prove orali.

In particolare ci si interroga sull'applicabilità:

- delle disposizioni di cui all'art. 204 c.p.p. alle ipotesi disciplinate dagli artt. 256 *bis* e 256 *ter* c.p.p., in tema sia di esclusione del segreto di Stato sia di inopponibilità dello stesso alla Corte Costituzionale;
- delle disposizioni di cui all'art. 202 c.p.p. alle ipotesi disciplinate dagli artt. 256, 256 *bis* e *ter* relativamente:
 - all'obbligo della motivazione della conferma del segreto;
 - agli effetti dell'opposizione;
 - alla facoltà dell'A.G. di procedere in base ad elementi autonomi ed indipendenti;
 - al regime del conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte Costituzionale;

²⁴³ G. Scandone op. cit. pag. 671.

²⁴⁴ È ritenuto comunque univocamente auspicabile un intervento legislativo teso ad uniformare il termine per tutte le fattispecie omogenee.

- all'inopponibilità del segreto di Stato alla Corte Costituzionale.

Osservare che l'inapplicabilità delle suddette norme comporterebbe il rischio di comprimere le prerogative della Magistratura non è sufficiente a far concludere per la tesi opposta. Bisogna verificare in concreto la validità della conclusione.

Quanto alla questione dell'applicabilità agli articoli 256 *bis* e 256 *ter* dell'art. 204 cod. proc. pen. (e cioè dell'esclusione del segreto di Stato e della inopponibilità di esso alla Corte Costituzionale), se ritenessimo i due articoli in questione come una specificazione della norma generale contenuta nell'art. 256, potremmo concludere per l'applicabilità dell'art. 204 (e, conseguentemente, anche dell'art. 66 disp. att. c.p.p.), in virtù del richiamo contenuto appunto nell'art. 256.

In caso contrario, dovremmo ritenere inapplicabili alle fattispecie in esame i meccanismi di esclusione del segreto di Stato, e le conseguenti interazioni tra Esecutivo e Giudiziario²⁴⁵.

Ma c'è di più: se ritenessimo le fattispecie in questione come autosussistenti ed autonome, anziché derivate da quella generale disciplinata dall'art. 256, non disporremmo nemmeno della regolamentazione degli effetti della conferma, presente solo nell'art. 256 (ci si riferisce al *non liquet*) e non nelle altre due. Queste considerazioni di ordine sistematico, da sole, sarebbero già, di per sé, sufficienti a farci concludere per considerare le previsioni contenute negli articoli –bis e –ter come “speciali” rispetto alle disposizioni di carattere generale contenute nell'art. 256.

Ma ad ulteriore sostegno di questa conclusione soccorre anche l'analisi dei lavori parlamentari, dai quali risulta come le disposizioni dei due articoli in questione fossero inizialmente contenute in un unico articolo, poi suddiviso appunto nelle due norme.

L'articolo 256 *ter*, quindi, a dispetto della sua rubrica e del suo tenore letterale (che paiono riferirsi genericamente a *tutti* i casi di acquisizione) può considerarsi come una specificazione della fattispecie di cui all'articolo 256 *bis* (che, come già dimostrato, a sua volta contempla un caso specifico di quelle acquisizioni disciplinate in via generale dall'articolo 256).

Seppure attraverso l'articolato percorso interpretativo cui si è stati praticamente costretti da verosimili difetti di coordinamento da parte del legislatore, pare legittimo giungere alla conclusione che l'art. 204 c.p.p. (e “connesso” art. 66 disp.att.c.p.p.) copra anche le previsioni di cui agli artt. 256 *bis* e 256 *ter* del codice di rito, introdotti dalla legge di riforma.

Resta da risolvere la questione dell'applicabilità dei principi di cui all'art. 202 c.p.p. agli artt. 256 *bis* e 256 *ter*.

Si tratta delle norme di maggiore impatto sotto il profilo dei rapporti tra poteri dello Stato nel quadro del procedimento penale, norme che certamente costituiscono uno dei momenti più qualificanti della novella. Si fa riferimento: all'obbligo della motivazione della conferma del segreto di Stato, nella comunicazione all'Autorità giudiziaria; agli effetti dell'opposizione; alla facoltà della Magistratura di procedere in base ad

²⁴⁵ Si creerebbe così una sorta di vuoto normativo proprio per quei segreti per definizione più delicati, in quanto riconducibili alle sfere di competenza del DIS e dei Servizi.

elementi autonomi ed indipendenti; al regime del conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale; all'inopponibilità del segreto di Stato alla Corte Costituzionale.

La tesi dell'applicabilità dell'art. 202 al sistema di acquisizione di elementi di prova reali non trova nessun supporto di ordine testuale, a differenza di quanto appena visto per l'art. 204 c.p.p. per il quale, almeno in uno degli articoli, c'era una previsione espressa su cui poter basare il nesso tra le due sfere regolamentate.

Il ragionamento quindi deve far leva su altri elementi, quali ad esempio l'analisi dei lavori parlamentari (dai quali emerge che il Parlamento sembra aver avuto a mente, approvando il testo del nuovo articolo 202, la volontà di varare un modello di riferimento per lo sviluppo della dialettica processuale in caso di conferma del vincolo da parte del Capo del Governo) ma soprattutto su considerazioni di ordine teleologico-sistematico.

In primo luogo, infatti, l'inopponibilità del segreto di Stato alla Corte Costituzionale (con le relative importanti implicazioni che approfondiremo nella sezione dedicata ai controlli) è un principio contenuto anche nell'art. 204 c.p.p., che certamente non è estraneo alla disciplina degli elementi di prova reali perché espressamente richiamato dall'art. 256 c.p.p. (e, se le considerazioni proposte in precedenza risultano condivisibili, applicabile anche agli artt. 256 bis e ter del medesimo codice).

In secondo luogo, negare l'estensione del comma 8 dell'art. 202 agli articoli considerati significherebbe ammettere l'esistenza di un solo caso (senza ragione alcuna) di opponibilità del segreto di Stato alla Corte Costituzionale, quello di un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sorto intorno all'acquisizione di un elemento di prova reale che, al contempo, non presenti profili di invocazione dell'art. 204.

2.7) I controlli.

Individuare esattamente i limiti costituzionali entro i quali si può ricorrere alla segretezza non basta per poter realizzare un sistema compatibile con la Costituzione. È necessario prevedere un sistema di controlli volto a garantire il rispetto di tali limiti.

Abbiamo visto come tale sistema si sia venuto strutturando su una sorta di “doppio binario”, uno prettamente politico (affidato al Parlamento) ed uno più propriamente “giuridico” (come contrapposto a “politico”), di competenza della Corte Costituzionale, in corrispondenza alla natura “duplice” dei segreti come di atti politici aventi anche una valenza e delle ricadute processuali.

Vediamo come la normativa del 2007 abbia inciso su tale materia.

2.7.1) Il controllo parlamentare.

In materia di controlli, è stata la Corte Costituzionale a delineare per prima la strada da seguire, con la più volte citata sentenza n° 86 del 1977 nella quale la Consulta, partendo dalla constatazione della natura politica degli atti di segretazione, individuava nel Parlamento la (unica) sede normale del controllo nel merito delle scelte governative di ricorrere allo strumento del segreto. L'esercizio del potere di segretazione, insomma, in quanto attività politica, non poteva essere assoggettato ad altro controllo che non fosse quello parlamentare²⁴⁶.

Il legislatore del 1977 ha tradotto in norme positive le indicazioni della Corte, prevedendo un controllo parlamentare avente carattere episodico ed eventuale, che veniva attivato in occasione di ogni conferma del segreto di stato da parte dell'autorità politica su richiesta dell'Autorità giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale.

Il vaglio sull'atto di conferma era affidato "in prima istanza" ad un apposito Comitato²⁴⁷ parlamentare dalla composizione molto ristretta, che avrebbe potuto (a maggioranza qualificata) rimettere la questione alle Camere, ove avesse ritenuto infondata la conferma dell'opposizione del segreto da parte del Governo.

Le conseguenze del controllo camerale, ovviamente di natura politica, potevano arrivare fino a quella più estrema di rottura del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento.

Il sistema così delineato presentava però degli elementi di debolezza:

- innanzi tutto la costituzione del Comitato rispecchiava fedelmente, grazie al criterio di proporzionalità a cui era improntata, gli equilibri politici della composizione dei due emicicli; era dunque improbabile che la maggioranza di Governo, riprodotta proporzionalmente in seno al Comitato, censurasse l'operato dell'Esecutivo cui era legata al voto di fiducia;
- in secondo luogo, la maggioranza richiesta per la rimessione della questione in Aula (la metà più uno dei componenti) rendeva questa evenienza molto difficile da verificarsi;
- infine, il Comitato godeva di modesti poteri di accertamento, in ultima analisi destinati ad arrestarsi dinanzi ad una eventuale riluttanza comunicativa da parte dell'Esecutivo.

Il legislatore del 2007 ha mantenuto l'impianto esistente, confermando la devoluzione del controllo ad un comitato parlamentare *ad hoc*²⁴⁸, attivato, come in precedenza, in occasione di quell'evento processuale consistente nella conferma governativa dell'opposizione del segreto di Stato all'Autorità giudiziaria precedente; esso ha cercato però al contempo, da un lato, di superare gli aspetti di debolezza

²⁴⁶ "... giacché è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene la sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, 2° comma Costituzione), che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza a presidio della quale... si pone la disciplina in materia di Segreto di Stato". (sentenza Corte Costituzionale n° 86/1977).

²⁴⁷ Scelta che teneva in considerazione i tempi lunghi che un esame direttamente da parte delle Camere avrebbe richiesto e soprattutto la pubblicità cui avrebbe esposto il segreto.

²⁴⁸ La legge di riforma disciplina il nuovo Comitato (denominato Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, di seguito Co.Pa.Si.R.) al Titolo IV, quanto alla sua composizione e funzionamento ed alla sua attività nei confronti delle diverse componenti del Sistema di informazione e sicurezza. Le sue attribuzioni in tema di segreto di Stato sono invece contenute negli artt. 40 e 41 del successivo Titolo V, dedicato alla disciplina del segreto.

evidenziati dalla prassi, e dall'altro di recepire quegli aspetti "virtuosi" che in via di prassi, invece, si erano venuti affermando.

In tal senso la nuova normativa:

- ha portato il numero dei componenti da otto a dieci (5 deputati e 5 senatori), agevolando così la rappresentanza dei vari gruppi parlamentari;
- pur mantenendo il criterio della proporzionalità nella scelta dei componenti (operata dai Presidenti delle Camere)²⁴⁹ ha fissato la regola della rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni (art. 30, 1° comma della legge n° 124/2007);
- ha espressamente previsto che il Presidente del Co.Pa.Si.R. sia eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione (art. 30, 3° comma della legge n° 124/2007);²⁵⁰
- ha attribuito più incisivi poteri di ispezione e di controllo, nell'ambito di un generale rafforzamento dell'organo²⁵¹;
- ha consentito al Co.Pa.Si.R., qualora ritenga illegittimo il provvedimento di conferma del segreto, di riferire al Parlamento senza che sia necessaria la maggioranza dei componenti (art. 40, 5° comma e 41, 9° comma della legge n° 124/2007);
- soprattutto ha ampliato i parametri in base ai quali il Comitato effettua la sua valutazione delle decisioni assunte dal Presidente del Consiglio dei Ministri: la legge (agli articoli citati al punto precedente) parla infatti ora di "ragioni essenziali" da indicarsi non più "con sintetica motivazione". E' ragionevole presumere dunque che al Comitato sia consentito di verificare, in concreto, se l'Esecutivo abbia rispettato i limiti legislativi entro i quali la segretezza può considerarsi legittima;

²⁴⁹ Sotto la vigenza della legge n° 801 del 1977, il calcolo dei seggi spettanti a ciascun gruppo parlamentare veniva compiuto operando una proporzione rispetto alla composizione non già della Camera e del Senato, bensì dell'intero Parlamento: a fronte delle modifiche introdotte dalla riforma del 2007, non sono apparse ravvisabili valide ragioni per discostarsi da tale prassi.

Quanto al potere di scelta spettante ai Presidenti dei due rami del Parlamento, la prassi affermatasi vede i singoli gruppi parlamentari richiesti di compiere designazioni non vincolanti, onde "indirizzare" la discrezionalità che la legge riconosce ai Presidenti.

²⁵⁰ Il legislatore ha positivizzato così la prassi seguita nelle ultime legislature: in precedenza, invece, la presidenza del Co.Pa.Co. era stata assegnata alla maggioranza o all'opposizione secondo un criterio di mera alternanza. La scelta compiuta dal legislatore del 2007 di dettare norme sull'organizzazione interna del Comitato non appare, in linea di principio, in contrasto con la riserva di regolamento prevista dall'art. 64 Cost.. Essa, infatti, è posta a favore delle singole Camere e, tendenzialmente, non si applica gli organi bicamerali, quale il Comitato in argomento.

La legge del 2007, comunque, prevede che il Comitato si doti di un regolamento interno per disciplinare la propria attività, approvato con la maggioranza assoluta dei propri componenti e modificabile su richiesta di ciascuno di essi. Il suddetto regolamento è stato approvato dal Co.Pa.Si.R. nella seduta del 22 novembre 2007.

²⁵¹ Il Comitato viene ampliato nelle sue possibilità conoscitive dall'art. 31 della legge di riforma, che si ritiene essere una norma "a fattore comune", destinata a trovare applicazione a tutte le fattispecie di controllo svolte dall'organo in questione (l'articolo si trova infatti nel capo IV, recante norme riguardanti l'organizzazione ed il funzionamento generale del Comitato).

Al Comitato sono dunque attribuiti tre ordini di poteri:

- di disporre audizioni;
- di richiedere informazioni e documenti;
- di effettuare accessi presso luoghi ed archivi.

L'eccezione di riservatezza opponibile dal Presidente del Consiglio dei Ministri alle richieste di informazioni ed atti da parte del Comitato (comma 9) ben si presta a segnare il confine massimo alle possibilità di conoscere del segreto da parte del Comitato, impedendo a quest'ultimo di andare oltre quello che il Presidente stesso ritiene essere gli elementi essenziali forniti con la comunicazione dell'avvenuta conferma.

- a dimostrazione degli ampliati poteri di “introspezione” del segreto da parte del Comitato, ha imposto una più rigida segretezza delle procedure da esso curate (art. 36 e 37 della legge 124/2007)²⁵².

La legge di riforma, infine, prevede, in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, una serie di obblighi di comunicazione al Comitato parlamentare, tra i quali quelli riguardanti ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato, con l'indicazione delle ragioni essenziali²⁵³.

Rispetto alla legge n° 801 del 1977 la volontà di un rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento è evidente²⁵⁴, anche se l'impianto di fondo viene sostanzialmente confermato: unica possibilità di intervento, qualora il Co.Pa.Si.R. ritenga infondata l'eccezione di segretezza, è l'adozione di una specifica relazione alle Camere, per le conseguenti valutazioni sul piano esclusivamente politico.

Al controllo sugli atti di conferma dell'opposizione del segreto, si aggiunge quello sulla eventuale decisione di una proroga del termine di scadenza del vincolo del segreto, il cui provvedimento motivato deve essere in ogni caso trasmesso al Co.Pa.Si.R. .

Quanto al delicato problema della opponibilità del segreto di Stato al Comitato parlamentare, la legge di riforma sembra operare una sostanziale cesura rispetto al regime precedente (che, come noto, contemplava tale ipotesi²⁵⁵).

Attualmente è prevista solamente la possibilità, da parte del Presidente del Consiglio, di confermare l'opposizione di una specifica “esigenza di riservatezza” connessa alla richiesta, agli appartenenti dei Servizi di informazione, di documenti o notizie “che possano pregiudicare la sicurezza della Repubblica, i rapporti con Stati esteri, lo svolgimento di operazioni in corso o l'incolumità di fonti informative, collaboratori o appartenenti ai Servizi di informazione per la sicurezza”.

In ogni caso, tale esigenza di riservatezza trova gli stessi limiti oggettivi connessi all'esclusione del segreto di Stato, e può essere comunque superata con deliberazione unanime da parte del Co.Pa.Si.R. in relazione ad indagini volte a verificare la rispondenza dei comportamenti e delle attività dei Servizi di informazione agli specifici fini istituzionali previsti dalla legge.

²⁵² C. Bonzano op. cit. pag. 272. *Contra* Gambacurta op. cit. pag. 369 secondo cui la previsione dell'art. 37, a norma del cui 1° comma le sedute e tutti gli atti del Comitato sono segreti, salva sua differente deliberazione, dimostrerebbe una maggiore apertura verso la pubblicità dei lavori; il regime della segretezza diventa, infatti, tendenziale, essendo ammesso alla discrezionalità del Comitato la possibilità di derogarvi.

²⁵³ Cfr. gli artt. 40 comma 5 (“Di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato, ai sensi dell'art. 202 del cod. proc. pen.,o dell'art. 66, comma 2, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del cod. proc. pen., il Presidente del Consiglio dei Ministri è tenuto a dare comunicazione, indicandone le ragioni essenziali, al Comitato parlamentare di cui all'articolo 30 della presente legge. Il Comitato, se ritiene infondata l'opposizione del segreto, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni”) e 41 comma 9 della legge n° 124 del 2007 (“Il Presidente del Consiglio dei Ministri è tenuto a dare comunicazione di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato ai sensi del presente articolo al Comitato parlamentare di cui all'art. 30, indicandone le ragioni essenziali. Il Comitato parlamentare, se ritiene infondata l'opposizione del segreto di Stato, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni”).

²⁵⁴ L'art. 16 della legge n° 801 del 1977, infatti, stabiliva che “di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto (...) il Presidente del Consiglio è tenuto a dare comunicazione, indicandone *con sintetica motivazione* le ragioni essenziali, al Comitato parlamentare (...). il Comitato parlamentare, qualora ritenga *a maggioranza assoluta* dei suoi componenti infondata la opposizione del segreto, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche”.

²⁵⁵ Cfr. l'art. 11 commi 4 e 5 legge n° 801 del 1977: “Il Presidente del Consiglio dei Ministri può opporre al Comitato parlamentare, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali, l'esigenza di tutela del segreto in ordine alle informazioni che a suo giudizio eccedono i limiti” connessi ai poteri del Comitato. “In questo caso il Comitato parlamentare, ove ritenga, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, che l'opposizione del segreto non sia fondata, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche”.

2.7.2) Il controllo da parte della Corte Costituzionale.

La legge n° 124 del 2007 ha cercato di definire quanto più compiutamente gli ambiti dell'esercizio delle funzioni dei due poteri, Esecutivo e Giudiziario, che sono quelli che si confrontano allorchè si profili il segreto di Stato nell'ambito di un procedimento penale.

Ma la nuova normativa ha affrontato anche il tema di eventuali patologie di tali rapporti, individuando i meccanismi per la risoluzione delle controversie tra i suddetti poteri nell'ambito processuale²⁵⁶, in merito all'uso dello strumento della segretezza.

A riguardo, nella ricerca dell'equilibrio tra i due poteri, portatori di esigenze contrapposte, nella definizione di un bilanciamento di valori entrambi riconosciuti dalla Costituzione come meritevoli di tutela (l'interesse al segreto come strumento di garanzia della sicurezza dello Stato e l'interesse all'amministrazione della giustizia a salvaguardia di un intero sistema di diritti) diverse soluzioni erano astrattamente percorribili²⁵⁷.

La riforma del 1977 (legge n° 801), col sistema delineato dagli articoli da 11 a 17, individuava nel sindacato politico delle Camere, in via diretta, o attraverso l'intermediazione dell'apposito Comitato parlamentare, l'unica forma di controllo esercitabile *ab externo*, in base alla piattaforma offerta dalla "sintetica motivazione" sulla scelta governativa di "confermare l'opposizione del segreto di Stato".

Restava salva, in quanto strumento previsto in generale dal sistema, la strada del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, chiaramente indicata come percorribile anche dalla Consulta. (D'altronde la legge n° 801 del 1977, pur tacendone in termini espliciti, nulla conteneva che potesse far escludere l'ammissibilità del conflitto di attribuzioni).

Quello che la legge del 1977 non definiva era l'ambito del giudizio della Corte Costituzionale, il suo reale oggetto, nonché la determinazione dei poteri cognitivi della Corte nella risoluzione dei medesimi.

Le posizioni degli interpreti, in merito, sono state tutt'altro che univoche: da un lato coloro che ritenevano che il sindacato della Corte costituzionale in materia di conflitti tra poteri dello Stato nel settore dei segreti di Stato non fosse comprimibile all'interno della sola verifica di legittimità della conferma sotto i profili soggettivi ed oggettivi, potendo spingersi fino a giudicare sulla "ragionevolezza" del segreto, ed arrivando in pratica a configurare la Corte come un vero e proprio "giudice del segreto"; in questa prospettiva, in tema di poteri istruttori si perveniva alla conclusione che il segreto di Stato non potesse essere opposto dal Presidente del Consiglio alla Consulta.

²⁵⁶ Michele Panzavolta "Vecchio e nuovo nella disciplina processuale del segreto di Stato" in Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di *intelligence*" a cura di Giulio Illuminati: "Come in un fluire carsico, periodicamente riaffiorano le tensioni tra processo penale e segreto di Stato. Non sorprende. Processo e segreto sono due modi diversi di esercizio del potere, che rispondono ad opposta logica. Il processo arde di sapere, ha sete di conoscenza, vuole rimuovere veli e oscurità, cerca trasparenza..... In un caso il potere si esercita col disvelamento, nell'altro con l'occultamento..... difficile dunque trovare un punto di equilibrio".

²⁵⁷ Le abbiamo rapidamente accennate nel capitolo terzo, in nota, nell'ambito del paragrafo sui controlli parlamentari speciali.

Di opposto avviso altri Autori, che hanno ravvisato tanto nella legge n° 801 del 1977 quanto nella giurisprudenza costituzionale da cui quella riforma aveva tratto spunto, una inequivocabile esclusiva competenza del Parlamento per quanto riguarda le valutazioni sul “ragionevole rapporto di mezzo a fine” che deve legare la conferma del segreto di Stato alla necessità di garantire il fine della sicurezza. Conseguentemente il giudizio della Corte Costituzionale sul conflitto tra poteri dello Stato in materia di segreto di Stato non avrebbe potuto “riguardare in alcun caso altro profilo se non quello relativo ai requisiti estrinseci all’esercizio della potestà di segretazione”, risultando inammissibile una pronuncia sul merito (la Corte insomma, configurata come “giudice del conflitto sul segreto”);

Un’altra posizione ammetteva²⁵⁸ che la Corte potesse “giudicare del segreto” ma limitatamente alla “credibilità esterna” delle motivazioni addotte al riguardo dal Presidente del Consiglio (tale tesi, in altre parole, distingueva tra giudizio sui presupposti oggettivi della conferma per come apprezzabili *ab extrinseco*, e vero e proprio giudizio nel merito delle eccezioni di segretezza, che avrebbe comportato valutazioni discrezionali e bilanciamenti di interessi).

Da quanto esposto finora si può intuire quanto grande fosse l’incertezza sull’estensione (e la natura) del giudizio della Corte sui conflitti di attribuzione tra i due poteri, esecutivo e giudiziario, sull’uso dello strumento del segreto di Stato.

Il merito della novella, a riguardo, consiste appunto nell’aver regolamentato espressamente l’intervento della Corte Costituzionale, tanto per ciò che attiene agli ambiti di scrutabilità dell’oggetto di controversia²⁵⁹, quanto per quel che riguarda l’oggetto del giudizio nonché i suoi impatti sul processo.

La riforma “non oblitera il controllo politico a favore di un controllo costituzionale-giurisdizionale affidato alla Corte Costituzionale²⁶⁰”, anzi li mantiene entrambi, meglio definendoli e, dunque, rafforzandoli. Il nuovo assetto realizzato dalla legge di riforma mantiene infatti lo stesso impianto introdotto dalla precedente legge n° 801 del 1977, basato sulla centralità del controllo parlamentare (sul piano politico, in coerenza con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale in ossequio al principio della

²⁵⁸ M. Chiavario in AA.VV. “Segreto di Stato e giustizia penale” op. cit. pag. da 19 a 21.

Nello stesso senso F. Pizzetti (Principi costituzionali e segreto pag. 102), secondo cui il giudizio della Corte sul conflitto tra Governo e Magistratura riguarda non l’indagine sulle ragioni che possono aver indotto il Governo ad opporre il segreto (controllo, questo, riservato al Parlamento) quanto la verifica della eventuale estraneità della qualifica di “segretezza” (secondo quella nozione materiale ed “oggettiva” di segreto che la Corte si è sforzata di individuare) rispetto alle notizie, agli atti o ai fatti nei cui confronti il segreto sia stato eventualmente apposto. In altre parole (ed usando una distinzione concettuale che la Corte stessa ha proposto nell’ambito della sentenza) un conflitto potrebbe ipotizzarsi solo in ordine all’ambito materiale delle notizie coperte da segreto, non mai in ordine a quel rapporto di mezzo a fine che secondo la Corte deve comunque essere “ragionevole” ma sulla cui ragionevolezza, caso per caso, non può che pronunciarsi il Parlamento.

Su posizioni non dissimili, ancora, anche C. Bonzano (“Segreto” op. cit. pag. 5) per il quale “non può certo dirsi...ke la Consulta possa ergersi a “giudice del segreto” entrando nel merito delle scelte del Governo, anche perché... tale sindacato è riservato *ex lege* al Parlamento, che lo esercita su impulso del Comitato di controllo”. Ciò non impedisce comunque all’Autore di osservare che “non è agevole risolvere il conflitto prescindendo dall’oggetto del procedimento penale e dalle attività che in esso si consumano, sicchè tale peculiarità potrebbe indurre la Consulta ad esprimersi, sia pure indirettamente, sul merito delle scelte operate dal potere esecutivo”. Si tratta di un’eventualità paventata ma non accettata, in quanto, “agendo in questi termini, la Corte Costituzionale verrebbe ad assumere decisioni che le sono precluse e che comunque non trovano alcun conforto nella prassi giurisprudenziale”.

²⁵⁹ Si ha riguardo anche agli ambiti dei poteri istruttori alla Corte conferiti, con l’introduzione della inopponibilità, alla stessa, del segreto di Stato.

²⁶⁰ G. Scandone op. cit. pag. 622.

democrazia rappresentativa) cui si affianca il controllo della Corte Costituzionale oggi disciplinato, con specifico riguardo alla materia del segreto di Stato, nella sua estensione e nelle sue “ricadute” processuali.

Quanto all’oggetto del giudizio della Corte, abbandonate le proposte, emerse nell’*iter* parlamentare, di limitare il sindacato al controllo sul legittimo esercizio del potere di conferma del segreto (in termini di verifica dei relativi presupposti soggettivi ed oggettivi) o sulla correttezza dell’istruttoria definita dalla legge per pervenire alla determinazione presidenziale e sulla “credibilità esterna” delle motivazioni adottate al riguardo dal Presidente del Consiglio, il giudizio della Corte viene definito chiaramente dalla legge, dovendo statuire se il segreto di Stato sussista o meno, alla luce di tutti gli elementi cognitivi ritenuti utili per pervenire alla pronuncia, elementi che non conoscono più nessuno sbarramento istruttorio.

In tal senso, l’art. 202, 7° comma c.p.p., come modificato dall’art. 40 della legge di riforma sembra fornire un elemento testuale a conforto della suddetta ricostruzione dell’ampiezza del giudizio della Corte, ove sancisce che la Corte è chiamata non già a stabilire, come di consueto, (solo) a quale dei poteri in conflitto “spetti” una determinata attribuzione, ma a pronunciarsi (anche) in ordine alla “sussistenza” o “insussistenza” del segreto di Stato.

Se a ciò si aggiunge la reiterata positivizzazione della regola per cui in nessun caso il segreto di Stato è opponibile alla Corte Costituzionale²⁶¹ (la quale è conseguentemente tenuta ad adottare “le necessarie garanzie per la segretezza del procedimento”) è agevole convincersi di come non ci sia più nessun impedimento affinché la Consulta operi una verifica effettiva sulla piena legittimità del vincolo di segretezza.

La Corte, dunque, messa ora nelle condizioni di conoscere tutto, non incontra più ostacoli nella valutazione dei parametri che legano il segreto, in concreto, alle esigenze di tutela degli interessi suscettibili di essere protetti dal vincolo, per decidere, conclusivamente, se il segreto sussiste, non solo se sia stato legittimamente apposto. Un giudizio, questo, che non pare dubitabile attenere al merito, cioè alla valutazione della ragionevolezza del ricorso alla segretazione, in termini di congruità dello strumento utilizzato rispetto ai beni da salvaguardare.

La Consulta, insomma, da “giudice del conflitto sul segreto”, quale indubitabilmente poteva considerarsi già nel regime precedente, viene configurata dalla legge di riforma, come “giudice del segreto”, e quindi è chiamata a procedere essa stessa a quei bilanciamenti di interessi operati dall’Esecutivo e rimessi, nella vigenza della legge n° 801 del 1977, alle sole valutazioni del Parlamento, per di più esprimibili sulla base della mera conoscenza acquisibile dalla esposizione sintetica delle ragioni essenziali della conferma²⁶².

²⁶¹ S. Gambacurta pag. 783. Tale norma implica l’attribuzione implicita alla Corte del potere specifico di richiedere in sede istruttoria i documenti o gli atti coperti dal segreto di Stato ed il conseguente dovere in capo al Presidente del Consiglio di corrispondervi. Poiché, peraltro, il divieto è finalizzato a consentire alla Corte di dispiegare appieno il suo sindacato sul conflitto di attribuzioni elevato, è evidente che esso trova come limite quello della rilevanza degli atti e documenti richiesti dalla Consulta ai fini della definizione del conflitto stesso. Parrebbe, quindi, ipotizzabile che a fronte di richieste ritenute esorbitanti l’oggetto del giudizio di attribuzioni, il Presidente del Consiglio possa sollevare conflitto di attribuzioni nei riguardi della Corte, sotto il profilo della legittimità dei modi di esercizio delle sue attribuzioni.

²⁶² *Contra* C. Bonzano, op. cit. pag. 281 nota n° 106, secondo il quale “sembra doversi escludere che il vaglio della Corte possa spingersi oltre quello attinente il rispetto dei limiti normativi imposti al segretabile, giungendo ad incidere sulle ragioni

Qualche altra considerazione merita forse di essere fatta in merito alle “ricadute processuali” delle decisioni della Corte.

La disciplina dei rapporti tra Esecutivo e Giudiziario ove, nell’ambito di un procedimento, emerga un contrasto in ordine ad un segreto di Stato è, dalla legge di riforma, strutturata in modo tale da rendere quasi “fisiologico” il promovimento del conflitto di attribuzioni da parte dell’A.G. per la compressione dei propri poteri derivante dalla illegittima segretazione ²⁶³.

Infatti, lo ribadiamo, di fronte al provvedimento di conferma da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, l’A.G. non può che devolvere alla Corte costituzionale il definitivo accertamento in ordine alla “sussistenza” del segreto di Stato. Per converso, di fronte alla qualificazione giuridica del fatto per cui si procede, operata dal giudice (che, ove riconducibile all’eversione, preclude *tout court* l’opponibilità del segreto ex art. 204 c.p.p.) il Presidente del Consiglio dei Ministri può direttamente sovvertire le determinazioni assunte dalla giurisdizione, sostituendosi ad essa nell’affermare, con un atto “mascherato” da provvedimento di conferma, che quanto coperto dal segreto “non concerne il reato per cui si procede” (art. 66, comma 2 disp. att. c.p.p.). Come si vede, la disciplina dei rapporti tra i due poteri in ordine alla fattispecie contemplata esclude in radice la necessità, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, di adire la Corte in conflitto per veder riaffermate le sue attribuzioni lese.

Eppure, relativamente alla materia in esame, la giurisprudenza costituzionale è ricca di conflitti sollevati proprio dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Sebbene, infatti, il rispetto della disciplina processuale escluda la stessa configurabilità di un conflitto in tal senso, ben si può ipotizzare un surrettizio aggiramento giudiziario dei limiti probatori derivanti dal vincolo di segretazione.

Si pensi, a mero titolo esplicativo, all’ipotesi in cui il giudice, a fronte dell’opposizione avanzata dal testimone, invece di attivare la procedura di interpello, imponga la deposizione, o, ancora, all’ipotesi dell’inquirente che *ex abrupto* disponga il sequestro probatorio del documento segreto rinvenuto presso la sede di un Servizio informativo.

In tal caso troverà applicazione la disciplina degli “ordinari” conflitti di attribuzione generati dalla esorbitanza di un potere rispetto alle proprie attribuzioni.

Occorre sottolineare, però, quanto già accennato²⁶⁴ sulle profonde differenze che intercorrono tra le due ipotesi sul piano delle ricadute processuali delle rispettive decisioni. Ove il controllo si risolva a favore dell’autorità giudiziaria, mediante una declaratoria di insussistenza del segreto, la pronuncia della Corte avrà la natura di un annullamento della conferma del segreto, permettendo la riattivazione delle conseguenti procedure istruttorie; la funzione giurisdizionale torna dunque ad essere efficacemente esercitata, sicchè

squisitamente politiche che abbiano indotto l’Esecutivo alla segretazione: appare ragionevole ritenere, infatti, che queste ultime costituiscano oggetto dell’apposito e diverso controllo esercitato dal Parlamento.

In altri termini, la Consulta dovrebbe limitarsi a verificare l’effettiva ed attuale incidenza del segreto rispetto alla *salus rei publicae*; viceversa, compete alle Camere il sindacato circa l’efficacia dell’azione governativa in tema di sicurezza nazionale”.

²⁶³ La disciplina dei rapporti tra Esecutivo e Giudiziario ove, nell’ambito di un procedimento, emerga un contrasto in ordine ad un segreto di Stato, è strutturata in modo tale da rendere il conflitto in questione “una cadenza tanto fisiologica del procedimento da trovare compiuta disciplina nel codice di rito”, appunto all’art. 202 comma 7 c.p.p. (C. Bonzano, op. cit. pag. 284).

²⁶⁴ Abbiamo trattato questo aspetto nella esposizione della disciplina procedurale.

l'accertata illegittimità del provvedimento di conferma produce quale unica conseguenza una frustrazione meramente temporanea delle istanze accertative.

Viceversa, qualora il conflitto veda prevalere l'autorità politica, l'eventuale annullamento dell'atto giudiziario eccedente la sfera delle relative attribuzioni non consente di porre rimedio alla già intervenuta violazione processuale del segreto (a nulla valendo, in tal senso, l'intervenuta inutilizzabilità della prova acquisita). Forse in questa "sistemazione" normativa della materia, l'interesse più trascurato risulta quello tutelato dal segreto....

Nel complesso, comunque, nonostante le mancanze evidenziate, il conflitto di attribuzioni diviene lo strumento più incisivo di controllo, anche nel merito, sull'opposizione del segreto all'A.G. o al Parlamento. Mentre infatti il controllo culminante nel Parlamento ha come effetto esclusivamente l'azionamento del meccanismo della responsabilità politica, quello operato dalla Corte incide molto più in profondità, potendo giungere fino alla soppressione del segreto.

3) Conclusioni.

Ricapitolando, dunque, in linea generale, sono due i meccanismi previsti dal legislatore per il controllo sul corretto ricorso al segreto di Stato.

Di questi, uno è di carattere essenzialmente politico e spetta al Parlamento. Invero, l'Assemblea rappresentativa non viene automaticamente chiamata al controllo, ma il suo *plenum* è investito della verifica solo se il Co.Pa.Si.R., come si è visto, immediatamente informato della conferma all'opposizione, la ritenga infondata. Dunque, il vaglio del segreto è affidato, almeno in prima istanza, al Comitato parlamentare, che agisce quale organo "filtro", in quanto si attiva a seguito della trasmissione dei provvedimenti di conferma dell'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio e, solo laddove ravvisi eventuali irregolarità, attiva il conseguente controllo delle Camere.

Risulta evidente il carattere "fisiologico" del controllo politico-parlamentare, poiché si ricollega, sul piano logico-istituzionale, alla scelta parlamentare della forma di Governo ed al continuo rapporto di verifica che il Legislativo deve esercitare sull'azione dell'Esecutivo, talché allo sbocco di tale test può esservi la messa in crisi del rapporto fiduciario, con le conseguenti dimissioni del Governo.

Tuttavia, nell'esercizio di tale verifica, il Parlamento non può mai sostituirsi al Governo e quindi, anche laddove non concordi con le ragioni del segreto, non può modificare la decisione presa dal Presidente del Consiglio in materia. Pertanto, benché sottoposto al controllo parlamentare, il Presidente del Consiglio resta "padrone" del segreto.

L'altro meccanismo di controllo ha carattere istituzionale e spetta alla Corte Costituzionale, che, in sede di conflitto di attribuzioni, può essere chiamata a verificare la legittimità del segreto e, dunque, disporre la cessazione.

Diversamente dal precedente, questo controllo trova spazio nella dimensione “patologica”; per esempio, nel caso in cui, dopo la conferma da parte del Presidente del Consiglio, il giudice del processo penale in corso non ritenga che il segreto di Stato sia stato apposto a norma di legge o nel rispetto delle procedure previste o che esso non sussista sulle notizie e sugli atti che si intendono utilizzare, allora solleva il conflitto di attribuzioni davanti alla Corte Costituzionale. All’esito del conseguente giudizio, la Corte può accertare l’insussistenza del segreto e, di conseguenza, il Presidente del Consiglio non può opporlo con riferimento al medesimo oggetto; in questa ipotesi, il procedimento penale riprende il suo corso. Al contrario, la Corte può risolvere il conflitto accertando la sussistenza del segreto e, allora, l’autorità giudiziaria non può né acquisire né utilizzare (direttamente o indirettamente) gli atti o i documenti inficiati dal segreto di Stato.

Abbiamo già rimarcato che, per disposizione di legge, al fine di permetterle di decidere consapevolmente sulla legittimità dell’apposizione e della conferma all’opposizione, il segreto di Stato non può mai essere opposto alla Corte Costituzionale. Pertanto, sul piano teorico, il giudice del conflitto può accedere a tutti i documenti necessari per conoscere i fatti rilevanti per il suo controllo.

L’analisi della giurisprudenza del periodo successivo alla entrata in vigore della legge n° 124 del 2007 ci dimostrerà invece come la portata innovativa di questa parte della riforma sia stata fortemente ridimensionata dall’opera di *self restraint* attuata dalla stessa Corte Costituzionale.

La percezione che si ricava dall’esame della normativa in tema di controlli sul segreto di Stato è che il legislatore, nella sua impostazione risenta sempre della concezione dell’istituto come strumento ausiliario dell’attività di *intelligence*, funzionale cioè agli scopi di quest’ultima. Lo si deduce dalla scelta di disciplinare congiuntamente le due materie (attuata dalla legge n° 801 del 1977 prima e confermata dalla legge n° 124 del 2007 poi, nonostante gli appelli, da parte degli operatori giuridici, ad una trattazione separata, proprio in considerazione del significato implicito della scelta) e dall’aver mantenuto la legittimazione all’opposizione processuale del segreto in capo a determinate categorie di soggetti, anziché estenderla a chiunque.

Questa impostazione si riflette anche sulla sistemazione normativa dell’ipotesi di contrasto tra Governo e A.G. nell’ambito del processo, sulla legittimità del ricorso alla segretezza.

Nel processo, i valori di cui Governo e A.G. risultano portatori sono per definizione in contrapposizione: processo e segreto sono due modi diversi di esercizio del potere, che rispondono ad una logica opposta: il processo tende a rimuovere veli ed oscurità, ha sete di conoscenza; il segreto è tenebra, mistero. In un caso il potere si esercita col disvelamento, nell’altro con l’occultamento.

Il legislatore sembra aver fissato il (difficile) punto di equilibrio tra queste due istanze costituendo il Presidente del Consiglio dei Ministri non solo come l’unico titolare del potere di segretezza ma anche come l’unico organo cui spetti, in sostanza, il dovere di tutelare il segreto, quasi in contrapposizione con l’A.G.

L'impressione che si ricava dalla ricostruzione del quadro normativo in materia di controlli è cioè che il Governo sia l'unico organo investito del compito di proteggere il segreto, quasi "contro" una Magistratura per definizione protesa al suo disvelamento, non soltanto in nome della verità e della giustizia ma anche sulla base del presupposto che al segreto il Governo ricorra spesso per coprire illeciti (estranei al bene supremo da tutelare). In questo, purtroppo, i numerosi episodi di "deviazioni" nei Servizi segreti e di conseguente uso distorto del segreto sembrano dare ragione alla Magistratura.

Forse condizionato da queste vicende storiche e dalla visione che ne è derivata, il legislatore, nella disciplina della tutela processuale del segreto di Stato, ha esonerato il potere giudiziario dal compito di proteggere il supremo interesse dello Stato alla propria conservazione (per il tramite della protezione del segreto di Stato), come se non fosse anch'esso chiamato a preservare gli interessi alla base del ricorso alla segretezza, compatibilmente con gli altri valori, naturalmente opposti che si esprimono con l'esercizio della funzione giurisdizionale di cui esso è in primo luogo titolare. L'A.G. e quella politica che dispone del segreto non sono su parti opposte di una barricata; la tutela del segreto compete alla seconda così come alla prima²⁶⁵.

Si è persa, in altre parole, l'occasione di gravare il giudice di un autentico divieto probatorio capace di precludere *tout court* la legittima acquisizione di quanto inerisca alla *salus rei publicae*²⁶⁶; sicché oggi l'A.G. è tenuta ad arrestarsi solo di fronte ad una chiara opposizione del vincolo di segretezza da parte del depositario del segreto.

Il vigente sistema normativo continua, insomma, a rimettere alla sensibilità istituzionale dei soli agenti qualificati la concreta operatività dell'intera disciplina processuale del segreto di Stato.

Mancano norme processuali dalle quali desumere un divieto di acquisizione (e di conseguente utilizzazione) degli "arcana" spontaneamente rivelati. Alla Magistratura viene riservato un ruolo quasi notarile rispetto alle determinazioni dei depositari dei segreti. È quasi una conseguenza naturale che l'A.G. si senta, conseguentemente, legittimata a sfruttare ogni spiraglio esplorativo lasciato aperto da opposizioni sibilline. Deve infatti concludersi che, in difetto di specifiche statuizioni normative, l'A.G., in tutte le ipotesi in cui, pur in assenza di indicazioni da parte del depositario, sia essa stessa a ravvisare la possibile incidenza di un dato fatto sulla *salus rei publicae*, risulti impossibilitata ad attivare *ex officio* una procedura di interpello e a rinunciare comunque all'acquisizione ed alla successiva utilizzazione della notizia.

Sul piano pratico, non sarebbe agevole imporre un'autolimitazione dei propri poteri accertativi a chi non può conoscere se taluni fatti siano o meno segreti; ma ciò non esclude che in talune ipotesi la segretezza sia ravvisabile *ictu oculi* (come la Consulta confermerà nella sua giurisprudenza, che analizzeremo nel capitolo successivo).

²⁶⁵ G. Salvi "La Corte Costituzionale e il segreto di Stato" in Cassaz. Penale 2009, fasc. 10 pag. 3729.

²⁶⁶ Si pensi al caso in cui l'opposizione non sia possibile: il soggetto non è a conoscenza del carattere segreto dell'informazione che possiede (difetta o è viziata la componente di scienza dell'opposizione); o erroneamente ritiene di eseguire le disposizioni dell'Esecutivo (vizi della componente dichiarativa); oppure l'informazione proviene da soggetti non abilitati a conoscerla (si pensi alla scoperta di un delitto di spionaggio: non perciò l'informazione deve essere rivelata nei suoi particolari); oppure è casuale (rinvenimento di un documento smarrito). In questi casi si è al di fuori dell'opposizione del segreto.

Ebbene, *quid iuris* in questo caso? Cosa ne è della inesplorabilità degli *arcana*? In base ai principi di lealtà e correttezza cui devono ispirarsi i rapporti tra poteri dello Stato, è ragionevole presumere che il giudice dovrebbe trovare una via per chiedere conferma del segreto al Presidente del Consiglio dei Ministri, ma si tratterebbe di una via tutta da inventare, non essendo normata dal codice.

La sensazione è che forse un diverso approccio nella normazione processuale, che avesse adottato il presupposto che *tutti i poteri in gioco*, nel rispetto delle loro rispettive attribuzioni, sono chiamati ad una effettiva, reale protezione del vincolo, avrebbe potuto produrre il risultato di un assetto meno conflittuale, dove i due poteri, Esecutivo e giudiziario, concorrono al comune obiettivo della protezione del bene supremo della sicurezza dello Stato.

CAPITOLO QUARTO.

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUCCESSIVA AL 2007 .

LA LEGGE N° 133 DEL 7 AGOSTO 2012: “MODIFICHE ALLA LEGGE 3 AGOSTO 2007, N. 124 , CONCERNENTE IL SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA E LA DISCIPLINA DEL SEGRETO”.

1)La giurisprudenza costituzionale successiva al 2007 .

1.1)La sentenza n° 106 del 2009 (c.d. Abu Omar): i fatti.

La Corte Costituzionale, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge n° 124 del 2007, ha contribuito a chiarire importanti questioni relative al segreto di Stato, con tre importanti sentenze.

La prima in ordine di tempo, la sentenza n° 106 del 2009, risolve una serie di conflitti di attribuzione sorti nell'ambito di un procedimento penale a carico di alti esponenti del Servizio di informazioni per la sicurezza militare (SISMI) e della Central Intelligence Agency (CIA) relativo ad un episodio, risalente al 2003, di sequestro di persona in danno di un cittadino egiziano (Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar) residente in Italia, in relazione ad un programma di “extraordinary renditions”, cioè di “consegne straordinarie”, consistenti nella pratica del sequestro, sul territorio nazionale, di persone da tradurre *manu militari* in altri Paesi, per essere ivi interrogate con l'uso di violenza fisica o morale.

1.1.2) La decisione della Corte: il fondamento costituzionale del segreto di Stato.

La Corte, nella sua decisione, in primo luogo riafferma principi ormai consolidati nella precedente giurisprudenza costituzionale in ordine al fondamento costituzionale del segreto di Stato, principi recepiti nella legge n° 801 del 1977 e ripresi integralmente nella nuova legge n° 124 del 2007 la quale si colloca, pertanto, sotto questo profilo, in una linea di assoluta continuità rispetto alla precedente, confermando, appunto, la validità delle pregresse elaborazioni giurisprudenziali.

Il segreto, afferma la Corte, trova la sua ragione nel “supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l’interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza” (sentenza n° 82 del 1976; nello stesso senso sentenze n° 86 del 1977 e n° 110 del 1998). Questo principio è espresso, nel testo costituzionale, non solo “nella formula solenne dell’art. 52, che afferma essere sacro dovere del cittadino la difesa della patria”, ma anche “con altre norme della stessa Costituzione che fissano elementi e momenti imprescindibili del nostro Stato: in particolare, vanno tenuti presenti l’indipendenza nazionale, i principi dell’unità e della indivisibilità dello Stato (art. 5 Cost.) e la norma che riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di “Repubblica democratica” (art. 1 Cost.)”.

Quest’ultimo parametro indica non solo la forma-Stato, ma anche quei valori fondamentali di libertà individuale e collettiva e di tutela della dignità umana, che connotano la Repubblica come democratica. In questa ampia accezione deve intendersi l’espressione conclusiva della Corte: “è con riferimento, quindi, non solo all’art. 52 Cost., bensì a tale più ampio complesso normativo, che si può “parlare della sicurezza interna ed esterna dello Stato, della necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che, come si è detto, possono coinvolgere l’esistenza stessa dello Stato” (sentenza n° 86 del 1977).

Ben si comprende come rispetto a questi valori, altri, pure di rango costituzionale, debbano non solo essere bilanciati ma, se del caso, anche considerati recessivi. È questo il caso dell’esercizio della giurisdizione e in particolare di quella volta all’accertamento delle responsabilità individuali per fatti previsti dalla legge come reato. La Corte ha voluto riaffermare con fermezza che l’accertamento penale si arresta e cede dinnanzi al valore supremo tutelato attraverso il segreto di Stato: “Dunque, il segreto di Stato funge effettivamente da “sbarramento” al potere giurisdizionale, anche se solo nei limiti dell’atto o del documento cui il segreto accede ed a partire dal momento in cui l’esistenza del segreto ha formato oggetto di comunicazione all’A.G. precedente”.

Questo principio è stato peraltro recepito dalla riforma del 2007, che ha inserito nel novellato art. 204 c.p.p. l’espressa previsione che il segreto opposto e confermato “inibisce all’A.G. l’acquisizione e l’utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte dal segreto”.

La Corte, dunque, dopo aver ribadito i principi già espressi sul fondamento costituzionale del segreto di Stato, passa ad affrontare diverse questioni importanti. Vediamo rapidamente quali.

1.1.3) La nuova categoria della “non indifferenza” dell’opposizione tardiva del segreto di Stato.

I ricorsi del Presidente del Consiglio concernevano in primo luogo l’invasione delle attribuzioni che la Procura della Repubblica di Milano avrebbe operato con l’utilizzazione di documenti coperti dal segreto di Stato, prima a fini di indagine e poi come elementi posti a fondamento della richiesta di rinvio a giudizio. I documenti in questione erano costituiti da un compendio sequestrato il 5 luglio 2006 nel corso della perquisizione dei locali del SISMI di Roma, classificato nel verbale come “reperto D-19”.

È pacifico che, al momento della perquisizione e del sequestro, non fu opposto il segreto di Stato. I documenti furono dunque acquisiti agli atti del procedimento nella loro integralità. Il 6 ottobre 2006 la Procura della Repubblica depositò gli atti ai sensi dell’art. 415 *bis* c.p.p., ivi compresi i documenti sequestrati e dunque anche il reperto D-19. Solo con nota del 31 ottobre 2006 il SISMI trasmise anche una diversa copia dei documenti D-19, con alcune parti oscurate, contestualmente dichiarando che la versione già in atti era coperta da segreto. Il p.m. dispose l’inserimento degli atti suddetti in un protocollo riservato e li inoltrò al giudice unitamente alla richiesta di rinvio a giudizio. Su richiesta del p.m., infine, il giudice espunse detti atti dal processo, sostituendoli con la copia omissata.

La principale questione che la Corte doveva risolvere con specifico riferimento a questo aspetto del ricorso era se il segreto potesse essere opposto in un momento successivo all’apprensione e all’utilizzazione processuale dell’informazione (problema della ammissibilità della segretezza *ex post*).

L’Esecutivo prospettava infatti la tesi della non necessità dell’opposizione del segreto perché questo potesse essere fatto valere, quando le informazioni erano di per se stesse ed evidentemente segrete; la segretezza delle stesse, poi, sarebbe risultata dalle fonti regolamentari che, sin dal 1985, avevano specificato quella individuazione. L’utilizzazione di tali informazioni rendeva praticamente nulle le attività di indagine e, di conseguenza, le determinazioni del giudice.

La Corte ha respinto questa prospettazione ed ha escluso che l’opposizione tardiva possa avere l’effetto di travolgere “*ex se* e con portata retroattiva” l’utilizzazione delle fonti di prova già acquisite nel procedimento. Ha quindi negato che le attività di indagine fossero viziate dalla violazione del segreto.

La Corte ha però affermato, al contempo, che l’opposizione del segreto, in qualunque momento avvenga, *non può essere considerata indifferente* da parte dell’A.G., che ha l’obbligo di attivarsi, da un lato per evitare l’ulteriore diffusione dell’informazione segreta (nel caso di specie, ad esempio, espungendo dagli atti i documenti “omissati”) e dall’altro per avviare la procedura di verifica della conferma del segreto. Rispetto al preminente interesse alla tutela del segreto, le norme processuali sono recessive. Di conseguenza il p.m. non avrebbe dovuto trasmettere al giudice l’atto completo, dopo aver ricevuto quello con gli *omissis*, ed il giudice non avrebbe potuto farne uso²⁶⁷.

²⁶⁷ A. Anzon *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte Costituzionale*. in *Giur. Cost.*, fasc. 2 pag. 1020: “.....secondo la sentenza ora in esame, presupposta la preesistenza della segretezza, l’opposizione del segreto diciamo pure *ex post* rispetto alla legittima acquisizione di elementi di prova avrebbe le medesime conseguenze della opposizione tempestiva, e cioè la non utilizzabilità, diretta e indiretta, delle relative notizie.

Tuttavia la motivazione non affronta il problema presupposto: la definizione della categoria della “non indifferenza” come distinta dalla diretta rilevanza della tempestiva opposizione del segreto, e la individuazione dei suoi effetti sulla validità degli atti processuali. La definizione della suddetta categoria presuppone a sua volta che si dia risposta affermativa alla possibilità che l’Esecutivo dichiari il segreto in qualunque momento, anche se l’informazione poi segretata era stata legittimamente acquisita, senza opposizione. Ciò detto, resta comunque aperto il problema di come limitare gli effetti negativi dell’avvenuto disvelamento, in principio indebito, del segreto quando legittimamente esistente ma non (tempestivamente) opposto in giudizio.

Vale la pena di spendere qualche parola anche sulla idoneità delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri ad apporre il segreto di Stato, costituendo uno sbarramento all’esercizio della funzione giurisdizionale.

Tale atto, espressamente qualificato come “riservato” e quindi non pubblicato, è una comunicazione indirizzata a soggetti determinati, i vertici degli organismi di sicurezza, nel dichiarato intento di ridurre le incertezze applicative derivanti dall’ampiezza delle formulazioni legislative, al fine di fornire un ausilio pratico nella individuazione delle informazioni da ritenere segrete nello specifico campo dell’organizzazione e del funzionamento degli organismi di sicurezza.

A questo scopo, la direttiva allega un elenco di varie categorie di notizie tra le quali “le relazioni con organi informativi di altri stati”, la cui rivelazione è considerata, in via di principio, potenzialmente pericolosa.

In sostanza, dunque, la direttiva in questione è un atto para-normativo di rilevanza organizzativa interna, come del resto è dimostrato anche dal fatto che non è stata pubblicata, e come documento “riservato” non era conoscibile né conosciuto all’esterno dei Servizi. Essa, dunque, non si presta ad essere considerata idonea a segretare determinate informazioni con effetto nei confronti dell’A.G., in quanto si tratterebbe di una segretazione a priori, in astratto e per categorie generali di notizie, e nemmeno, per lo stesso motivo, può costituire uno strumento generalizzato di conferma del segreto, essendo sempre necessario, a tal fine, un singolo e concreto atto di volontà che accerti l’attualità ed il pericolo che la comunicazione può, nelle specifiche circostanze, provocare.

Affermare, invece, la legittimità di atti appositivi a carattere generale produce, come effetto, una sostanziale inversione di oneri, affidando la tutela del segreto ad un preteso dovere dell’A.G. di fermarsi e chiedere conferma in tutta una serie di ipotesi, anche in assenza di un atto di opposizione; a tale inversione di oneri sembra corrispondere un’inversione di principi: non più la pubblicità come regola ed il segreto come eccezione, ma al contrario un lungo elenco di materie segrete, parzialmente conoscibili solo su “autorizzazione” del Presidente del Consiglio.

Se questo è vero, sarebbe consentito al Presidente del Consiglio di imporre lo sbarramento all’attività giurisdizionale anche rispetto ad atti concreti già compiuti, precludendo l’utilizzabilità dei relativi elementi di prova già ritualmente ammessi. In altri termini, il Presidente del Consiglio potrebbe intervenire non in prevenzione (come sembrano ipotizzare le norme processual-penalistiche) ma pure in relazione a concreti elementi di prova già assunti ed utilizzati, così potendo eventualmente condizionare le sorti del procedimento in base agli esiti delle indagini.”

1.1.4) Concezione “oggettiva” (ontologica) del segreto di Stato.

Nel risolvere le varie questioni, la Corte si misura anche con la tradizionale alternativa tra carattere oggettivo o soggettivo del segreto di Stato, dando piena legittimazione alla concezione ontologica di esso, nel passo in cui afferma (punto 4 del considerato in diritto): “...se è vero che, di regola, la sussistenza dei presupposti del segreto di Stato è riconosciuta in un atto proveniente da determinati soggetti abilitati dalla legge a farlo valere (atto che, in tal caso, assume valore ricognitivo, da un lato, e costitutivo, dall’altro, del vincolo del segreto), nondimeno, il documento, la cosa, la notizia o i rapporti, che vengono in rilievo di volta in volta, possono presentare caratteristiche di contenuto o di forma tali da indurre a ritenere che essi, *ictu oculi*, rivestono connotazioni di per sé coperte dal segreto di Stato. In altri termini, in dette ipotesi, la caratteristica della segretezza è intrinseca all’atto, perché percepibile immediatamente ed univocamente.... (*omissis*). È evidente che in tal caso l’assenza di una espressa dichiarazione lascia un notevole grado di discrezionalità a chi debba far uso del documento, cosa, notizia o rapporto.”

La portata di tale “presa di posizione” della Corte su una questione importante e dibattuta quale quella della natura del segreto di Stato viene, in realtà, molto mitigata dal prosieguo della sentenza, in cui la Consulta mostra particolare cura nel ricercare espresse manifestazioni di volontà governativa cui ricondurre le diverse ipotesi di segreto, non menzionando più il criterio della immediata percepibilità.

Benché, come sottolineato da una parte della dottrina²⁶⁸, resti alquanto oscura la ragione per cui la Corte abbia ritenuto di esporre con tanta enfasi la tesi della natura “ontologica” ed “immediatamente percepibile” del segreto di Stato, quando non era necessaria, a quanto pare, per la decisione dei conflitti, sembra, a chi scrive, che ciò basti a ritenere definitivamente superata la concezione soggettiva del segreto di Stato.

1.2) La sentenza n° 40 del 2012.

1.2.1) I fatti.

Con la sentenza n° 40 del 2012 la Corte Costituzionale torna nuovamente a pronunciarsi su un conflitto di attribuzioni tra il potere giudiziario e quello esecutivo, avente ad oggetto, fundamentalmente, le questioni relative all’ambito di estensione ed ai margini di sindacabilità degli atti di segretezza.

La vicenda storica nel conflitto di attribuzioni trae origine ancora una volta dalla perquisizione e dal conseguente sequestro operati, nel luglio del 2006, dalla procura della Repubblica di Milano presso la sede del SISMI di Roma nell’ambito del procedimento conseguente al rapimento di Abu Omar; nel corso di tale operazione era stato rinvenuto un archivio riservato contenente svariati *dossier* riguardanti giornalisti,

²⁶⁸ A. Anzon art. cit. pag. 1024.

sindacalisti e funzionari statali (tra cui magistrati); dopo il trasferimento delle indagini alla procura della Repubblica di Perugia, concluse le stesse ed emesso l'avviso previsto dall'art. 415-*bis* c.p.p., i due indagati (l'ex direttore del SISMI ed un collaboratore e poi dipendente dello stesso Servizio) avevano richiesto di essere sottoposti ad interrogatorio e, in quella sede, avevano dedotto di non poter riferire su circostanze rilevanti ai fini della loro difesa in quanto le stesse (e, in particolare la sussistenza di direttive impartite nei loro confronti dall'autorità governativa) sarebbero state coperte da segreto di Stato.

Per effetto di tali dichiarazioni, il giudice per le indagini preliminari aveva quindi richiesto la conferma della sussistenza del segreto sulle circostanze descritte nella relativa ordinanza e, all'esito della conferma operata dal Presidente del Consiglio, aveva sollevato conflitto di attribuzioni deducendo l'illegittimità dei relativi atti dell'Esecutivo sotto una molteplicità di profili (tutti dichiarati non fondati da parte della Consulta).

La sentenza si pone per svariati aspetti in linea di continuità con quella emessa nel 2009, pure in riferimento al procedimento relativo al rapimento dell'*imam* Abu Omar, ed i suoi punti di maggior rilievo, da esaminare in questa sede, possono sostanzialmente essere individuati, da un lato, in quello relativo all'ambito soggettivo di estensione dell'opponibilità del segreto di Stato in sede procedimentale e processuale e, dall'altro, in quello dei margini effettivi di sindacabilità dell'atto di conferma, in ordine all'esistenza del segreto, emesso da parte del potere esecutivo.

1.2.2) La decisione della Corte.

La Corte, nella sua pronuncia, affronta e risolve diverse questioni, a cominciare dai limiti soggettivi dell'opposizione del segreto: la posizione dell'indagato/imputato nel precedente quadro normativo ed a seguito, poi, della legge n° 124 del 2007.

Attinendo la questione a tematiche specificamente processuali, non daremo conto, in questa sede, di tutti gli aspetti esaminati dalla Corte, limitandoci a rilevare come essa abbia espressamente dissipato ogni dubbio in ordine all'applicabilità dell'art. 41 legge n° 124 del 2007 anche all'indagato/imputato.

Anteriormente alla riforma operata dalla legge n° 124 del 2007, era opinione largamente maggioritaria che al quesito se l'indagato/imputato fosse abilitato a rivelare all'A.G. circostanze coperte dal segreto di Stato, ove ciò fosse apparso necessario alla sua difesa (per evitare una condanna ingiusta) dovesse risponderci in senso affermativo. La Corte ricorda, infatti, come, sotto la vigenza del vecchio codice di rito, non sussistesse incertezza alcuna in ordine alla circostanza che l'obbligo di astensione previsto dall'art. 352 c.p.p., nel testo riformato dall'art. 15 della legge n° 801 del 1977, riguardasse i soli soggetti aventi la qualità di testimone, qualora si trattasse di pubblici ufficiali, di incaricati di pubblico servizio o di pubblici impiegati²⁶⁹.

²⁶⁹ Corte Costituzionale, sentenza n° 40 del 2012 punto 6.2 del considerato in diritto: "...la collocazione della disposizione in un capo dedicato ai testimoni, il riferimento alla testimonianza, contenuto nella rubrica, e la prevista esclusione dell'azione penale per il delitto di falsa testimonianza, nel caso di conferma del segreto, rende(vano) palese che la disciplina in discorso atteneva

Secondo l'orientamento dominante, prosegue la pronuncia della Corte, la situazione non sarebbe mutata con l'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1988, continuando a rimanere non punibile la rivelazione di un segreto di Stato ove necessaria a fini difensivi, operando la causa di giustificazione dell'esercizio di un diritto, di rango primario.

La disciplina della materia è stata tuttavia significativamente innovata, sotto questo profilo, dalla legge n° 124 del 2007 (punto 6.4 del considerato in diritto della sentenza) la quale, con tecnica legislativa discutibile, ha introdotto una disposizione non interpolata nel codice (l'art. 41) nella quale ha stabilito il "divieto di riferire" in capo alle stesse categorie di soggetti indicati nell'articolo 202 comma 1 codice di procedura penale in ordine ai fatti coperti da segreto di Stato e regolando poi, con le medesime cadenze, la procedura di interpellato, oltre a ribadire gli effetti processuali determinati dal carattere essenziale della notizia coperta da segreto.

Alcuni elementi di carattere testuale quali, innanzi tutto, l'uso del verbo "riferire" anziché di quello "deporre" utilizzato nell'articolo 202 comma 1 c.p.p., e l'espressa salvezza del disposto dell'articolo 202 c.p.p. stesso, appaiono di univoca valenza al fine di concludere per l'applicabilità della disposizione nei confronti dei soggetti imputati ovvero sottoposti ad indagini oltre che degli altri eventuali soggetti processuali diversi dai testimoni quali in ipotesi periti e consulenti tecnici.

La correttezza di tale interpretazione è stata confermata sia pure con un'affermazione che costituiva (nell'ambito di quel contesto motivazionale) un *obiter dictum* nella citata sentenza della Corte costituzionale numero 106 del 2009; in quella sede difatti la Consulta aveva sottolineato come l'articolo 41 della legge n° 124 del 2007 avesse inteso conferire portata generale all'obbligo di astensione già previsto per i testimoni ponendo a carico dell'autorità giudiziaria l'obbligo di informare l'esecutivo anche nel caso di segreto opposto da "indagati o imputati".

Tale conclusione viene, nell'ambito della sentenza n° 40 del 2012, richiamata e ulteriormente approfondita; in particolare la Corte ritiene che il legislatore, attraverso l'introduzione della norma, abbia preso espressa posizione in ordine al profilo relativo al bilanciamento tra il diritto di difesa (e il conseguente interesse a ottenere un proscioglimento nel merito) e l'interesse dello Stato alla propria integrità e sicurezza i cui punti di riferimento nella Carta fondamentale sono individuabili negli articoli 5 e 52, stabilendo la definitiva prevalenza del secondo e quindi togliendo all'imputato la facoltà di scelta in ordine all'interesse da far prevalere nel caso concreto²⁷⁰.

unicamente a coloro i quali venissero sentiti in qualità di testi. Decisivo sarebbe stato, peraltro, l'argomento basato sulla *ratio* della norma, identificabile segnatamente nel fine di tutelare il testimone (il quale si trovasse gravato dal divieto di rivelare notizie coperte da segreto di Stato) rispetto al rischio di incriminazione per falsa testimonianza, sotto il profilo della reticenza. Analoga esigenza non ci sarebbe stata, di contro, in rapporto alla persona interrogata in qualità di imputato, avendo costui ampia libertà di articolare la propria difesa, anche rifiutandosi di rispondere, senza il rischio di vedersi addebitato il reato di cui all'art. 372 c.p..... Sul fronte opposto, l'imputato avrebbe potuto, d'altra parte, rendere tutte le dichiarazioni idonee a provare la propria innocenza, ove pure implicassero la rivelazione di notizie coperte da segreto di Stato, senza rendersi con ciò responsabile del delitto di cui all'art. 261 c.p., rimanendo la sua condotta scriminata, ai sensi dell'art. 51 c.p., dall'esercizio del diritto di difesa, garantito come "inviolabile" dall'art. 24, 2° comma, Cost.

²⁷⁰ Corte Costituzionale sentenza n° 40/2012 punto 6.4 del considerato in diritto: "...la normativa anteriore alla legge n° 124 del 2007, nella lettura datane dall'orientamento interpretativo maggioritario, rimett(eva), in pratica, all'imputato il bilanciamento tra il diritto individuale di difesa ed il supremo interesse alla sicurezza della Repubblica, conferendogli una facoltà di scelta che poneva,

A seguito di questa pronuncia, dunque, risulta appurato in modo non più controvertibile che “anche l'imputato e l'indagato sono attualmente abilitati ad opporre il segreto di Stato” (punto 7 del c.d.).

Altra questione importante riguarda l'ambito della sindacabilità dell'atto di conferma, in ordine alla esistenza del segreto, emesso dal potere esecutivo.

Le censure del GUP di Perugia sui provvedimenti di conferma del segreto opposto in giudizio dagli indagati (il Presidente del Consiglio dei Ministri non avrebbe motivato adeguatamente in relazione alla presunta valenza degli interessi connessi alla tutela della sicurezza nazionale rispetto ad altri beni costituzionalmente tutelati, con particolare riferimento alla corretta amministrazione della giustizia) danno modo alla Corte di affrontare ancora una volta sia la problematica degli strumenti garantiti dall'ordinamento per evitare un'apposizione non finalizzata, di fatto, alla tutela effettiva degli interessi primari legittimamente tutelabili, sia la tematica degli effettivi spazi di intervento riservati alla Corte costituzionale in caso di proposizione di conflitto di attribuzioni da parte del giudice.

In relazione a tali aspetti, il percorso argomentativo della Consulta si sviluppa, sul piano logico, a partire dall'obbligo di motivazione dell'atto di conferma della sussistenza del segreto di Stato, la cui necessità era stata già enunciata con la sentenza n° 86/1977 e che era stato poi specificato nell'art. 16 della legge n° 801 del 1977 il quale prevedeva che la motivazione (espressamente prevista come “sintetica”) fosse finalizzata al controllo politico riservato al Parlamento; sotto questo profilo, la novità introdotta dalla legge n° 124 del 2007 è di non poco conto, in quanto l'obbligo di motivazione, espressamente dettato tanto dall'art. 202, comma 5, c.p.p. che dall'art. 41, comma 5, della legge, non è più previsto come finalizzato esclusivamente al controllo parlamentare, pur in presenza del necessario obbligo di comunicazione previsto dall'art. 40, comma 5 e dall'art. 41, comma 9 della legge n° 124/2007.

Evidente appare quindi la finalità, perseguita dalla riforma, di consentire una forma di controllo anche da parte dell'autorità giudiziaria, a propria volta sfociante nell'eventuale proposizione del conflitto di attribuzioni, cui fanno riferimento l'art. 202, commi 7 e 8 e l'art. 41, commi 7 e 8 della legge n° 124/2007.

Peraltro, proprio riagganciandosi alle argomentazioni inerenti il carattere politico dell'atto di conferma del segreto, la Corte giunge a dare una lettura ampiamente restrittiva in ordine ai profili di contestazione eventualmente formulabili dall'autorità giudiziaria sull'atto di conferma del segreto.

In particolare, di tale ambito di doglianza la Consulta dà una lettura di carattere eminentemente formale consentendolo, innanzi tutto, nel caso in cui la motivazione si presenti del tutto avulsa rispetto alle finalità (dettate, come visto, in termini assolutamente non specifici) che, in base all'art. 39 della legge n°

peraltro, a suo esclusivo carico i “costi” dell'eventuale opzione per il secondo dei due valori. Rivelando il segreto, l'imputato avrebbe potuto, infatti, ottenere una pronuncia assolutoria a detrimento della sicurezza nazionale; scegliendo invece di tacere, avrebbe preservato quest'ultima, esponendosi però al rischio di una condanna ingiusta (*omissis*).

Il nuovo articolo 41 della legge n° 124 del 2007 muta i termini del bilanciamento. L'imputato viene ad essere, infatti, per un verso, incluso tra i titolari del potere-dovere di opporre il segreto ma, al tempo stesso, sottratto, ove tenga la condotta conforme all'esigenza di protezione della sicurezza nazionale, al rischio di una indebita affermazione di responsabilità penale. Lo Stato, mirando all'“autoconservazione”, richiede, cioè, anche alla persona sottoposta a processo il silenzio sulla notizia coperta da segreto, esigendo dalla giurisdizione un possibile esito processuale scevro da connotati negativi nei confronti del giudicabile (la dichiarazione di non doversi procedere) fermo restando il vaglio di “essenzialità” rimesso all'autorità giudiziaria.

124/2007, consentono l'apposizione e la conferma del segreto di Stato, di modo che la motivazione stessa sia tale da denotare un vero e proprio "sviamento" di potere.

Accanto a questa eventualità, evidentemente molto infrequente, vi è poi quella dell'espressa esclusione dell'opponibilità del segreto nell'ipotesi dettata dall'art. 204, comma 1 c.p.p. e dall'art. 39, comma 11, l. n° 124/2007 in base ai quali il segreto stesso, pur in presenza dei presupposti previsti dall'art. 39, comma 1, non sarebbe mai opponibile in presenza di "fatti di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale oltre che in presenza di alcune fattispecie di reato specificamente previste, limite che (anche sulla scorta di un passaggio della motivazione della sentenza n° 86/1977) era stato già espressamente previsto, con riferimento generico ai fatti "eversivi dell'ordine costituzionale", dall'art. 12, comma 2, della l. n° 801/1977, anche in tale formulazione esclusi dalla potenziale apposizione/opposizione del segreto.

Pertanto, dell'ampiezza di tale limite la Consulta dà una lettura assolutamente restrittiva in quanto la finalità di eversione che caratterizza tali reati è ravvisabile nei soli reati volti a sovvertire e a disarticolare la struttura dello Stato e a rovesciarne l'assetto democratico (tralasciando in questa sede di esaminare le problematiche connesse al testo dell'articolo 66 disp. att. c.p.p. che attribuisce all'autorità politica il giudizio relativo alla pertinenza effettiva dell'informazione segreta rispetto al reato contestato).

Pertanto, sulla base della lettura operata dalla Consulta, lo spazio attribuito all'autorità giudiziaria per censurare l'atto di conferma del segreto di Stato sarebbe limitato ai soli casi di provvedimento facente riferimento a presupposti in palese contraddizione con quelli previsti dall'articolo 39 della legge n° 124/2007 ovvero ai casi in cui il segreto sia stato confermato in relazione a fatti eversivi dell'ordinamento costituzionale, nella lettura restrittiva prima riassunta, ipotesi cui deve essere aggiunta (per consequenzialità logica) quella, pure teorica, della radicale assenza di motivazione del provvedimento governativo²⁷¹.

L'ambito potenziale di contestazione del provvedimento di conferma del segreto conferito all'autorità giudiziaria, sulla base di tale lettura, si ripercuote in modo diretto sulla lettura relativa all'ambito di intervento riservato alla stessa Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione.

Anche in ordine a tale punto, la motivazione si pone in piena linea di continuità con quella della sentenza n° 106/2009; difatti, in tale sede, si argomentava che alla Consulta dovrebbe ritenersi consentita la sola valutazione, di tipo eminentemente formale, della presenza dei presupposti per l'opposizione del segreto di Stato ma senza alcuna possibilità di sindacarne le valutazioni di "merito". Di conseguenza dovrebbe ritenersi del tutto inibita alla Consulta la valutazione del rispetto *sostanziale*, da parte dell'Esecutivo, delle finalità di salvaguardia dettate dall'art. 39 della l. n° 124/2007, ambito di controllo che rimarrebbe riservato al solo Parlamento.

²⁷¹ Il giudice dei conflitti si concentra sul tenore dell'obbligo di motivazione previsto dalla legge. Tale obbligo nei confronti dell'autorità giudiziaria, infatti, " non mira a permettere un sindacato sulle modalità di esercizio in concreto del potere di segretazione (...) quanto piuttosto a giustificare, in termini congruenti e plausibili (...) lo sbarramento all'esercizio della funzione giurisdizionale conseguente alla conferma del segreto"; ed è " solo quando la motivazione non risponda a tale scopo (denotando, con ciò, un possibile sviamento del potere di segretazione dai suoi fini istituzionali) che può ravvisarsi un vizio dell'atto suscettibile di denuncia davanti a questa la Corte con lo strumento del conflitto di attribuzione".

Anche tale conclusione, peraltro, appare ampiamente insoddisfacente sia alla luce del tenore testuale dell'assetto normativo che sulla base della finalità del medesimo, come desumibile, tra l'altro, anche dai lavori preparatori alla legge n° 124/2007.

Innanzitutto, la previsione di un obbligo di motivazione imposto *tout court* (e non solo nei confronti del Parlamento, come previsto originariamente dal citato articolo 16 della l. n° 801/1977) e del conflitto di attribuzioni quasi come fisiologica sede della risoluzione delle questioni inerenti la legittima apposizione del segreto (desumibile dal testo novellato dell'art. 204 comma 1-*quater* c.p.p. e dell'art. 41, comma 8, della l. n° 124/2007), così come l'espressa previsione della necessità di adottare (da parte della Consulta, nell'esercizio del proprio potere regolamentare) “le necessarie garanzie per la segretezza del procedimento”, sembrano indici univoci da cui desumere la sussistenza di un potere di valutazione non meramente limitato agli aspetti formali, ma finalizzato all'esame del corretto uso del potere.

Contrariamente argomentando, inoltre, in base alla lettura desumibile dalle due sentenze della Consulta, la assoluta “non opponibilità” del segreto alla Corte costituzionale si svuoterebbe sostanzialmente di significato, traducendosi le disposizioni predette in una mera enunciazione accertativa della competenza della Consulta a giudicare in ordine ai conflitti sollevati dall'autorità giudiziaria.

In conclusione, attraverso tale sentenza e la precedente n° 106/2009, la Corte costituzionale ha sostanzialmente teorizzato la totale inconoscibilità degli *arcana imperii* da parte del potere giurisdizionale con un impianto argomentativo che appare improntato ad una lettura, in ordine al bilanciamento tra interessi costituzionalmente garantiti in questo specifico settore, assai meno evolutiva rispetto a quella a suo tempo delineata dalla motivazione della sentenza n° 86/1977²⁷².

Importanti implicazioni di questo *self restraint* della corte sono messe in luce da chi²⁷³ evidenzia i diversi esiti dei controlli spettanti alla Corte costituzionale rispetto a quelli di competenza del Parlamento, e come non possa essere “scaricato” sul solo Parlamento il potere di sindacare i provvedimenti che confermano il segreto di Stato. All'autorità parlamentare, infatti, e segnatamente al Co.Pa.Si.R., spetta il compito di criticare le decisioni del Presidente del Consiglio, non certo di annullarle, né di riformarle nel loro contenuto. Si tratta di compito destinato ad esaurirsi nell'agone politico-parlamentare, senza riflessi diretti sull'attività giudiziaria. In altre parole il Co.Pa.Si.R. può censurare un cattivo uso del segreto di Stato; dal che seguirebbe non già la caduta del segreto stesso in sede giudiziaria, bensì, semmai, una valutazione in termini negativi della responsabilità politica del Governo. Di fronte ad una critica, anche severa, del

²⁷² Molto critica su questa conclusione, ancora, la Anzon (*La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale* in Giur. Cost., 2012, pag. 534) la quale parla, al riguardo, di un *self restraint* che “rischia di risolversi in una vera e propria rinuncia ad ogni e qualsiasi sindacato effettivo della legittimità della sua opposizione nel processo penale in sede di conflitto di attribuzioni. Osservo nuovamente che la politicità dell'atto impugnato non può di per sé escludere il controllo della Corte, che anzi, nello svolgimento della sua speciale funzione, conosce normalmente di atti politici, che, in via più generale, la valutazione di tali atti rispetto a parametri normativi è un controllo giuridico al quale non si possono sottrarre poiché secondo i fondamentali principi dello Stato di diritto anche tali atti” devono sottostare ai limiti giuridici ad essi imposti dall'ordinamento e alle verifiche di legittimità e validità nelle sedi appropriate”. Ribadisco pure la convinzione che il controllo di legalità e proporzionalità di un atto politico non costituisce un sindacato di merito politico (come è dimostrato se non altro dall'esperienza del sindacato di ragionevolezza sulle leggi”).

²⁷³ R. Orlandi *Una pervicace difesa del segreto di Stato* in Giur. Cost. 2012, fasc.3, pag. 2327 e segg.

Parlamento, nulla cambierebbe per il processo penale. Il segreto confermato continuerebbe ad ostacolare l'accertamento dei fatti.

Diversamente vanno le cose per le possibili censure della Corte costituzionale. E il discorso vale in particolare dopo l'entrata in vigore della legge n° 124 del 2007, che ha configurato come “ fisiologico” il conflitto fra autorità giudiziaria e Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di segreto di Stato. La definizione di tale conflitto è suscettibile di produrre effetti diretti nella vicenda giudiziaria. Se il provvedimento presidenziale fosse annullato, le notizie segrete diventerebbero accessibili all'autorità giudiziaria. La Corte, forse, trascura (anche) questo aspetto delle ricadute processuali quando si dichiara incompetente ad entrare nel merito della questione.

Un ultimo accenno merita forse anche il passo della sentenza in cui la Corte lega il contenuto (e conseguentemente il giudizio sull'adeguatezza) della motivazione all'autorità giudiziaria alle caratteristiche della notizia sulla quale viene confermato il segreto, sostenendo in pratica che il livello di specificità della prima rifletterebbe quello della seconda. Questo assunto della Corte, unito all'altro passaggio della pronuncia in cui si specifica che” la portata dell'obbligo motivazionale nei confronti dell'autorità giudiziaria risente..... dell'esigenza di non vanificare lo stesso provvedimento cui accede”, cosa che avverrebbe in caso di una descrizione particolareggiata, forse fa emergere una sorta di “cortocircuito” logico, ben evidenziato dalla Anzon²⁷⁴:” ritenuto necessario distinguere il contenuto di tale obbligo nei confronti dell'autorità giudiziaria da quello operante nei riguardi del Parlamento, la sentenza afferma che nel primo caso (quello del giudice penale) la motivazione del Presidente del Consiglio dei Ministri da un lato non può essere “particolareggiata” perché potrebbe far trapelare informazioni di cui si intende mantenere il riserbo; dall'altro, deve essere adeguata al grado di specificità delle notizie oggetto dell'interpello, sì che se queste ultime sono generiche, altrettanto può esserlo la motivazione della conferma del segreto. Quindi, in sostanza, si potrebbe concludere che, secondo la Corte, il giudice *imputet sibi* se la risposta governativa è generica anche in modo da impedirgli ogni effettiva possibilità di verifica dell'eventualità di abusi: avrebbe dovuto formulare richieste specifiche. Ma tale diversa formulazione non lo avrebbe messo al sicuro quanto alla possibilità di ricevere una congrua motivazione di una eventuale conferma del segreto, poiché (stando sempre alla sentenza) a quesiti specifici il Presidente del Consiglio non sarebbe tenuto a sua volta a rispondere con lo stesso grado di specificità, atteso che” una descrizione particolareggiata” potrebbe rischiare di vanificare le esigenze protette dalla segretezza.”

Resta da vedere cosa sarebbe successo se le richieste dei magistrati perugini fossero state redatte in termini più puntuali e definiti, spingendo il Presidente del Consiglio ad un maggior dettaglio quanto alla conferma, o meno, del segreto opposto in relazione a fatti maggiormente circostanziati.

Per ora, la conclusione che deve trarsi da tutto il *reasoning* della Corte è che essa si sia voluta sottrarre interamente ad un sindacato nel merito della motivazione, abbandonandolo completamente nelle mani del Parlamento.

²⁷⁴ Op. cit. pag. 536.

1.3) La sentenza n° 24 del 2014.

1.3.1) I fatti.

In estrema sintesi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato ricorso contro la pronuncia di annullamento con rinvio della Cassazione e la conseguente sentenza di condanna della Corte di appello di Milano, impugnata insieme ad alcune ordinanze procedurali, volte ad ammettere elementi sui quali era stato opposto il segreto.

Il fatto alla base dell'intricata vicenda processuale (che è già stata oggetto di attenzione da parte della Consulta, sempre nelle vesti di giudice dei conflitti) è ancora una volta il sequestro dell' *imam* egiziano Abu Omar avvenuto nel febbraio 2003 di cui alle sentenze trattate in precedenza.

In ragione dell'opposizione e della successiva conferma del segreto di Stato, il Tribunale di Milano ha prosciolti gli imputati italiani²⁷⁵; decisione confermata in appello.

Davanti alla ribadita opposizione del segreto da parte degli imputati e, soprattutto, preso atto della pronuncia della Consulta, intervenuta nel frattempo a dirimere ben 5 conflitti di attribuzione tra Giudiziario ed Esecutivo sulla questione del legittimo uso del segreto, la Corte di appello di Milano ha dovuto confermare l'improcedibilità dell'azione penale *ex art. 202 c.p.p.* . Il vincolo di segretezza, ritenuto legittimo dalla sentenza n° 106 del 2009, ha, secondo l'efficace espressione del giudice d'appello “ calato un” sipario nero”” sul materiale probatorio, comportando, di fatto, l'” indecidibilità processuale”.

Nell'accogliere il ricorso presentato dal Procuratore generale, la Cassazione, con la sentenza n° 46340 del 2012, ha “rifocalizzato” i confini del segreto e annullato con rinvio la pronuncia di proscioglimento.

La Corte di Cassazione, nel valutare le conseguenze sul piano processuale della pronuncia costituzionale, aveva seguito il seguente approccio: posto che” di sicuro la finalità della legge e della posizione o conferma del segreto non è quella di garantire l'immunità penale per eventuali atti illegali compiuti dagli agenti””, considerava non invocabile il segreto nel caso particolare perché le condotte di questi ultimi non erano riferibili in alcun modo al SISMI ma dovevano considerarsi frutto di iniziative individuali e perciò ”extrafunzionali”.

Quanto poi all'utilizzabilità o meno dei documenti e degli atti segreti, la Cassazione dichiarava che essi rimanevano utilizzabili perché, non essendo riconducibili al SISMI, restavano fuori della sfera ritenuta legittimamente tutelabile dal segreto. Inoltre, tali restavano comunque gli elementi di prova segreti tardivamente: la formula della ”non indifferenza” di questa segretazione rispetto al prosieguo del giudizio e la considerazione per la quale essa” non può comportare retroattiva demolizione dell'attività di indagine già compiuta sulla base della precedente illegittima acquisizione degli stessi” - entrambe contenute nella sentenza costituzionale del 2009- dovevano infatti intendersi, ad avviso del Supremo Collegio, non già nel

²⁷⁵ Ricordiamo che sono stati invece condannati gli agenti della CIA coinvolti nella vicenda.

senso di imporre la radicale inutilizzabilità di quegli elementi (così equiparando l'opposizione tardiva a quella tempestiva), quanto piuttosto nel senso solo di imporne l'uso con particolari accorgimenti atti a impedire l'ulteriore diffusione delle notizie.

Di conseguenza, sulla base della ridefinizione del perimetro del segreto di Stato operata dal giudice di legittimità, con la sentenza n° 985 del 2013 il giudice del rinvio ha condannato l'ex direttore del SISMI (e altri funzionari in forza al medesimo Servizio). Nello specifico, alla fine della discussione e senza procedere a interpellato, la Corte d'appello ha ammesso la produzione dei verbali riportanti le dichiarazioni rese dagli indagati nel corso degli interrogatori in sede di indagini preliminari, elementi di prova considerati essenziali per la definizione del giudizio.

La pronuncia in parola e le relative ordinanze processuali, insieme alla sentenza della Cassazione, sono appunto oggetto del conflitto di attribuzione sollevato dalla Presidenza del Consiglio.

1.3.2) La decisione della Corte.

I profili oggetto di esame attengono all'ambito di operatività del segreto. In particolare, nel merito, il ricorrente ritiene "arbitrario" e "invasivo" delle sue prerogative l'assunto, derivato dal ragionamento della Cassazione e fatto proprio dal giudice di secondo grado in sede di rinvio, secondo cui il vincolo di riserbo deve intendersi limitato alle sole operazioni che coinvolgono "ufficialmente" le Agenzie di sicurezza (nazionali e straniere), e che risultino legittimamente approvate dai vertici dei Servizi italiani. Su tale presupposto e preso atto della nota dell'11 novembre 2005, che escludeva categoricamente il coinvolgimento tanto dell'*intelligence* quanto del Governo italiano nell'operazione di *extraordinary rendition* compiuta ai danni di Abu Omar, la Corte di appello, seguendo "il principio di diritto" fissato dal giudice di legittimità, ha condannato l'allora direttore del SISMI (e altri funzionari del medesimo servizio) per il sequestro dell'*imam* egiziano.

Di fronte a tale esito, la difesa del ricorrente rileva un'indebita interferenza del Giudiziario nella definizione dell'oggetto del segreto, che spetta (ex art. 1, l n° 124 del 2007) al solo Presidente del Consiglio. In altre parole, la "riperimetrazione" nell'ambito del segreto e la conseguente contrazione della relativa operatività del vincolo ad opera di un organo diverso da quello che ne ha, in esclusiva, la competenza risulterebbero lesivi delle prerogative spettanti al vertice dell'Esecutivo.

La Corte costituzionale giudica fondato il rilievo mosso dall'Avvocatura e afferma che "agli organi dell'azione e della giurisdizione" è inibito "l'espletamento di atti che incidano (rimuovendolo) sul perimetro tracciato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'atto o negli atti con i quali ha indicato "l'oggetto" del segreto".

Orbene, è vero che non spetta alla Suprema Corte ridefinire il perimetro del segreto "correggendo" l'altrui giurisprudenza e per di più "scaricando" sul giudice di merito, in sede di rinvio, un'opera affatto semplice e peraltro fonte di ulteriore potenziale conflittualità tra Esecutivo e Giudiziario. Si concorda quindi

con la Consulta laddove afferma che non compete ai giudici di merito né a quello di legittimità interferire con la decisione del Presidente del Consiglio dei Ministri sul segreto, ma non soddisfa l'eccessivo *self restraint* dimostrato dal giudice dei conflitti, a cui invece compete verificare la legittimità di tale decisione, allorquando sia adito in sede di conflitto di attribuzioni tra i poteri.

Ha ragione la Corte nel ricordare che il vincolo di segretezza è nell'esclusiva disponibilità del vertice dell'Esecutivo, ma il nostro ordinamento non manca di indicare le ragioni che lo giustificano, i divieti che lo escludono e i meccanismi di controllo che devono attivarsi per accertare la legittimità dell'opposizione, apposizione e conferma del segreto.

Più volte nella giurisprudenza costituzionale si enfatizza la funzionalità del segreto alla *salus rei publicae* e nel passo richiamato si sottolinea che tale nesso strumentale conferisce rango costituzionale all'attribuzione del Presidente del Consiglio. Il giudice dei conflitti è chiamato a verificare l'effettiva esistenza del necessario *link* tra le ragioni della sicurezza e l'uso del segreto.

La Corte sembra invece limitarsi a constatare che l'organo che lo ha confermato è il Presidente del Consiglio e che questi abbia dichiarato di ricorrere al segreto per ragioni di sicurezza nazionale. Interesse considerato dalla Corte, sempre e comunque, prevalente su ogni altro valore.

Ebbene, questo tipo di verifica sembra svilire il controllo espressamente previsto dalla legge e richiesto dallo Stato di diritto. Il ragionamento articolato dalla Corte sembra infatti ispirarsi ad una rigida scala gerarchica di valori, caratterizzata da un' automatica, predeterminata e assoluta prevalenza dell'interesse alla sicurezza pubblica su tutti gli altri beni costituzionalmente protetti. Interesse che esiste allorquando la Presidenza del Consiglio lo decide. Tale prospettazione non persuade, poiché manca della puntuale verifica che ogni caso richiede; verifica che deve essere mirata a ritrovare il corretto bilanciamento tra i diversi valori in gioco, il che non significa avversare, laddove veramente necessarie, le esigenze sottese alla sicurezza, ma richiamare la Corte ad un effettivo controllo, teso a scongiurare che la ragion di Stato si sovrapponga, in via fisiologica, alla sicurezza nazionale.

La Consulta contraddice poi la pronunzia della Cassazione anche su un altro punto cruciale della vicenda, quello dell'efficacia della opposizione tardiva del segreto. A questo fine la Corte decide ora di prendere apertamente posizione per la tesi più restrittiva e di uscire dalle nebbie e dalle ambiguità della sentenza precedente in cui, pur ricorrendo alla formula criptica della "non indifferenza", lasciava peraltro trasparire un qualche favore per la diversa tesi fatta propria dalla sentenza impugnata. La Corte costituzionale però non si cura di confutare questa tesi, pure da tempo presente nella giurisprudenza e nella dottrina, anzi non vi accenna neppure, e presceglie direttamente, come se fosse l'unica possibile, la diversa opzione della radicale inutilizzabilità degli elementi di prova segreti ancorché *ex post*.

1.4) Conclusioni.

Con la pronuncia che si commenta, quindi, la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sul segreto di Stato e a ribadire la sua più recente giurisprudenza sul tema, anzi, a riproporla in termini perentori.

La continuità tra la decisione in epigrafe e le sentenze n° 40 del 2012 e n° 106 del 2009 risulta infatti di tutta evidenza. Si deve dunque prendere atto del completo e definitivo abbandono dell'istituto del segreto nelle mani del Presidente del Consiglio. Con lo sconcertante esito che (l'eccessiva) deferenza dimostrata dalla Corte nei confronti dell'Esecutivo comporta il venire meno dell'unica effettiva forma di controllo sull'uso dell'istituto prevista dal nostro ordinamento.

La portata generale conferita al segreto dall'art. 41 della l. n° 124 del 2007 consente, secondo la Corte, anche agli indagati e/o imputati di opporlo in sede processuale. Né ostacola l'operatività dell'istituto l'eventuale tardiva apposizione/opposizione, cioè successiva all'acquisizione delle notizie o dei documenti processualmente rilevanti, giacché tali informazioni non devono restare nel circuito divulgativo del processo, neppure con i dovuti accorgimenti volti a garantire il riserbo. L'interpretazione restrittiva del limite materiale, previsto dalla legge per escludere il segreto, contribuisce infine ad ampliare ulteriormente l'ambito del vincolo di segretezza.

In questo quadro, non sembra inopportuno porsi la domanda sulla compatibilità del segreto, così come ricostruito dall'ultima giurisprudenza della Corte, con l'assetto democratico. In linea teorica, pur nell'eccezionalità, che si radica sulla funzionalità ai valori supremi, al segreto è concessa la cittadinanza nell'ordinamento democratico soltanto se viene correttamente impiegato, il che implica la stretta corrispondenza tra lo scopo, legislativamente fissato, e l'uso, fermi i divieti. In parole più chiare, la democrazia tollera il segreto solo se funzionale ai nobili interessi dell'indipendenza, dell'integrità territoriale e, in definitiva, della sopravvivenza stessa dello Stato, non certo se strumentale a coprire errori o peggio *wrongdoings* del Governo.

Al fine di verificare che ciò non accada, l'ordinamento prevede meccanismi di controllo; tra questi, sempre in linea astratta, il più efficace è quello che chiama la Corte a verificare, nell'eventuale conflitto di attribuzioni, la corretta apposizione/conferma del segreto, ossia l'esistenza del nesso causale tra le ragioni che lo legittimano e il suo uso nel caso concreto. Ad avviso di chi scrive, in sede di controllo, la Corte, oltre all'esistenza di tale nesso, dovrebbe altresì controllarne la ragionevolezza. Valutazioni che non comportano indebite interferenze con le scelte dell'organo competente a confermarlo, ma semplicemente ne assicurano il vaglio in termini di legittimità, come richiesto dalla legge, che non consente infatti di opporre il segreto alla Corte.

Almeno a far tempo dal 2009, anche davanti a gravissimi fatti di reato (sequestro di persona a scopo di tortura e attività di dossieraggio tesa a schedare magistrati e uomini politici di opposizione) la Corte sembra invece avere abdicato al suo ruolo di giudice "naturale" del segreto, in ragione della "politicalità della questione".

2) La legge n° 133 del 7 agosto 2012: “Modifiche alla legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto”.

2.1) L’esigenza di un intervento legislativo a soli cinque anni dall’ultima riforma.

La legge n° 124 del 2007 ha realizzato, come abbiamo visto, un sistema di controllo sugli atti governativi di segretezza articolato su due piani: quello parlamentare-politico, affidato alle Camere previo un “ filtro” da parte di un apposito comitato, e quello giurisdizionale, affidato alla Corte costituzionale attraverso l’istituto del conflitto di attribuzioni che, pur già previsto come rimedio generale dall’ordinamento, viene, in virtù di specifiche disposizioni, reso quasi un fisiologico sbocco per i contrasti tra autorità giudiziaria e Governo in materia di segreto.

I presupposti ed i possibili esiti dei due strumenti sono diversi, in coerenza alla loro diversa natura, ma al banco di prova della applicazione pratica entrambi hanno deluso le aspettative di chi aveva salutato la legge di riforma come il rimedio alle tante deviazioni e distorsioni legate all’abuso del ricorso al segreto.

Di fatto, l’esame della giurisprudenza costituzionale successiva all’entrata in vigore della legge n° 124 del 2007 ci ha dimostrato come la Corte, in un continuo e coerente (quasi pervicace) *self restraint* abbia auto-limitato la propria funzione ad un controllo meramente esterno e formale sulla motivazione dell’atto di segretezza sotto il profilo della sua astratta riferibilità agli interessi e valori costituzionali (esplicitati dall’articolo 39 della legge n° 124/2007) alla cui tutela il segreto di Stato è preordinato.

Forse proprio questa rinuncia da parte della Corte ed il conseguente indebolimento in materia di controlli hanno spinto il legislatore a tornare, a distanza di pochi anni, sulla materia con un intervento teso a potenziare il fronte del sindacato parlamentare, mediante il superamento dei suoi aspetti di maggior debolezza emersi dalla prassi. Con la legge n° 133 del 2012 viene pertanto emendata la legge n° 124 del 2007.

2.2) Modifiche introdotte.

Molto carente, nel senso appena descritto, si era rivelata la disciplina della motivazione dell’atto di conferma del segreto opposto che il Presidente del Consiglio dei Ministri deve fornire al Co.Pa.Si.R..

Le” ragioni essenziali” a fondamento dell’atto, di cui gli articoli 40 e 41 della legge n° 124/2007 richiedevano la comunicazione, erano state di fatto ridotte, dall’interpretazione restrittiva del Governo, a delle scarse spiegazioni, inadeguate a costituire il presupposto per il fine cui erano preordinate e cioè permettere al Co.Pa.Si.R. di svolgere la verifica di merito.

Ebbene, gli articoli 10 e 11 della legge n° 133/2012, modificando il contenuto degli articoli 40 e 41 della legge n° 124/2007, cercano di superare tale carenza prevedendo, accanto alle suddette ragioni, che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su richiesta del Presidente del Co.Pa.Si.R., esponga, in una seduta

segreta appositamente convocata, il “*quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato*”.

Viene in tal modo esplicitato, in una relazione funzionale, lo scopo (l'esame nel merito, appunto) in relazione al quale valutare l'adeguatezza dell'apporto informativo fornito.

Da un'altra prospettiva, la relazione funzionale così normativamente riconosciuta può costituire un *parametro* abbastanza stringente per il giudizio della Corte su un eventuale conflitto di attribuzioni che il Comitato volesse promuovere ove ritenesse le proprie attribuzioni costituzionali lese da una insufficiente motivazione governativa sugli atti di sua competenza e preferisse percorrere la via giudiziale piuttosto che ricomporre il dissidio sul piano politico.

E se pure quest'ultima soluzione appare, verosimilmente, quella preferenziale, ciò non toglie che la agevole percorribilità della prima, grazie anche all'introduzione di un parametro normativo definito su cui effettuare, da parte della Corte, il sindacato di proporzionalità tra i diversi valori in gioco, potrebbe costituire un elemento di rafforzamento della efficacia del vaglio parlamentare (la consapevolezza di poter essere chiamato in un conflitto di attribuzioni a rendere conto del proprio operato sulla base di un parametro facilmente verificabile potrebbe spingere il Governo ad atteggiamenti più rigorosi nei confronti dei suoi obblighi verso l'organo parlamentare).

Ma torniamo ora alla formula legislativa con cui è stata introdotta quella che da un lato è una facoltà del Presidente del Co.Pa.Si.R. , e dall'altro un nuovo obbligo in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri: il riferimento, per la definizione del contenuto dell'obbligo, ad un” quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato” se, per un verso, soddisfa, almeno potenzialmente, l'esigenza di mettere il Co.Pa.Si.R. nelle condizioni di svolgere il sindacato nel merito, per altro verso rispetta le prerogative del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di tutela della sicurezza nazionale, consentendogli di selezionare solo quelle informazioni strettamente necessarie a tale scopo e mantenendo segrete le altre (cosa che non sarebbe stata possibile se, invece, si fosse obbligato il Presidente a presentare *l'intero quadro informativo* disponibile, come prevedeva una formulazione precedente poi abbandonata durante i lavori parlamentari). Il legislatore pare aver realizzato, in tal modo, un soddisfacente bilanciamento tra le due esigenze contrapposte della tutela della sicurezza nazionale, per il tramite del segreto, e del controllo democratico.

Ancora con riferimento alle funzioni di controllo spettanti al Co.Pa.Si.R., la riforma abbassa dall'unanimità alla maggioranza di due terzi la soglia dei voti dei membri del Comitato necessaria per impedire al Governo l'opponibilità del segreto di Stato o dell'”*esigenza di riservatezza*” (di cui all'art. 31 legge n° 124/2007), nei casi in cui questi disponga lo svolgimento di indagini tese a verificare la rispondenza dei comportamenti di appartenenti ai Servizi di *intelligence* ai compiti istituzionali.

Si fa notare, giustamente²⁷⁶, che sull'effettività del descritto meccanismo di rimozione del segreto influisce il regime di voto previsto per la relativa deliberazione, risentendo, il voto palese, dei vincoli di partito e rischiando di limitare la libertà dei parlamentari fino a vanificare tale garanzia²⁷⁷.

3) Conclusioni.

Alla luce della breve disamina delle modifiche introdotte dalla recente legge posso dire di non condividere gli entusiasmi con i quali sono state accolte; anzi ritengo che esse non possano considerarsi più che un marginale correttivo in cui il legislatore perda l'occasione di colmare le lacune e le incongruenze emerse dalla prassi.

In quest'ottica, al fine specifico di rafforzare il controllo parlamentare, cioè la verifica *ex post* sull'uso del segreto, la riforma avrebbe dovuto, ad esempio, assicurare l'alterità tra chi decide di apporlo e chi è successivamente chiamato a valutare la correttezza della decisione presa. In parole più chiare, il legislatore di riforma avrebbe potuto pensare ad una “clausola di incompatibilità”, espressamente volta a garantire che coloro che abbiano rivestito incarichi di governo in ragione dei quali abbiano dovuto decidere e/o “condividere” la scelta di apporre o di confermare il segreto di Stato non possano essere, successivamente, chiamati a verificare la correttezza di quella scelta.

L'esempio che si è ipotizzato non è semplice frutto di elaborazione teorica, ma purtroppo si è verificato nell'esperienza italiana dell'uso (o forse sarebbe più corretto dire dell'abuso) del segreto. In effetti, se si considera uno dei casi più discussi e noti alla cronaca, quale da noi esaminato del sequestro di Abu Omar, si deve prendere atto che i parlamentari alternatisi, negli ultimi anni, alla presidenza del Co.Pa.Si.R. avevano, precedentemente, rivestito la carica di Vice Presidenti del Consiglio nel Governo che aveva confermato l'esistenza del segreto di Stato sulla vicenda relativa alla *extraordinary rendition* dell'imam egiziano.

Il ritardo nella verifica che ha caratterizzato questa vicenda consente, poi, di sottolineare un altro punto debole della normativa vigente, non preso però in considerazione dalla recente riforma: la tempistica del controllo (politico). In effetti, la normativa in vigore non impone al Co.Pa.Si.R. un preciso e stringente lasso di tempo entro il quale esercitare il suo potere di verifica, con la conseguenza che possono passare anni senza che il Comitato si esprima in merito all'uso del segreto. Orbene, il legislatore di riforma avrebbe potuto cogliere l'occasione per colmare tale lacuna.

Ma una certa delusione investe anche le modifiche introdotte, che pure presentano degli elementi di debolezza, a cominciare dalla richiesta di informazioni “suppletive” da parte del Presidente: innanzi tutto

²⁷⁶ G. Scaccia *Intelligence e segreto di Stato nella legge n° 133/2012* in DeS, 3, 2012, Editoriale scientifica srl. Pag. 596.

²⁷⁷ Sempre lo stesso autore, nell'articolo citato, sostiene che, in mancanza di un'espressa regolamentazione del regime di voto da parte del regolamento del Co.Pa.Si.R., potrebbe farsi riferimento (per il tramite dell'articolo 1 del regolamento del Co.Pa.Si.R. che richiama espressamente le disposizioni contenute nel Regolamento del ramo del Parlamento al quale appartiene il Presidente del Comitato) agli articoli 49 Reg. Cam. e 113 Reg. Sen. che regolamentano il regime di voto, per trarne le conseguenti conclusioni in merito alla fattispecie in esame.

questo *surplus* informativo è rimesso ad una esplicita (discrezionale) richiesta del Presidente del Co.Pa.Si.R., che potrebbe anche mancare.

Il secondo luogo, la valutazione sulla completezza della motivazione fornita dal Presidente del Consiglio dei Ministri è totalmente lasciata alla valutazione del Comitato parlamentare che continua per sua stessa natura ad offrire deboli garanzie di obiettività e di celerità nell'operazione di verifica *ex post*, come chiariremo ancora meglio tra poco.

A confermare l'impressione di permanente scarsa incisività del controllo parlamentare, vi è anche la considerazione che, pur dopo gli interventi migliorativi apportati dalla legge n° 133/2012, al Co.Pa.Si.R. che ritenga infondata la decisione del Presidente del Consiglio di confermare l'opposizione del segreto, non resta che il potere di relazione alle Camere "per le conseguenti valutazioni", non disponendo esso del potere di provocare un voto dell'Assemblea sul punto.

Forse la conclusione da trarre alla fine di tutte queste considerazioni è che qualunque tentativo diretto a rendere più penetrante ed effettivo il controllo parlamentare sulla segretezza sia destinato a rimanere frustrato dalla stessa natura dei rapporti tra l'organo controllato ed il controllore. Il rapporto di fiducia che lega Parlamento e Governo, l'essere, il Governo, espressione della maggioranza parlamentare crea un "inevitabile" allineamento²⁷⁸ tra questa ed il Governo, che costituisce il limite intrinseco di qualunque tipo di strumento parlamentare di controllo si voglia configurare, e nonostante tutti i correttivi che si possono introdurre per compensare il peso della maggioranza a vantaggio dell'opposizione (penso, così, all'aumento dei componenti del Co.Pa.Si.R. operato dalla legge del 2007 rispetto alla precedente legge n° 801 del 1977; o alle regole per trovare difficili equilibri, in un organo a composizione che deve rimanere ristretta per ovvie ragioni, nei rapporti tra le varie forze politiche; o alla prassi, poi recepita dalla legge di riforma, di affidare la presidenza dell'organo ad un rappresentante dell'opposizione; o ancora all'importanza di restringere i *quorum* necessari per le decisioni del Comitato di remessione alle Camere.

Forse, allora, davvero l'ultimo baluardo per un reale controllo sull'attività governativa di segretezza, per evitare che questa sia completamente abbandonata nelle mani dell'asse Governo-maggioranza parlamentare (con i rischi già evidenziati di abuso illimitato) è ravvisabile nel controllo giurisdizionale.

Anche i risultati raggiunti da quest'ultimo, però, sono stati finora deludenti. Davanti alla preoccupantemente "agnostica" giurisprudenza della Corte costituzionale si potrebbe essere tentati di concludere, come già ha fatto il legislatore per il controllo parlamentare, che la soluzione stia nell'introdurre nuovi e "più potenti" mezzi, disposizioni specifiche, consistenti magari in parametri normativi più definiti, più stringenti che facilitino il compito della Consulta di valutare e conseguentemente censurare segretezze illegittime.

Ma la realtà è, a detta di chi scrive, che il legislatore può ben poco davanti ad una Corte che volutamente abdichi al proprio ruolo di garante dei valori costituzionali sulla base di parametri che sono già

²⁷⁸ L'espressione è, ancora una volta, del professor G. Scaccia op. cit.

stati sufficientemente delineati legislativamente, e la cui eventuale ridefinizione in termini da renderli più oggettivi e stringenti riferimenti per sindacare l'attività governativa imporrebbe un totale ripensamento di tutto il sistema di segretezza, a partire dai suoi presupposti e cioè la stessa definizione di quanto segretabile (oggi e da sempre nel nostro ordinamento individuata sulla base di criteri talmente ampi da ripercuotersi inevitabilmente sull'ampiezza del controllo).

L'unica via d'uscita, perciò, per mantenere nell'ambito della costituzionalità un istituto di per sé "eccezionale" rispetto ai valori di base della nostra democrazia (primi tra tutti quelli di pubblicità e trasparenza) è sperare che la Corte costituzionale "inverta la rotta" rispetto all'orientamento "ignavo" tenuto finora nella sua giurisprudenza, e si riappropri del ruolo di garante che le compete.

BIBLIOGRAFIA.

AA.VV., *Commenti articolo per articolo. Legge 3/8/2007 n°124. "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato"*, in *Legisl. Penale*, 2007;

AA.VV., *La legge n°124 del 2007*, in *Guida al diritto*, 2007;

AA.VV., *Nuovi profili del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte costituzionale*, a cura di G. Illuminati, Giappichelli, 2010;

AA.VV., *Segreto di Stato e processo penale*, 1983;

A. ANZON, *Disarmonie tra Corte Costituzionale e Corte di Cassazione in tema di segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2014, fasc. 2 pag. 1927;

A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1976, I, 1784 ss.;

A. ANZON, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, A.G. e Corte Costituzionale* in *Giur. Cost.*, 2009, Fasc. 2 pag. 1020 ss.;

A. ANZON, *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, in *Giur. Cost.*, 2012, Fasc. 1 pag. 534 Nota a C. Cost. 23 febr. 2012 n°40;

A. ANZON, *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1977, pag 866;

A. ANZON, *Aspetti controversi della normativa sul segreto di Stato*, in *Dir. Soc.*, 1979, pag. 401;

G. ARENA, *Le attribuzioni del Parlamento in materia di servizi per le informazioni e la sicurezza in Italia e negli Stati Uniti*, in *Riv. Trim. diritto pubblico*, 1978, pag.485;

P. BARILE, *Democrazia e segreto*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, pag. 29;

C. BONZANO, *La Consulta torna a pronunciarsi sul segreto di Stato: brevissime note in margine alla sent. n° 295/2002*, in *Giur. Cost.*, 2002, pag. 2137 e ss.;

C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, CEDAM, Padova, 2010;

- C. BONZANO**, *Segreto: tutela processuale del segreto di Stato*, Treccani, 2011, XI;
- C. BONZANO**, *La Consulta alza il “sipario nero”: alla ribalta la deprecabile confusione normativa tra prova e fatto*, in *Archivio penale*, 2014, n° 1 pag. 1;
- E. CAMPUS, A. PLINI**, *La villa del premier è già una caso di studio. Segreto di Stato solo per “salus rei publicae”. Berlusconi e il caso Certosa: fa discutere il conflitto di poteri*, in *Diritto e giustizia*, 2005, fasc. 9 pag. 72;
- E. CAMPUS, A. PLINI**, *Segreto di Stato, più dubbi che certezze. Altri nodi da sciogliere. Perplessità sui nuovi poteri al Governo*, in *Diritto e giustizia*, 2005, fas.22 pag. 123;
- E. CAMPUS, A. PLINI**, *Segreto di Stato e interferenze tra norme. Dalla legge n° 801/77 alla n° 241/90 e ambito di applicazione*, in *Diritto e giustizia*, 2004, fasc.26 inserto;
- M. CAPPELLETTI**, *Intervento in materia di segreto di Stato*, in *Democrazia e diritto*, 1974, n° 4;
- R. CHIEPPA**, *Una discutibile cessazione della materia del contendere*, in *Giur. Cost.*, 2005, pag.3988;
- COMITATO PARLARE PER I SERVIZI DI INFORMAZIONE E SICUREZZA E PER IL SEGRETO DI STATO: RELAZIONI**, *Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato*, Camera dei Deputati, 2002;
- D. DIONISI**, *Villa Certosa: porte aperte? Caso chiuso. Segreto di Stato, norme alle corde. E i dubbi restano in piedi*, in *Diritto e giustizia*, 2005, fasc. 41;
- L. ELIA**, *Villa Certosa: un'inammissibilità che non convince*, in *Giur. Cost.*, 2005, pag 3983;
- V. FANCHIOTTI**, *Il gusto (amaro) del segreto*, in *Giust. Cost.*, 2009, Nota a C. Cost. 3 aprile 2009 n°106 Fasc. 2 1039 ss.;
- L. FERRAJOLI**, *Segreto e informazioni nello Stato contemporaneo*, in *Democrazia e diritto*, 1974.;
- L. FIORAVANTI**, *Il segreto di Stato nel nuovo codice di procedura penale*, in *Politica del diritto*, 1989, XX
- F. FRATTINI**, *La disciplina del segreto di Stato. Normativa vigente, prassi applicativa e profili di criticità*, in *Per aspera ad veritatem. Rivista di intelligence e cultura professionale*, 1977, n°9 settembre – dicembre 1977;
- T.F. GIUPPONI**, *Ancora un conflitto in materia di segreto di Stato: i magistrati di Bologna “impugnano” e il parametro costituzionale “scivola”*, in *Giur. It.* 2001, pag. 1216;
- T.F. GIUPPONI**, *La Corte Costituzionale giudice e “parte” in materia di segreto di Stato?. Le sentenze numero 110 e 410 del 1998*, in *Giur. Cost.*, 1999, pag. 1226;
- T.F. GIUPPONI**, *“A ciascuno il suo”: il segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 2;
- T.F. GIUPPONI**, *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero del bilanciamento impossibile) in Diritto penale contemporaneo*, 2014, pag. 1;

- S. LABRIOLA**, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Giuffrè, 178;
- S. LABRIOLA**, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Enc. Dir.*, 1989, XLI, 1028 ss;
- R. LOBIANCO**, *Il disastro aviatorio di Ustica e la teoria della forma atipica del segreto di Stato*, in *Diritto dei trasporti*, 2077, fasc. 1 pag. 67;
- M. LUCIANI, G. SPANGHER, I.F. CARAMAZZA**, *Il segreto di Stato: evoluzioni normative e giurisprudenziali*, in *Gnosis. Quaderno di intelligence. Numero monografico*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2011, Continuazione di: Per aspera ad veritam;
- A. MACCHIA**, *Segreto di Stato, dalla Consulta cartellino giallo per il legislatore. La pronuncia auspica una disciplina organica della materia*, in *Diritto e giustizia*, 2002, fasc. 28;
- A. MARI**, *Segreto di Stato: la Corte Costituzionale conferma la non conoscibilità degli arcana imperii*, in *Cass. Pen.*, 2012, fasc.11 pag. 52;
- A. MASARACCHIA**, *Lo strano caso del segreto di Stato sulla villa "La Certosa"*, in *Giur. cost.*, 2005, fasc.5 pag. 4067;
- C. MOSCA, S. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI**, *I servizi di informazione e il segreto di Stato (legge 3 agosto 2007 n° 124)*, Giuffrè, 2008, Presentazione di Giovanni Conso;
- G. MUSIO**, *Il segreto politico-militare nella prospettiva di un nuovo cod. proc. Pen.*, in *L'indice penale*, 1975;
- G. MUSIO**, *Il segreto politico-militare di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1976, n° 4;
- C. NARDONE**, *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo (l'esperienza dell'Italia)* a cura di R. Dickman S. Staiano, 2008;
- A. NATALINI**, *"Arcana imperii" e tutela del segreto di Stato: le "nuove" frontiere del sindacato di legittimità sugli atti di opposizione*, in *Giur. It.*, 2003, Nota a sent. Cass. Sez. I pen. 10 dic. 2011;
- R. ORLANDI**, *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2012, Nota a C. Cost. 23 febr 2012 n° 40 Fasc. 3 pag. 2327;
- A. PACE**, *L'opposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge 124 del 2007*, in *Giur. cost.*, 2008, Fasc. 5 pag. 4041;
- A. PACE**, *Le due Corti ed il caso Abu Omar* in *Giur. Cost.*, 2014, fasc. 1 pag. 0389D
- P. PISA**, *Segreto di Stato: un caso anomalo*, in *Giur. Cost.*, 2005, pag. 3999;
- P. PISA**, *Il segreto di Stato: profili penali*, Giuffrè, 1977;
- P. PISA**, *Il segreto di Stato di fronte alla Corte Costituzionale: luci ed ombre in attesa della riforma*. In *Giur. cost.*, 1977, 1205;
- P. PISA**, *Una discutibile cessazione della materia del contendere su apposizione di segreto di Stato*, 2005, fasc. 5 pag. 3988;

- P. PISA, L. SCOPINARO**, *Segreto di Stato e notizie riservate: un'interpretazione costituzionalmente corretta in attesa della riforma del codice penale*, in *Giur. cost.*, 2002, 2130 ss.;
- G. PISANELLI**, *La sentenza della Corte Costituzionale n° 24 del 2014 in materia di segreto di Stato in Federalismi.it n° 6, 2014*
- F. RAMACCI**, *Segreto di Stato, "salus rei publicae" e "sbarramento" ai p.m.*, in *Giur. cost.*, 2009, Nota a C. Cost. 3 aprile 2009 n 106 Fasc. 2 pag 1015;
- M. RAVERAIRA**, *Segreto nel diritto costituzionale*, in *Digesto disc. Pubbl.*, 1999, XIV;
- M. RAVERARIA**, *Segreto nel diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, 1998;
- G. RICCIO e G. DE STEFANO**, *La tutela processuale del segreto di Stato tra interventi giurisdizionali e proposte di riforma*, in *Politica del diritto*, 1988, 03-set;
- M. RODRIQUEZ**, *Sicurezza dello Stato e pubblici segreti nella prospettiva dei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto processuale*, 1977, 57;
- U. ROSSI MERIGHI**, *Segreto di Stato tra politica ed amministrazione*, 1994, Edizioni scientifiche italiane;
- G. SALVI**, *La Corte Costituzionale e il segreto di Stato*, in *Cass. Pen.*, 2009, 3758;
- A.M. SANDULLI**, *Note minime in tema di segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 1977, 1200e segg.;
- C. SANTORIELLO**, *La sentenza costituzionale n°110 del 1998 in tema opposizione del segreto di Stato e poteri dell'A.G.: una pronuncia con molte luci e qualche ombra*, in *Giur. It.*, 1999, pag. 797
- G. SCACCIA**, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n° 133 del 2012*, in *D. e S.*, 2012, 3, pp. 585-600;
- F. SORENTINO**, *Inammissibilità del conflitto per cessazione della materia del contendere?*, in *Giur. Cost.*, 2005, pag. 3996;
- D. SPIRITO**, *Segreto di Stato e funzione giurisdizionale: "bilanciamento o prevalenza di interessi?"*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1979, 581;
- M. T. STURLA**, *Commento alla sent. del Tribunale Supremo Militare del 17 marzo 1971 in materia di segreto militare diritto alla difesa*, in *Rivista di diritto procedurale*, 1971;
- A. TOSCHI**, *Segreto (diritto proc. Pen.)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1990, anno incerto;
- C. TROISIO**, *Controllo parlamentare e servizi di sicurezza nell'ordinamento italiano*, 1981, Pubblicazioni dell'istituto di diritto pubblico della facoltà di giurisprudenza ;
- A. VEDASCHI**, *Il segreto di Stato tra tradizione e innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*. 2012, fasc. 3 pag. 978;
- A. VEDASCHI**, *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Giur. cost.*, 2014, fasc. 1 pag. 394;

