

“A ciascuno il suo”.

**L'attività dei servizi di informazione
e la disciplina del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte**

di Tommaso F. Giupponi *

Con la sent. n. 40/2012 la Corte costituzionale ha risolto il conflitto nato nell'ambito del c.d. caso Pollari, tornando ad occuparsi della problematica questione relativa alla natura e ai limiti del segreto di Stato, con particolare riferimento alla sua possibile utilizzazione per garantire la necessaria riservatezza dell'organizzazione e dell'attività dei servizi di informazione (ex art. 39 della legge n. 124/2007; nn. 6, 7, 8 dell'Allegato al d.p.c.m. 8 aprile 2008).

La questione, come noto, trae origine dal procedimento penale pendente presso il Tribunale di Perugia nei confronti dell'ex Direttore del SISMI, Nicolò Pollari, e di un funzionario dello stesso Servizio, Pio Pompa, imputati a vario titolo di peculato, violazione di corrispondenza e possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio per aver costituito un archivio contenente numerose informazioni relative alla vita, all'attività e agli orientamenti politici di magistrati, funzionari pubblici, giornalisti e parlamentari. Senza entrare nel dettaglio dell'intricata vicenda giudiziaria, si ricorda solo come al centro della stessa fosse l'ipotesi dell'appropriazione e dell'utilizzo indebiti, da parte degli imputati, di risorse finanziarie, materiali e umane del SISMI per finalità estranee agli scopi istituzionali del Servizio (quali la predisposizione dei già citati *dossier* informativi, con il supposto fine di screditare e diffamare soggetti considerati pericolosi ed ostili in ragione delle loro idee politiche).

Sottoposti ad interrogatorio all'atto della chiusura delle indagini preliminari (autunno 2009), gli indagati avevano affermato di poter provare la loro estraneità agli addebiti formulati, esercitando in pieno il loro diritto di difesa ex art. 24 Cost., solo rilevando notizie coperte da segreto di Stato, in quanto relative ai c.d. *interna corporis* dei servizi di informazione. Di conseguenza, avevano opposto formalmente il segreto in relazione ad un complesso di circostanze connesse ai capi di imputazione (quali, ad es., le direttive impartite dall'autorità di governo e dal Direttore del SISMI, il loro ruolo specifico all'interno del SISMI, le risorse utilizzate per le relative attività).

Ritenendo essenziale ai fini della definizione del procedimento la conoscenza di alcune circostanze sulle quali era stato opposto il segreto, i magistrati di Perugia avevano quindi

chiesto al Presidente del Consiglio (ex art. 41 della legge n. 124/2007) di confermare l'esistenza del segreto in relazione ai seguenti punti, qui indicati per sommi capi: 1) se il SISMI diretto da Pollari avesse finanziato in qualsiasi forma la sede romana gestita da Pompa; 2) se il SISMI diretto da Pollari avesse retribuito economicamente, in qualsiasi forma, il Pompa stesso e altri funzionari coinvolti; 3) se il SISMI diretto da Pollari avesse impartito agli stessi ordini e direttive, con particolare riferimento alla raccolta di informazioni su magistrati italiani o stranieri.

A sua volta il Presidente del Consiglio aveva successivamente confermato l'opposizione del segreto in relazione a tutte le circostanze richieste, con particolare riferimento alla necessità di tutelare la riservatezza dell'organizzazione interna e delle modalità operative dei servizi, la cui diffusione avrebbe creato un grave danno per la sicurezza nazionale (cfr. le note del 3 e del 22 dicembre 2009, oggetto specifico del conflitto di attribuzione).

Secondo il GUP di Perugia, i provvedimenti di conferma avrebbero leso le attribuzioni costituzionali del potere giudiziario sotto diversi profili. Tralasciando, in questa sede, quelli relativi alla necessaria trasparenza nell'utilizzazione di fondi pubblici, due appaiono le questioni più rilevanti sul piano del diritto costituzionale: i limiti connessi al c.d. segreto illegale e le possibili forme di controllo sugli atti di conferma del segreto di stato, con particolare riferimento ai poteri della Corte.

In primo luogo, infatti, si tratterebbe di condotte illegali in nessun modo riconducibili alla tutela del supremo interesse alla sicurezza (interna ed esterna) dello Stato, declinata (secondo l'attuale disciplina normativa) quale: integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali; difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento; indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e relazioni con essi; preparazione e difesa militare dello Stato.

In quanto del tutto estranee ai fini istituzionali dei servizi, le attività oggetto di imputazione non potrebbero, quindi, essere in alcun modo legittimamente coperte dal segreto. Tale circostanza, secondo il ricorrente, sarebbe confermata anche da alcune disposizioni della legge n. 124/2007 (pur non specificamente applicabili al caso concreto): da un lato, l'individuazione di un'apposita, speciale causa di giustificazione per i funzionari dei servizi, prevista esclusivamente in relazione ad attività espressamente autorizzate dall'autorità governativa in quanto indispensabili alle finalità istituzionali dei servizi, non altrimenti perseguibili (artt. 17-19); dall'altro, la previsione di un apposito divieto, penalmente sanzionato, di costituire archivi segreti per finalità non istituzionali (art. 26).

Il tutto, infine, sarebbe ulteriormente confermato dal nuovo comma 1-bis dell'art. 204 c.p.p., (richiamato anche dall'art. 4 del d.p.c.m. 8 aprile 2008), norma processuale

secondo la quale “non possono essere oggetto del segreto [...] 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” (anche se, espressamente, si aggiunge che “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”).

Alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale e dell’attuale disciplina legislativa, insomma, non sarebbe ravvisabile alcuna forma di immunità sostanziale a favore dei funzionari dei servizi i quali, anzi, non potrebbero essere tutelati attraverso lo strumento del segreto in relazione a condotte illegali ed estranee alle finalità istituzionali, attuate in violazione della speciale causa di giustificazione già citata.

In secondo luogo, in occasione della conferma del segreto opposto in giudizio dagli indagati, il Presidente del Consiglio non solo non avrebbe motivato adeguatamente in relazione alla presunta prevalenza degli interessi connessi alla tutela della sicurezza nazionale rispetto ad altri beni costituzionalmente tutelati (con particolare riferimento alla corretta amministrazione della giustizia), ma avrebbe addirittura travisato l’oggetto della richiesta di conferma da parte dei magistrati di Perugia. La risposta del governo, infatti, avrebbe riguardato non tanto l’esistenza dei finanziamenti in questione, ma le loro concrete modalità; contemporaneamente, l’esistenza di ordini e direttive da parte del direttore del SISMI nei confronti di funzionari del servizio sarebbe pacifica, mentre la presenza di specifiche indicazioni relative alle condotte oggetto di indagine non potrebbe essere legittimamente sottoposta a segreto, in quanto ipotesi di “gravissima deviazione dagli scopi istituzionali del Servizio, ai limiti del tentativo di eversione costituzionale”.

Opposta, naturalmente, la ricostruzione dell’Avvocatura dello Stato, tesa sostanzialmente a negare che la conferma del segreto da parte del Presidente del Consiglio (visto anche il tenore delle richieste dei magistrati perugini) abbia riguardato le specifiche condotte illegali contestate agli imputati e volta comunque ad escludere la possibilità, per la Corte, di sindacare nel merito le ragioni e le motivazioni (tutte politiche) sulla cui base sono stati adottati gli impugnati provvedimenti di conferma del segreto.

Entrando nel merito, come noto, la Corte ha respinto il ricorso con argomentazioni di grande interesse che, pur nella sostanziale continuità con il recente precedente del “caso Abu Omar” (sent. 106/2009) aprono prospettive forse in parte diverse, anche in vista della piena applicazione della riforma del 2007.

Prima di tutto, la Corte delimita i legittimi confini del segreto di stato, in relazione alla sua

possibile interferenza con altri beni costituzionalmente rilevanti e con particolare riferimento ai “limiti della sua prevalenza rispetto alle contrapposte esigenze dell'accertamento giurisdizionale”. In continuità con la sua pregressa giurisprudenza, sostanzialmente accolta dal legislatore, si ribadisce che “l'istituto in questione può rinvenire la sua base di legittimazione esclusivamente nell'esigenza di salvaguardare supremi interessi riferibili allo Stato-comunità, ponendosi quale strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza, esterna e interna, dello Stato e per garantirne l'esistenza, l'integrità, nonché l'assetto democratico: valori che trovano espressione in un complesso di norme costituzionali, e particolarmente in quelle degli artt. 1, 5 e 52 Cost.”.

Ebbene, secondo la Corte “rispetto ai valori considerati, altri valori – pure di rango costituzionale primario – sono fisiologicamente destinati a rimanere recessivi” e, di conseguenza, la “salvaguardia della *salus rei publicae* rende ragione [...] del fatto che il segreto di Stato si presti a fungere da sbarramento all'esercizio della funzione giurisdizionale, dal momento che “la sicurezza dello Stato costituisce [...] un interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca [...] la esistenza stessa dello Stato, del quale la giurisdizione costituisce soltanto un aspetto”. Tuttavia, al fine di individuare un “equilibrato bilanciamento” dei valori in questione, tale sbarramento non appare totale, potendo comunque il giudice procedere all'accertamento penale dei fatti oggetto di indagine sulla base di elementi di prova del tutto autonomi e indipendenti dagli atti e documenti coperti dal segreto (come stabilito fin dalla sent. n. 110/1998 e, ora, espressamente previsto dal nuovo art. 202 c.p.p.).

Tutto ciò premesso, ribadendo “il carattere ampiamente discrezionale e la natura squisitamente politica” delle decisioni governative in materia di segreto di stato e la loro insindacabilità in sede giurisdizionale, ma solo in sede politico-parlamentare (ferme restando le competenze della Corte), il Giudice dei conflitti ribadisce i confini del suo giudizio in materia, stigmatizzando, però, la genericità delle richieste di conferma formulate dai magistrati di Perugia.

Secondo la Corte, infatti, il Presidente del Consiglio si sarebbe limitato a confermare l'esistenza del segreto, con motivazioni razionali e pertinenti, in relazione alle ipotesi prospettate dai giudici. Di conseguenza, il segreto di Stato confermato con gli atti impugnati non riguarderebbe direttamente le attività illegali ascritte agli imputati, ma si riferirebbe a notizie (pur ricollegabili ai fatti per cui si procede) “la cui propalazione è stata reputata suscettibile di esporre a indebita pubblicità le modalità organizzative e operative dei servizi”, con grave pregiudizio per la sicurezza nazionale.

Nella specie, in ogni caso, non sarebbe ravvisabile alcuno dei limiti attualmente previsti per l'opponibilità del segreto di Stato: non l'eversione costituzionale (nemmeno contestata agli imputati) e che comunque deve essere interpretata come attività volta "a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle istituzioni democratiche"; non l'espresso divieto di costituzione di archivi per finalità non istituzionali, in quanto norma penale entrata in vigore successivamente alle condotte oggetto di indagine.

Quanto alla supposta illegalità delle condotte degli imputati, del tutto estranee ai fini istituzionali dei servizi, la Corte sottolinea, ancora una volta, come le richieste di conferma siano formulate "in termini generici e indifferenziati", "senza alcun riferimento né ai soggetti interessati [...], né, soprattutto, alle finalità della raccolta di informazioni considerata". Di conseguenza, e inevitabilmente, anche gli atti di conferma "hanno un oggetto [...] generico, non qualificato da riferimenti che evocino il carattere non istituzionale dell'attività in questione", motivo per cui non è possibile interpretarli "nel senso di attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri l'intento di imporre, *omisso medio*, il vincolo del segreto su quanto costituisce il *thema demonstrandum* nel processo da cui il conflitto origina".

Quanto al supposto difetto di motivazione degli atti di conferma del segreto, la Corte ribadisce la linea di cauto *self restraint* già inaugurata con la sent. 106/2009. Dopo aver ricordato che "la Corte è chiamata [...] a valutare la sussistenza o insussistenza dei presupposti del segreto di Stato ritualmente opposto e confermato, non già ad esprimere una valutazione di merito sulle ragioni [...] del segreto stesso", rimessa esclusivamente al Parlamento, 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 Corte con lo strumento del conflitto di attribuzione". E, ancora una volta, l'ampiezza delle richieste della magistratura giustifica il tenore, altrettanto generale, dei provvedimenti di conferma del Presidente del Consiglio.

Ecco, allora, le possibili prospettive di cui si accennava e che rimangono sullo sfondo, pur problematiche: *quid iuris* se le richieste dei magistrati perugini fossero state redatte in termini più puntuali, definiti e precisi, spingendo il Presidente del consiglio ad un maggior dettaglio quanto alla conferma, o meno, del segreto opposto in relazione a fatti

maggiormente circostanziati?

A ciascuno il suo, sembra dire la Corte, non escludendo un controllo più penetrante, in futuro, alla luce di circostanze diverse e di richieste più puntuali da parte dei magistrati precedenti, pur consapevole di muoversi ai confini del nocciolo duro della politicità in cui, alla fine, sembra impossibile ogni reale forma di bilanciamento (anche da parte dell'unico potere nei cui confronti, lo si ricordi, non è opponibile in nessun caso il segreto di stato (sostanzialmente invocabile, quale "esigenza di riservatezza", anche nei confronti del comitato parlamentare di controllo, sede naturale di quel controllo politico da sempre valorizzato in materia di segreto di Stato).

* Prof. straordinario di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Bologna – tommaso.giupponi@unibo.it.