

Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007

di Tommaso F. Giupponi

(Saggio destinato agli *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*)

SOMMARIO: 1. La fine di un regime transitorio trentennale, tra sovrapposizioni, continuità e discontinuità normative. – 2 Il fondamento costituzionale dell'attività dei servizi e del segreto di Stato. – 3 Politiche informative di sicurezza e profili istituzionali: il ruolo centrale della Presidenza del consiglio nella legge n. 801/1977. – 4. L'organizzazione dell'attività di *intelligence* nella legge n. 124/2007: il mantenimento del "doppio binario" (AISE e AISI) e l'ampliamento del ruolo della Presidenza del Consiglio. Il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS). – 5. Attività dei servizi e Stato di diritto: i rapporti con l'autorità giudiziaria e le garanzie funzionali. – 6. I controlli amministrativi, politici e giurisdizionali: l'Ufficio ispettivo del DIS, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) e la Corte costituzionale. – 7. La riforma del segreto di Stato: il ruolo del Presidente del Consiglio e il nuovo Ufficio centrale per la segretezza (UCSE). Il sistema di classificazione e la sua temporaneità, tra notizie "segrete" e notizie "riservate". – 8. L'apposizione, l'opposizione e la conferma del segreto. I procedimenti, i protagonisti e le limitazioni previste. Il ruolo del COPASIR. – 9. Segreto di Stato e funzione giurisdizionale davanti alla Corte costituzionale: il caso "Abu Omar".

1. la fine di un regime transitorio trentennale, tra sovrapposizioni, continuità e discontinuità normative.

La legge n. 124/2007, sul sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e in materia di segreto di Stato, interviene dopo un lungo dibattito politico-parlamentare,¹ e a distanza di trent'anni esatti dall'adozione della legge n. 801/1977, espressamente pensata (in alcune sue importanti previsioni, e con particolare riferimento al segreto di Stato) come disciplina transitoria. La consapevolezza della necessità di un aggiornamento della disciplina in materia, come noto, è emersa ancora una volta in occasione di delicate inchieste giudiziarie che hanno visto coinvolti soggetti appartenenti ai nostri servizi, oltre che (in alcuni casi) la formale opposizione del segreto di Stato.

Ciò, a dire il vero, sembra essere stata una costante nella storia dei nostri apparati di *intelligence*, più volte riformati nel corso della storia repubblicana in occasione di noti scandali politico-giudiziari, spesso connessi a vere e proprie trame di natura eversiva.² Da ultimo, con particolare riferimento agli ultimi venti anni, si pensi solo alla vicenda Gladio, allo scandalo sui fondi neri del SISDE e al conflitto tra magistrati di Bologna e Governo, giunto più volte di fronte alla Corte costituzionale;³ ma anche, più di recente, alle vicende

¹ Si vedano, tra i più recenti progetti di riforma presentati in Parlamento, quelli di iniziativa del Governo: XI legislatura, AS 1628 (1993); XIII legislatura, AS 4162 (1999); XIV legislatura, AS 1513 e AC 3951 (2002-2003). Ma anche quelli presentati congiuntamente da alcuni componenti del Comitato parlamentare di controllo: XVI legislatura, AC 2070 e AS 1335 (2006-2007). Si ricordano, però, anche i lavori della commissione Jucci, nominata dal Governo Prodi nel 1997, e le diverse relazioni presentate dal Comitato parlamentare di controllo (cfr. il primo rapporto del 1995, XII legislatura, Doc. XXXIV, n.1; nonché la relazione sulle ipotesi di riforma del 2001, XIV legislatura, Doc. XXXIV, n. 1).

² Si pensi, ad esempio, alla riforma di cui al D.P.R. n. 1477/1965 (successiva allo scandalo SIFAR e al caso "De Lorenzo"); ma anche all'approvazione della legge n. 801/1977 (connessa alle vicende che coinvolsero i vertici del SID). A ben vedere, anche la legge del 2007 è stata approvata in concomitanza con l'esplosione del caso "Abu Omar", che ha coinvolto i vertici del SISMI.

³ Cfr. le sentt. nn. 110 e 410 del 1998; 487 del 2000.

connesse ai casi “Villa La Certosa” e “Abu Omar” (entrambi, non a caso, giunti ancora una volta all'attenzione della Corte costituzionale).⁴

Quattro, in sintesi, le principali linee d'intervento della citata riforma: a) la semplificazione e la riorganizzazione degli apparati, con un chiarimento delle responsabilità e delle catene di comando; b) la predisposizione di un sistema di garanzie funzionali per gli appartenenti ai servizi; c) la riforma della disciplina del segreto di Stato e delle classifiche di segretezza; d) il potenziamento degli strumenti di controllo del Comitato parlamentare e della Corte costituzionale. In tutti gli ambiti citati, però, si evidenziano contemporaneamente profili di continuità e di discontinuità rispetto al previgente regime, circostanza che a tratti rende la legge di riforma, come vedremo, non priva di ambiguità.

Solo per fare alcuni esempi, rappresenta un evidente segno di continuità la scelta di una contestuale riforma degli ambiti relativi ai servizi di informazione ed al segreto di Stato. Da un punto di vista generale, infatti, deve essere sottolineato come le due aree di intervento non siano affatto sovrapponibili, pur avendo alcuni elementi di connessione; come vedremo, riservatezza dell'azione dei servizi e tutela connessa al segreto di Stato sono concetti ben diversi. Con la legge di riforma del 2007, invece, la scelta per una disciplina congiunta dei due aspetti, sulla scia di quanto già avvenuto nel 1977, viene ulteriormente avvalorata, con una sostanziale omologazione anche dei poteri di intervento e controllo della Corte costituzionale. Altro profilo di continuità è quello connesso al mantenimento di un sistema di informazione fondato su due distinti servizi (oggi Agenzie): uno “interno” ed uno “esterno”. Nonostante le proposte per una unificazione degli apparati di *intelligence* civile e militare, anche al fine di evitare sovrapposizioni e duplicazioni problematiche, la riforma mantiene un assetto sostanzialmente duale, con l'emersione di nuovi profili di ambiguità in relazione ai confini tra tradizione attività di prevenzione delle forze di polizia e attività informative della nuova AISI in relazione a criminalità organizzata e terrorismo, anche internazionale.

Evidenti, in ogni caso, anche alcune novità che caratterizzano la riforma in questione. Si pensi, ad esempio, all'espressa previsione di precisi limiti temporali al segreto di Stato e alle diverse classifiche di segretezza, al centro di note polemiche politico-giudiziarie; all'ulteriore rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio quale organo centrale in materia di politiche informative per la sicurezza, attraverso la costituzione di un vero e proprio Dipartimento a ciò demandato, con una definitiva emarginazione dei Ministri dell'interno e della difesa; all'innovativa disciplina in materia di garanzie funzionali degli appartenenti ai servizi di *intelligence*, al fine di garantire una maggiore efficacia della loro azione; all'espressa previsione di un articolato sistema di classifiche di segretezza, prima confinato nella zona d'ombra della normazione secondaria e atipica; infine, all'ampliamento del sistema dei controlli, interni e di tipo politico-parlamentare, in relazione all'attività dei servizi di informazione ed alla gestione delle risorse.

Tutti questi dati, insieme ad altre previsioni che si vedranno, confermano l'impressione di un assetto legislativo in parte legato al passato (pur con significativi aggiustamenti) e in parte rivolto al futuro, anche se su molti degli aspetti più innovativi che si sono anticipati pesa il rinvio a disposizioni di attuazione la cui conoscibilità è solo parziale.⁵ Su tutto, infine, spicca il ruolo della Corte costituzionale, giudice ultimo di

⁴ Si vedano le ordd. nn. 404 del 2005; 124, 125, 337 e 338 del 2007; 230 e 425 del 2008; nonché, da ultimo, la recente sent. n. 106 del 2009.

⁵ Quattordici sono i casi in cui la legge n. 124/2007 rinvia a specifici Decreti del Presidente del Consiglio. Al momento risultano adottati: I) il D.P.C.M. dell'8 aprile 2008 in materia di segreto di Stato (pubblico, vedi G.U. n. 90 del 16 aprile 2008); II) i cinque D.P.C.M. del 1 agosto 2008 (riservati, vedi i comunicati sulla G.U. n. 199 del 26 agosto 2008), relativi: 1) all'organizzazione del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza

legittimità delle attività connesse alle politiche informative per la sicurezza e alla tutela del segreto di Stato, il cui ruolo, ora istituzionalizzato espressamente da parte del legislatore del 2007, rischia però di sovrapporsi all'ineliminabile sfera della discrezionalità politica caratteristica tipica di tale delicatissimo settore, ben oltre i confini tradizionali del giudizio risolutivo di conflitti di attribuzione tra Governo, magistratura e (eventualmente) Parlamento.

2 Il fondamento costituzionale dell'attività dei servizi e del segreto di Stato.

L'attività dei servizi di informazione,⁶ come noto, pone diversi problemi di ordine costituzionale. Da un lato, infatti, appare caratterizzata da compiti, organizzazione e responsabilità del tutto peculiari, in modo da evidenziare la questione dei confini di una sua autonoma identificazione nell'ambito dell'amministrazione statale. Dall'altro, pur nelle sue peculiarità, deve comunque essere collocata nell'ambito di un ordinamento costituzionale ispirato a precise opzioni di fondo, figlie del costituzionalismo liberaldemocratico. Per questo, dunque, non sembra potersi prescindere dalle origini storiche dell'attività di spionaggio e dal ruolo via via assunto dai servizi di informazione nell'evoluzione del moderno concetto di Stato.⁷ In questo senso, nel corso degli anni, e nell'ambito di ordinamenti diversi tra loro, sono state avanzate diverse letture del fondamento dell'attività di informazione e sicurezza. Se, infatti, all'interno di contesti assolutistici o autoritari il concetto di ragion di Stato, che tanto ha rappresentato nell'evoluzione del pensiero politico moderno, può apparire un sufficiente (anche se assai sfuggente) appiglio,⁸ diverso sembra dover essere l'approccio seguito alla luce dell'affermazione dei principi del costituzionalismo liberale e dello Stato di diritto.

(DIS) e al rilascio dei nulla osta di sicurezza (NOS); 2) all'organizzazione dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI); 3) all'organizzazione dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE); 4) allo stato giuridico ed economico del personale del sistema di informazione per la sicurezza (di cui sono stati successivamente pubblicati gli artt. 44 e 134, vedi G.U. n. 282 del 2 dicembre 2008); 5) alla contabilità finanziaria e patrimoniale di DIS, AISI ed AISE; III) i sei D.P.C.M. del 12 giugno 2009 (riservati, vedi i comunicati sulla G.U. n. 154 del 6 luglio 2009), e relativi: 1) alla definizione delle procedure esecutive per lo svolgimento delle attività ispettiva da parte dell'apposito Ufficio del DIS (tale regolamento risulta quindi separato rispetto a quello generale sull'organizzazione del DIS); 2) alla disciplina generale e all'organizzazione degli archivi di DIS, AISE e AISI; 3) all'organizzazione e al funzionamento della Scuola di formazione del personale dei servizi, istituita presso il DIS; 4) alla disciplina delle modalità di accesso del personale dei servizi agli archivi delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti che erogano servizi di pubblica utilità; 5) alla disciplina delle modalità di rilascio e di conservazione dei documenti di copertura per il personale dei servizi; 6) alle modalità di svolgimento di attività economiche simulate da parte dei servizi; IV) il D.P.C.M. del 12 giugno 2009 sulle classifiche di segretezza (pubblico, ad eccezione dell'art. 7, vedi G.U. n. 154 del 6 luglio 2009); V) nonché, infine, il D.P.C.M. del 12 giugno 2009 sulla stipula di contratti di appalto di lavori e di forniture di beni e servizi (pubblico, vedi G.U. n. 154 del 6 luglio 2009). Al momento, quindi, risulterebbe ancora da adottare il regolamento relativo ai rapporti tra AISE e Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa (RIS).

⁶ Tale funzione informativa, come noto, consiste essenzialmente nel c.d. processo di *intelligence*, suddivisibile in varie fasi: a) la raccolta di notizie, documenti e materiali; b) la loro valutazione; c) il coordinamento di quanto raccolto; d) l'interpretazione; e) l'analisi; f) l'approntamento di situazioni e la diffusione delle notizie elaborate e dei punti di situazione. Per una ricostruzione generale dei profili dell'attività dei servizi, da ultimo, si veda A. Massera, C. Mosca, *I servizi di informazione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003, pagg. 533-534.

⁷ Sul punto, da ultimo, si veda C. Mosca, *Profili storici sui servizi di informazione e di sicurezza*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, 2008, pag. 5 ss.

⁸ Sull'importanza della dottrina della ragion di Stato e sulla sua influenza nell'evoluzione del pensiero politico occidentale si rimanda, per tutti, a F. Meinecke, *Die idee der Staatsräson in der neueren Geschichte* (1924), trad. italiana *L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*, Firenze, 1977.

Da questo punto di vista, infatti, le teorie dello stato di necessità, variamente proposte ed elaborate, portano ad una prospettiva in ogni caso sostanzialmente diversa, in cui si afferma un contesto di ordinaria garanzia di un determinato assetto, ispirato a precisi canoni organizzativi e espressamente orientato alla tutela e alla promozione di specifici interessi, che può eccezionalmente essere derogato al fine di salvaguardare la sua stessa esistenza. Proprio per questo, come è stato messo in evidenza, appare difficile fondare su un fatto normativo, di per sé espressione di una forza derogatoria rispetto al sistema delle norme poste all'interno di un determinato ordinamento, la previsione di strumenti ed apparati volti a tutelare stabilmente un particolare interesse pubblico, quale la sicurezza (esterna e interna).⁹

Dal punto di vista operativo, infatti, l'attività dei servizi di informazione mira alla raccolta di notizie utili alla salvaguardia non solo dell'indipendenza e dell'integrità dello Stato (generalmente riconducibili alla politica estera e di difesa), ma anche (sul piano più propriamente interno) alla tutela dello Stato democratico e delle istituzioni che ne sono alla base. E' dunque rispetto alle peculiarità di tale funzione informativa che deve porsi il problema del suo fondamento costituzionale. Non a caso, come noto, le posizioni avanzate in dottrina (soprattutto successivamente alla riforma del 1977 e alla formalizzazione del c.d. doppio binario) muovono tutte a partire da una ricostruzione degli artt. 52 e 54 Cost.¹⁰

In base ad una prima ricostruzione, infatti, la funzione di informazione si fonderebbe sul dovere di fedeltà alla Repubblica sancito dall'art. 54 Cost.¹¹ Secondo tale impostazione, infatti, esso non si manifesterebbe in modo generalizzato ed eguale per tutti i cittadini, ma si articolerebbe sulla base delle specifiche funzioni ricoperte da ciascun soggetto (e specificamente nell'ambito dell'esercizio di potestà pubbliche). Dunque, in relazione all'attività di informazione, tale dovere si concretizzerebbe nella tutela delle garanzie costituzionali e democratiche, con particolare riferimento al principio democratico e ai procedimenti decisionali che ne rappresentano l'ossatura.

Diversamente, invece, si ritiene da parte di coloro che riconducono le funzioni di informazione per la sicurezza al combinato disposto di cui agli artt. 52 e 54 Cost., con particolare riferimento, il primo, alla sicurezza connessa alla difesa esterna e, il secondo, alla sicurezza sul piano interno.¹² Sulla base di tale ricostruzione, secondo un'analogica lettura, il collegamento tra le due disposizioni si concretizzerebbe alla luce del fatto che il dovere di fedeltà rappresenterebbe "un dovere di difesa dello Stato repubblicano e delle sue istituzioni fondamentali per garantire la possibilità di restare fedeli ai valori in esso rappresentati ed accettati".¹³

Altri, poi, fondano l'attività dei servizi di informazione su di un collegamento tra l'art. 52 Cost. e l'art. 5 Cost., attraverso l'affermazione del sacro dovere di difesa della Patria, da declinarsi quale finalità "di protezione della sicurezza dello Stato-comunità – intesa come indipendenza nazionale, unità e indivisibilità della Repubblica [...] e come

⁹ Sul punto, per tutti, si vedano le osservazioni critiche di S. Labriola, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano, 1978, pag. 40 ss.; e di G. Cocco, *I servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, Padova, 1980, pag. 8 ss. Più ampiamente, per un recente tentativo di ricostruzione dei diversi volti costituzionali della sicurezza, sia consentito un rinvio a T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2008.

¹⁰ Per una ricostruzione delle diverse teorie prospettate, da ultimo, si veda A. Poggi, *Servizi di informazione e sicurezza*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 1999, pag. 77 ss.

¹¹ Così, per tutti, S. Labriola, *op. cit.*, pag. 46 ss.

¹² In questo senso, in parte anche sulla base dell'insegnamento di G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pag. 240 ss., A. Massera, *Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, pagg. 396-397.

¹³ Così G. Cocco, *op. cit.*, pag. 50.

complesso di caratteri che ne esprimono la democraticità – contro ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico”.¹⁴ Infine, sottolineando le peculiarità dei principi del costituzionalismo liberaldemocratico accolti dal nostro testo costituzionale, c’è chi dubita di un reale fondamento costituzionale di tale attività, valutandone poteri e limiti esclusivamente alla luce del sistema (quello sì costituzionalmente fondato) delle libertà fondamentali e della tutela del metodo democratico.¹⁵

In ogni caso, a prescindere dalle diverse letture proposte, un dato che sembra emergere è la generalizzata riconduzione delle attività di informazione per la sicurezza c.d. esterna all’art. 52 Cost. e al connesso problema della difesa militare. Più problematico, invece, il fondamento di una specifica funzione di informazione, propria di un’autonoma struttura burocratica, operante sul piano della sicurezza interna. In questo ambito, infatti, tale attività deve coordinarsi con gli specifici compiti di prevenzione dei reati tradizionalmente riconosciuti all’amministrazione di pubblica sicurezza.¹⁶

Sul punto, però, non deve essere dimenticata la profonda diversità (almeno dal punto di vista generale) quanto alle specifiche finalità dei due apparati. Mentre, infatti, l’autorità di pubblica sicurezza è dotata di una competenza generalizzata in materia di prevenzione delle situazioni o dei comportamenti considerati socialmente pericolosi per la collettività; i servizi di informazione per la sicurezza, a rigore, dovrebbero agire al fine di acquisire tutte gli elementi idonei ad una più efficace gestione della sicurezza nazionale. In questo senso, tali attività sembrerebbero poter svolgere un ruolo propedeutico, a livello conoscitivo, rispetto a successive decisioni sul piano più propriamente operativo.¹⁷

Tuttavia, come noto, compiti più propriamente operativi sono riconosciuti direttamente in capo agli stessi funzionari dei servizi informativi, anche se nell’ambito di attività in ogni caso finalizzate all’acquisizione di determinate informazioni (o volte ad impedire, in chiave difensiva, l’acquisizione di specifiche notizie da parte di servizi di altri paesi). Ciò, come vedremo, pone i già citati problemi di coordinamento con le attività proprie della polizia di sicurezza.¹⁸

Analogamente a quanto già detto in relazione ai servizi di informazione, anche la normativa in materia di segreto di Stato ha posto più di un problema dal punto di vista costituzionale. Ciò, in particolare, alla luce della sua incidenza su alcuni dei fondamenti di ogni ordinamento costituzionale liberaldemocratico, come la libertà di informazione (art. 21 Cost.) e la tutela giurisdizionale dei diritti (art. 24 Cost.), connessa con l’esercizio indipendente della funzione giurisdizionale (artt. 101, 111 e 112 Cost). Più in generale, come è stato più volte sottolineato, il costituzionalismo si nutre del mito della trasparenza del potere e della sua controllabilità da parte del popolo sovrano, laddove la tradizione del potere invisibile, degli *arcana imperii* è aspetto tradizionale dei regimi assolutisti.¹⁹ Se, però, nella sfera pubblica la trasparenza dovrebbe essere la regola e la segretezza

¹⁴ In questo senso A. Anzon, *Servizi segreti*, in *Enc. giur.*, XXVIII, Roma, 1992, pag. 1.

¹⁵ In questo senso, da ultimo, A. Poggi, *op. cit.*, pagg. 81-82, la quale, tuttavia, conclude manifestando una preferenza per il richiamo al dovere di fedeltà di cui al più volte citato art. 54 Cost. “che grava principalmente sul Governo, in virtù delle competenze istituzionali di cui è attributario e per esso, in parte, anche sui servizi”.

¹⁶ Non a caso, tutte le volte in cui è stata messa in dubbio la scelta per la duplicazione dei servizi, ciò si è verificato con particolare riferimento all’ambito della tutela della sicurezza interna.

¹⁷ Così, per tutti, Labriola, *op. cit.*, pag. 24 ss., secondo il quale l’attività dei servizi di informazione, di natura essenzialmente conoscitiva, sarebbe meramente strumentale rispetto a decisioni eventualmente prese da altri apparati dello Stato, con particolare riferimento ai diversi ambiti della prevenzione e repressione.

¹⁸ Sul punto, in particolare, si veda G. Cocco, *op. cit.*, pag. 71 ss., che sottolinea le differenze tra ordinaria attività di prevenzione della polizia di sicurezza e specifici compiti dei servizi di informazione, rilevando comunque una particolare forza attrattiva di questi ultimi (anche a livello operativo) ogni volta che entrino in gioco la sicurezza dello Stato e la difesa delle sue istituzioni.

¹⁹ Così, per tutti, N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1980, pag. 181 ss.

l'eccezione, ciò non vuol dire privare di ogni cittadinanza il segreto di Stato, ma doverlo leggere in collegamento sistematico con i principi e i valori fondanti dell'ordinamento, attraverso l'individuazione di specifici interessi pubblici di rilievo costituzionale.

Per quanto riguarda il segreto di Stato, la dottrina ha sostanzialmente individuato tali interessi nella difesa della sicurezza esterna e interna dello Stato, intese come garanzia e difesa, sul piano militare, dell'integrità territoriale dello Stato e tutela dell'ordinamento democratico e delle istituzioni repubblicane da atti eversivi o terroristici; tuttavia, una volta superate alcune tesi minoritarie,²⁰ non unanime è stata l'individuazione delle norme costituzionali di riferimento. Se, infatti, per quanto attiene alla sicurezza esterna (connessa alla difesa militare), generalizzato appare il richiamo all'art. 52 Cost.,²¹ maggiori problemi pone la giustificazione costituzionale del segreto in relazione alla tutela della sicurezza interna. Anche per questo, altri autori hanno individuato nell'art. 54 Cost. e nel connesso dovere di fedeltà alla Repubblica, il vero fondamento del segreto di Stato, visto come strumento di garanzia dei principi e dei valori democratici che sono a fondamento dello Stato repubblicano e delle sue istituzioni.²² Altri, infine, hanno indicato la necessità di una lettura congiunta di queste ed altre disposizioni, motivo per cui il segreto di Stato troverebbe fondamento sia nel dovere di difesa della patria, sia nel dovere di fedeltà alla Repubblica.²³

Dal canto suo, la giurisprudenza costituzionale, in riferimento all'allora vigente disciplina del segreto militare, ha avuto modo di definire supremo "l'interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e - al limite - alla stessa sua sopravvivenza. Interesse 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

²⁰ Cfr. G. Colli, *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato nelle accezioni politico-militare e di ufficio* in *Rass. par.*, 1968, pag. 263 ss., secondo il quale il fondamento indiretto dell'allora vigente disciplina in materia avrebbe dovuto essere rintracciato nell'art. 82 Cost. il quale, "mentre attribuisce a ciascuna delle Camere il potere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse, stabilisce però che la commissione di inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, limitazioni che, come è noto, comprendono anche il divieto di accertare determinati fatti o situazioni" per la presenza di un segreto di Stato. Dal canto suo, la giurisprudenza ha cercato di leggere il segreto militare alla luce dell'art. 2 Cost., che richiede a tutti "l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale" (cfr. Cass. Sez. III penale, 22 febbraio 1974, Rossanigo; sul punto P. Pisa, *Segreto di Stato. Profili penali*, Milano, 1977, pagg. 207-208).

²¹ Cfr., in particolare, A. Anzon, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1976, I, pag. 1784 ss; P. Pisa, *op. cit.*, pag. 213 ss. Tali autori, per giustificare una rilevanza del segreto anche in relazione alla sicurezza delle istituzioni democratiche sul piano interno, sono però costretti a ricorrere o alla nozione tradizionale di ordine pubblico materiale, oppure ad un'esigenza considerata immanente nell'ordinamento costituzionale, aprendo le porte a non poche ambiguità.

²² Così, per tutti, S. Labriola, *Segreto di Stato*, in *Enc. Dir.*, XLI, Milano, 1989, pag. 1030 ss., anche sulla scia della nota lettura dell'art. 54 Cost. offerta da G. Lombardi. Come noto, secondo tale autore il dovere di fedeltà alla Repubblica non si esaurirebbe nello specifico dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi, ma riguarderebbe i valori fondanti dell'ordinamento costituzionale, pur in un significato di contenuto "minimale" (senza pretendere una totale adesione agli stessi) e di tipo "negativo" (limitandosi a richiedere l'astensione da comportamenti pregiudizievoli, senza la pretesa di alcun comportamento attivo a difesa degli stessi). In ogni caso, come noto, per i pubblici funzionari, in virtù del loro specifico rapporto con le istituzioni repubblicane, verrebbe un dovere di fedeltà in qualche modo "qualificato", comportando un vincolo inevitabilmente maggiore rispetto ai privati cittadini.

²³ Cfr., ad es., P. Barile, *Democrazia e segreto*, in *Quad. cost.*, 1987, pag. 37; nonché, da ultimo, per una lettura combinata degli artt. 52, 54 e 117, secondo comma, lett.d), cfr. G. Salerno, *Il segreto di Stato tra conferme e novità*, in *Per. cost.*, n.1/2008, in particolare pag. 59 ss., che valorizza anche l'attuale competenza statale esclusiva in materia di difesa, forze armate e sicurezza dello Stato, ex art. 117, secondo comma, lett. d), Cost.

formula solenne dell'art. 52, che proclama la difesa della Patria sacro dovere del cittadino".²⁴ Queste affermazioni, pur dovendo essere contestualizzate rispetto ai giudizi di legittimità da cui sono scaturite, evidenziano come le esigenze della sicurezza siano ben tenute presenti dalla Corte, anche se non toccano espressamente la complessiva disciplina dell'attività dei servizi di informazione e del segreto di Stato, essendo limitate alla sfera della difesa militare.

Successivamente, in un'analogia occasione, la Corte ha precisato l'ambito operativo delle esigenze connesse alla difesa e alla sicurezza nazionale, sviluppando ulteriormente il ragionamento di cui alla precedente decisione.²⁵ Secondo il Giudice delle leggi, infatti, per individuare il fondamento costituzionale del segreto di Stato occorre fare riferimento non solo al concetto di difesa della Patria di cui all'art. 52 Cost., ma anche a quello di sicurezza nazionale, espressamente previsto "nell'art. 126 della Costituzione ed in numerose altre disposizioni degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale".²⁶ Ebbene, secondo la Corte proprio a tali concetti "occorre fare riferimento per dare concreto contenuto alla nozione del segreto politico-militare", ponendoli però anche "in relazione con altre norme della stessa Costituzione che fissano elementi e momenti imprescindibili del nostro Stato: in particolare vanno tenuti presenti la indipendenza nazionale, i principi della unità e della indivisibilità dello Stato (art. 5) e la norma che riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di Repubblica democratica (art. 1). Con riguardo a queste norme si può, allora, parlare della *sicurezza esterna ed interna* 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 la esistenza stessa dello Stato. In tal modo si caratterizza sicuramente la natura di questi interessi istituzionali, i quali devono attenersi allo Stato-comunità e, di conseguenza, rimangono nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono".²⁷

²⁴ Così la sent. n. 82/1976, su cui si vedano le osservazioni di G. Musio, *Il segreto politico-militare davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1976, I, pag. 588 ss. Tale impostazione, come noto, è stata successivamente ribadita dalla Corte anche con la sent. n. 86/1977, secondo la quale "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".

²⁵ Cfr la sent. n. 86/1977. Su tale decisione si vedano i commenti di A. Anzon, *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte costituzionale*; A.M. Sandulli, *Note minime in tema di segreto di Stato*; P. Pisa, *Il segreto di Stato di fronte alla Corte Costituzionale: luci ed ombre in attesa della riforma*, tutti in *Giur. cost.*, 1977, rispettivamente pag. 866 ss., pag. 1200 ss. e pag. 1206 ss.

²⁶ "Il primo concetto, quello di difesa della Patria, può avere una 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 (come si vedrà in prosieguo) altri principi che pur sono ritenuti essenziali nel nostro ordinamento costituzionale. Ma si può osservare che in altre disposizioni il concetto di difesa assume un significato più specifico, come nell'art. 87 Cost. che prevede un organo *ad hoc* denominato Consiglio supremo di difesa e che certamente, anche nel silenzio della norma, ha compiti attinenti in maniera rigorosa ai problemi concernenti la difesa militare e, pertanto, la sicurezza dello Stato" (così la citata sent. n. 86/1977). Oggi, come già anticipato, si veda anche l'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost., in relazione alle materie di competenza esclusiva statale "difesa e forze armate" e "sicurezza dello Stato".

²⁷ Secondo la Corte, quindi, "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" (cfr. sempre la sent. n. 86/1977; forte sembra l'eco delle vicende italiane di quegli anni).

Dunque, un fondamento costituzionale composito, che alle esigenze strettamente militari connesse alla difesa dello Stato affianca gli interessi connessi al concetto di sicurezza nazionale, intesa quale tutela, sul piano interno, da ogni azione violenta di tipo eversivo, contraria allo spirito democratico delle istituzioni repubblicane. Chiaro, in questo senso, l'allargamento prospettico della Corte, che estende le esigenze di tutela della sicurezza anche al profilo interno, sostanzialmente avallando il processo di riforma dei servizi di informazione allora in discussione in Parlamento (e non a caso conclusosi di lì a poco).

La stessa legge n. 801/1977, nel definire le finalità del segreto di Stato (che andava a sostituire le precedenti nozioni del segreto militare e del segreto politico) affermava chiaramente che esso riguardava le notizie la cui diffusione fosse stata "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".²⁸ In questo modo veniva chiaramente ripresa la giurisprudenza costituzionale in base alla quale il segreto di Stato deve riguardare la tutela di interessi che attengono allo Stato-comunità, in questo senso distinti da quelli perseguiti dal Governo o dalle maggioranze parlamentari che lo sostengono.

3 Politiche informative di sicurezza e profili istituzionali: il ruolo centrale della Presidenza del consiglio nella legge n. 801/1977.

Dal punto di vista istituzionale, la riforma del 1977 era caratterizzata dall'individuazione del Presidente del Consiglio quale organo centrale in materia di servizi di informazione. Ad esso, infatti, erano attribuite "l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza nell'interesse e per la difesa dello stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento".²⁹ A loro volta i Ministri della difesa e dell'interno da cui formalmente dipendevano i due precedenti servizi (Servizio informazioni per la sicurezza militare, SISMI,³⁰ Servizio informazioni per la sicurezza democratica, SISDE),³¹ erano comunque vincolati alle direttive ed alle disposizioni dello stesso Presidente del Consiglio, che

²⁸ Così, testualmente, l'art. 12 della legge n. 801/1977.

²⁹ In questo senso l'art. 1 della legge n. 801/1977.

³⁰ Cfr. l'art. 4, primo, secondo e terzo comma, della legge n. 801/1977 "E' istituito il Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI). Esso assolve a tutti i compiti informativi e di sicurezza per la difesa sul piano militare dell'indipendenza e della integrità dello Stato da ogni pericolo, minaccia o aggressione. Il SISMI svolge inoltre ai fini suddetti compiti di controspionaggio. Il Ministro per la difesa, dal quale il Servizio dipende, ne stabilisce l'ordinamento e ne cura l'attività sulla base delle direttive e delle disposizioni del Presidente del Consiglio dei Ministri [...]. Il direttore del Servizio e gli altri funzionari indicati nelle disposizioni sull'ordinamento sono nominati dal Ministro per la difesa", su parere del Comitato interministeriale" per le informazioni e la sicurezza.

³¹ Cfr. l'art. 6, primo, secondo e terzo comma, della legge n. 801/1977: "E' istituito il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE). Esso assolve a tutti i compiti informativi e di sicurezza per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento contro chiunque vi attenti e contro ogni forma di eversione. Il Ministro per l'interno, dal quale il Servizio dipende, ne stabilisce l'ordinamento e ne cura l'attività sulla base delle direttive e delle disposizioni del Presidente del Consiglio dei Ministri [...]. Il direttore del Servizio e gli altri funzionari indicati nelle disposizioni sull'ordinamento sono nominati dal Ministro per l'interno, su parere del Comitato interministeriale" per le informazioni e la sicurezza.

potevano essere anche molto dettagliate e nei cui confronti (non a caso) si è parlato di accentuate forme di subordinazione.³²

La scelta, come noto, apparve pienamente conforme a quanto indicato dalla già citata giurisprudenza della Corte costituzionale, là dove si afferma che la individuazione dei fatti, degli atti e delle notizie che possono compromettere la sicurezza dello Stato e devono, quindi, rimanere segrete, “costituisce [...] il frutto di una valutazione dell’autorità preposta” la quale “non può non consistere in una attività 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* ed è, quindi, intimamente legata all’accertamento di questi interessi ed alla valutazione dei mezzi che ne evitano la compromissione o ne assicurano la salvaguardia”.³³

Tale compito, secondo la Corte “può essere definito istituzionale per i supremi organi dello Stato, per quelli, appunto, ai quali spetta il compito di salvaguardare - come si è detto - la esistenza, la integrità, la essenza democratica dello Stato”. Alla luce di tali premesse, quindi, in tale materia deve essere riconosciuto un ruolo centrale del Presidente del Consiglio, dal momento che “non può non intervenire chi è posto al vertice della organizzazione governativa, deputata a ciò in via istituzionale” e legata da un rapporto di fiducia nei confronti del Parlamento. E’ dunque il Presidente del Consiglio, cui spetta in virtù dell’art. 95 Cost. il compito di dirigere la politica generale del Governo, mantenere l’unità dell’indirizzo politico, promuovendo e coordinando a tal fine l’attività dei singoli ministri, ad essere il titolare esclusivo delle attribuzioni in materia di politiche di sicurezza nazionale.³⁴

A supporto di tale ruolo preminente, la legge n. 801/1977 prevedeva un’apposita struttura presso la Presidenza del consiglio (il Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza, CESIS), diretta a coadiuvare le attività del Capo del Governo in materia di politica informativa e di sicurezza.³⁵ Infine, con un ruolo di proposta e di consulenza, era previsto l’insediamento di un apposito Comitato interministeriale per le

³² Cfr. gli artt. 4 e 6 della legge n. 801/1977. Sul punto, si vedano le osservazioni di S. Labriola, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., pag. 97 ss. e pag. 127; C. Mosca, *op. cit.*, pag. 157 ss.; A. Massera, *op. cit.*, in particolare pag. 399 ss.; U. Rossi Merighi, *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, Napoli, 1994, in particolare pag. 124 ss.; A. Poggi, *op. cit.*, pag. 82 ss. In particolare, ciò appare evidente in relazione all’utilizzazione da parte dei servizi dei mezzi e delle infrastrutture di altre amministrazioni dello Stato (art. 7, terzo comma, della legge n. 801/1977), o alla decisione sulla ripartizione dei fondi destinati ai servizi stessi (art. 19 della legge n. 801/1977).

³³ Così, in particolare, la sent. n. 86/1977.

³⁴ In base all’art. 95 Cost., infatti, è proprio il Presidente del Consiglio che “dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile” ed a lui è inoltre affidato il compito di coordinare l’attività dei singoli Ministri, quindi anche (precisa la Corte) “dei singoli Ministri direttamente competenti in argomento anche in singoli casi”; sicuramente a lui spetta quindi anche la direzione ed il coordinamento di quella suprema attività politica consistente nella difesa dello Stato. In base a queste considerazioni, la Corte ritiene dunque costituzionalmente illegittimi gli artt. 342 e 352 dell’allora vigente c.p.p., “nella parte in cui conferiscono il potere di decidere definitivamente sulla conferma o meno del segreto di Stato al Ministro di grazia e giustizia”, la cui posizione nell’ordinamento repubblicano “è notevolmente diversa da quella che aveva nell’ordinamento precedente”.

³⁵ Cfr. l’art. 3, secondo, terzo e quinto comma, della legge n. 801/1977: “E’ compito del Comitato fornire al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai fini del concreto espletamento delle funzioni a lui attribuite dall’art. 1, tutti gli elementi necessari per il coordinamento dell’attività dei Servizi previsti dai successivi articoli 4 e 6; l’analisi degli elementi comunicati dai suddetti Servizi; l’elaborazione delle relative situazioni è altresì compito del Comitato il coordinamento dei rapporti con i servizi di informazione e di sicurezza degli altri Stati. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, da un Sottosegretario di Stato. [...] Il Presidente del Consiglio dei Ministri determina la composizione del Comitato, di cui dovranno essere chiamati a far parte i direttori dei Servizi di cui ai successivi articoli 4 e 6, e istituisce gli uffici strettamente necessari per lo svolgimento della sua attività”.

informazioni e la sicurezza (CIIS).³⁶ Tale ruolo di preminenza, anche nei confronti dello stesso Consiglio dei ministri, è stato successivamente ribadito dalla legge n. 400/1988, la quale ha sostanzialmente confermato l'assetto normativo previgente in materia.³⁷ L'accentuata monocraticità in materia di gestione delle politiche di informazione e sicurezza, d'altronde, era confermata anche dalla disciplina dei rapporti con il Comitato parlamentare di controllo (COPACO), il quale vedeva nel Presidente del consiglio il suo interlocutore preferenziale.³⁸ Nella prassi, come noto, si è poi assistito ad una progressiva marginalizzazione del CIIS, unica affermazione, in tale particolare settore, di una qualche (seppur debole) forma di collegialità.

La centralità del Presidente del Consiglio era confermata anche in materia di segreto di Stato. In base alla legge n. 801/1977, infatti, esso, pur non avendo l'esclusiva titolarità del potere di segretazione, doveva controllare "la applicazione dei criteri relativi alla apposizione del segreto di Stato e alla individuazione degli organi a ciò competenti", oltre che esercitare "la tutela del segreto di Stato".³⁹ Dunque, un ruolo di direzione e di coordinamento assai rilevante, che diventava esclusivo in relazione all'eventuale opposizione in giudizio del segreto di Stato, la cui esistenza spettava solo a lui confermare o meno. In questo senso, infatti, si prevedeva che, di fronte all'opposizione in giudizio del segreto da parte di un pubblico funzionario, l'autorità giudiziaria avrebbe dovuto sospendere il giudizio e procedere alla richiesta di conferma da parte del Presidente del consiglio, che doveva provvedere entro sessanta giorni.

Di fronte ad una conferma dell'esistenza del segreto di Stato in relazione ad un elemento essenziale dell'indagine, l'autorità giudiziaria avrebbe dovuto dichiarare il non luogo a procedere per l'esistenza di un segreto di Stato.⁴⁰ Ancora una volta sulla scia delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, il già citato articolo 12 della legge n. 801/1977 stabiliva che "in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti

³⁶ Cfr. l'art. 2 della legge n. 801/1977: "Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza con funzioni di consulenza e proposta, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, sugli indirizzi generali e sugli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica informativa e di sicurezza. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composto dai Ministri per gli affari esteri, per l'interno, per la grazia e giustizia, per la difesa, per l'industria e per le finanze. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiamare a partecipare alle sedute del Comitato interministeriale altri Ministri, i direttori dei Servizi di cui ai successivi articoli 4 e 6, autorità civili e militari ed esperti".

³⁷ Si veda, in particolare, l'art. 5, secondo comma, lett. g), della legge n. 400/1988, in base al quale "il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 95, primo comma, della Costituzione [...] esercita le attribuzioni conferitegli dalla legge in materia di servizi di sicurezza e di segreto di Stato".

³⁸ Cfr. l'art. 11, secondo, terzo, quarto e quinto comma, della legge n. 801/1977: "Un Comitato parlamentare costituito da quattro deputati e quattro senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento sulla base del criterio di proporzionalità, esercita il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla presente legge. A tale fine il Comitato parlamentare può chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Comitato interministeriale di cui all'art. 2 informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi e formulare proposte e rilievi. 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. 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". Sul ruolo del COPACO, per tutti, cfr. C. Troiso, *Controllo parlamentare e servizi di sicurezza nell'ordinamento italiano*, Roma, 1981.

³⁹ Cfr. l'art. 1, secondo comma, della legge n. 801/1977.

⁴⁰ Così, in particolare, l'art. 15 della legge n. 801/1977, nel riformare l'art. 352 dell'allora vigente c.p.p. Di ogni caso di opposizione del segreto il Presidente del consiglio doveva dare comunicazione al già Comitato parlamentare (COPACO) il quale, se riteneva infondata l'opposizione, poteva riferire alla Camere per le opportune valutazioni politiche.

eversivi dell'ordine costituzionale”, ponendo un limite logico ancor prima che di ordine sostanziale. Se, infatti, il segreto mira a tutelare l'integrità dello Stato democratico, risulta inconcepibile che esso possa essere utilizzato per fini che mirano invece a sovvertire l'ordine costituzionale.⁴¹

In ogni caso, le occasioni di conferma dell'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del consiglio successivamente all'entrata in vigore della legge n. 801/1977 non sono state così numerose e, quasi sempre, hanno riguardato profili connessi all'attività dei servizi, ad ulteriore dimostrazione dei più volte citati profili di sovrapposizione con la disciplina del segreto di Stato.⁴² Ciò appare confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale più recente, che (come in parte già anticipato) ha riguardato ancora una volta conflitti tra Governo e autorità giudiziaria quasi sempre connessi ad attività dei funzionari dei servizi. La Corte costituzionale, infatti, ribadendo la sua precedente giurisprudenza, ha ancora una volta confermato la centralità del ruolo del Presidente del consiglio e delle sue determinazioni in materia di segreto di Stato.

Nel caso che ha visto opposti Presidente del consiglio e magistrati bolognesi (1998-2000),⁴³ la Corte ha però precisato che “alla luce della disciplina vigente, che non delinea alcuna ipotesi di immunità sostanziale collegata all'attività dei servizi informativi, l'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri non ha l'effetto di impedire che il pubblico ministero indagli 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'autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto”.⁴⁴ Dunque, non uno sbarramento totale all'esercizio della giurisdizione, ma solo il divieto di utilizzare gli specifici elementi coperti dal segreto ritualmente opposto.

⁴¹ L'originaria disciplina della legge n. 801/1977, che in parte modificava il testo degli artt. 342, 351 e 352 dell'allora vigente c.p.p. del 1930, è stata poi sostanzialmente ripresa dagli artt. 202, 204 e 256 del c.p.p. del 1989.

⁴² Per un'elencazione dei casi di conferma dell'opposizione del segreto ad opera del Presidente del consiglio sotto la vigenza della legge n. 801/1977, e prima della complessa vicenda “Abu Omar”, si rimanda a U. Rossi Merighi, *op. cit.*, pag. 73 ss.; al *dossier* del Servizio studi della Camera dei deputati su *Segreto funzionale e segreto di Stato*, Roma, 2001, pagg. 195-196; nonché, da ultimo a G. Scandone, *L'acquisizione degli elementi di prova orali*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *op. cit.*, pag. 606. In base a tali informazioni, in questo periodo l'opposizione del segreto di Stato risulterebbe confermata in 12 occasioni (a volte in relazione alla medesima vicenda processuale): 3 volte nell'ambito della vicenda ENI-Petromin, nei confronti delle diverse commissioni parlamentari che stavano indagando sul punto (1979-1980-1982); in occasione del processo per la strage al treno Italicus celebrato di fronte alla Corte d'Assise di Bologna (1982); nell'ambito del procedimento presso l'Ufficio istruzione del Tribunale di Roma nei confronti del colonnello Giovannone, in relazione ai suoi presunti rapporti con l'OLP (1984); durante il procedimento penale nei confronti di Cauchi e altri, presso l'Ufficio istruzione del Tribunale di Firenze, in relazione l'identità di alcune fonti dei servizi (1985); nel corso delle indagini dell'Ufficio istruzione del Tribunale di Venezia e riguardante i rapporti tra OLP e Brigate rosse (1988); al Giudice istruttore del Tribunale di Venezia, in occasione del procedimento relativo alla vicenda dell'aereo “Argo 16” (1988); nel corso di un procedimento penale per spionaggio nei confronti di Valente ed altri, pendente presso la Corte d'Assise di Torino, e in relazione a documentazione NATO classificata, (1991); nell'ambito di un procedimento penale pendente nei confronti di alcuni agenti del SISDE, e in relazione a specifiche richieste della Procura di Roma sulle modalità operative del servizio (1997); nell'ambito delle indagini della Procura di Tempio Pausania nel caso “Villa Certosa” (2005); nel corso delle indagini sul caso Calipari e in merito ad alcune specifiche richieste della Procura di Roma (2007).

⁴³ Si tratta, come noto, delle già citate sentt. nn. 110/1998, 410/1998 e 487/2000, sulle quali, volendo, si veda T.F. Giupponi, *La Corte costituzionale giudice e “parte” in materia di segreto di Stato? Le sentt. nn. 110 e 410 del 1998*, in *Giur. cost.*, 1999, pag. 1226 ss.; nonché 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. 1217 ss.

⁴⁴ Cfr. la sent. n. 110/1998.

Secondo i giudici costituzionali, però, il divieto in questione “riguarda l'utilizzazione degli atti e documenti coperti da segreto sia in via diretta, ai fini cioè di fondare su di essi l'esercizio dell'azione penale, sia in via indiretta, per trarne spunto ai fini di ulteriori atti di indagine, le cui eventuali risultanze sarebbero a loro volta viziate dall'illegittimità della loro origine”. Gli effetti della conferma del segreto, quindi, riguardano il contenuto informativo protetto, al di là del supporto materiale che lo veicola (documento o altro), impedendo ogni forma di utilizzazione anche per ulteriori spunti investigativi. Dunque, conseguenza della conferma dell'opposizione del segreto di Stato non è il completo sbarramento dell'esercizio della funzione giurisdizionale, la quale ben potrà procedere oltre qualora abbia reperito *aliunde* sufficienti elementi di prova, del tutto autonomi e diversi rispetto a quelli coperti dal segreto.

Questo, più in generale, il punto di equilibrio individuato dalla Corte, anche al fine di garantire il rispetto di quella leale collaborazione che deve sempre ispirare i reciproci rapporti tra i diversi poteri dello Stato.⁴⁵ Punto di equilibrio che, in realtà, sembra riconoscere una tutela particolare alle attribuzioni del Presidente del consiglio, confermando ancora una volta la forte atipicità di tale modello istituzionale ed organizzativo, attraverso il consolidamento di quello che è stato definito come “un capitolo nuovo della distribuzione delle funzioni tra gli organi di governo, certamente in gran parte dovuta al conferimento al Primo ministro di nuove attribuzioni di tipo ministeriale”.⁴⁶

4. *L'organizzazione dell'attività di intelligence nella legge n. 124/2007: il mantenimento del “doppio binario” (AISE e AISI) e l'ampliamento del ruolo della Presidenza del Consiglio. Il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS).*

Dopo esattamente trent'anni, e ancora una volta sulla scia di alcune vicende giudiziarie che hanno visto coinvolti, dapprima, alcuni funzionari del SISDE e, più recentemente, alcuni funzionari del SISMI, il Parlamento ha provveduto a una significativa riforma dei servizi di informazione, attraverso l'approvazione della legge n. 124/2007.⁴⁷

In via generale, e di prima approssimazione, i punti principali della legge di riforma possono essere così riassunti: a) conferma del ruolo centrale del vertice dell'Esecutivo, cui adesso viene affiancato un apposito Dipartimento presso la Presidenza del consiglio (DIS); 2) mantenimento del c.d. doppio binario, attraverso la previsione di due Agenzie informative con competenze relative, rispettivamente, alla sicurezza esterna (AISE) ed interna (AISI); 3) specifica disciplina dello *status* degli appartenenti al sistema di informazione per la sicurezza, con la previsione di apposite garanzie funzionali; 4)

⁴⁵ “Fermo il principio di legalità, i rapporti tra Governo e autorità giudiziaria debbono essere ispirati a correttezza e lealtà, nel senso dell'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti. 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 di documenti dei quali le sia nota la segretezza formalmente opposta” (così, ancora una volta, la sent. n. 110/1998).

⁴⁶ Così, in particolare, S. Labriola, *op. ult. cit.*, pag. 127; U. Rossi Merighi, *op. cit.*, pag. 128. Da ultimo, sul punto, si veda anche A. Massera, C. Mosca, *op. cit.*, in particolare pag. 524 ss.

⁴⁷ Per una prima analisi della riforma, tra gli altri, si rimanda a: C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, 2008, in particolare pag. 23 ss.; P.L. Vigna, *La nuova disciplina dei servizi di sicurezza*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 693 ss.; M. Savino, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, in *Gior. dir. amm.*, 2008, pag. 121 ss.; P. Bonetti, *Aspetti costituzionali del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, in *Dir. soc.*, 2008, pag. 251 ss.; nonché ai commenti di A. Corneli, *Coordinamento assicurato dal Dipartimento per la sicurezza*, e di S. Mezzacapo, *Riforma completa solo con i regolamenti*, entrambi in *Guida dir.*, n. 40/2007, rispettivamente pag. 50 ss. e pag. 52 ss.

tendenziale rafforzamento del sistema dei controlli, con particolare riferimento sia a quelli interni alla stessa amministrazione, sia a quelli operati in sede parlamentare.

Dal punto di vista organizzativo, viene confermato (ed ulteriormente accentuato) il ruolo centrale del Presidente del consiglio, cui adesso spetta in via esclusiva "l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento".⁴⁸ Per fare questo, in sostituzione del CESIS, viene oggi formalmente istituito un apposito Dipartimento presso la Presidenza del consiglio (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, DIS), mentre il ruolo di consulenza e proposta prima riconosciuto al CIIS, è ora riconosciuto al Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR).⁴⁹ A quest'ultimo, in particolare, spettano l'elaborazione e la pianificazione degli indirizzi generali e degli obiettivi della politica informativa per la sicurezza, ma anche importanti poteri di deliberazione in merito alla ripartizione tra il DIS e i servizi delle risorse finanziarie disponibili, nonché in relazione ai relativi bilanci.⁵⁰

Un ruolo fondamentale nel nuovo sistema informativo per la sicurezza, è certamente svolto dal DIS,⁵¹ il quale rappresenta un importante organo di coordinamento dell'intera attività informativa, a supporto del Presidente del consiglio e dell'Autorità delegata, e di raccordo tra l'attività delle due nuove Agenzie informative e le informazioni e i rapporti provenienti dalle forze armate, dalle forze di polizia e dalle altre amministrazioni pubbliche. A tale organo, infatti, spetta l'elaborazione di analisi strategiche globali o relative a specifici settori, anche attraverso la formulazione di valutazioni o previsioni da sottoporre al CISR, oltre che la garanzia del continuo scambio informativo tra i servizi e le forze di polizia.⁵²

All'interno del DIS la legge di riforma prevede l'istituzione di alcune specifiche strutture, con particolare riguardo alla formazione del personale (Scuola di formazione),⁵³ alla gestione degli archivi (Ufficio centrale degli archivi)⁵⁴ e alla valutazione dell'attività delle Agenzie e al più generale controllo amministrativo sui servizi (Ufficio ispettivo).⁵⁵ A

⁴⁸ Cfr. l'art. 1, primo comma, lett. a), della legge n. 124/2007. Stigmatizza la mancanza di un coinvolgimento in materia del Presidente della Repubblica, comandante supremo delle Forze armate, e del Consiglio supremo di difesa (presieduto dallo stesso Capo dello Stato in virtù dell'art. 87 Cost.), P. Bonetti, *op. cit.*, pag. 260 ss. Tuttavia, nell'ambito delle sue funzioni di garanzia costituzionale e con particolare riferimento ai profili connessi alla sicurezza esterna, non è affatto escluso che il Presidente della Repubblica possa (e debba) essere messo a conoscenza di determinate attività di *intelligence*, senza che questo significhi una sua diretta gestione dell'indirizzo politico in materia di informazione e sicurezza della Repubblica.

⁴⁹ Cfr. l'art. 5, terzo, quarto e quinto comma, della legge n. 124/2007: "Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dall'Autorità delegata, ove istituita, dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della difesa, dal Ministro della giustizia e dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il direttore generale del DIS svolge le funzioni di segretario del Comitato. Il Presidente del Consiglio dei ministri può chiamare a partecipare alle sedute del Comitato, anche a seguito di loro richiesta, senza diritto di voto, altri componenti del Consiglio dei ministri, i direttori dell'AISE e dell' AISI, nonché altre autorità civili e militari di cui di volta in volta sia ritenuta necessaria la presenza in relazione alle questioni da trattare".

⁵⁰ Cfr. l'art. 5, primo e secondo comma, della legge n. 124/2007.

⁵¹ Cfr. l'art. 4 della legge n. 124/2007, il quale prevede che "la direzione generale del DIS è affidata ad un dirigente di prima fascia o equiparato dell'amministrazione dello Stato, la cui nomina e revoca spettano in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il CISR. L'incarico ha comunque la durata massima di quattro anni ed è rinnovabile per una sola volta. Per quanto previsto dalla presente legge, il direttore del DIS è il diretto referente del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Autorità delegata, ove istituita [...] ed è gerarchicamente e funzionalmente sovraordinato al personale del DIS e degli uffici istituiti nell'ambito del medesimo Dipartimento".

⁵² Cfr. l'art. 4, terzo comma, lett. a)-e).

⁵³ Cfr. l'art. 11 della legge n. 124/2007.

⁵⁴ Cfr. l'art. 10 della legge n. 124/2007.

⁵⁵ Cfr. l'art. 3, terzo comma lett. i, nonché l'ottavo comma del medesimo articolo della legge n. 124/2007.

tali strutture si aggiunge poi la previsione dell'Ufficio centrale per la segretezza, con compiti di coordinamento, consulenza e controllo sulla normativa in materia di segreto di Stato e di classifiche di segretezza, oltre che connessi al rilascio dei nulla osta di sicurezza (NOS).⁵⁶

La maggiore complessità del sistema di informazione per la sicurezza delineato dalla legge di riforma comporta, in generale, un corrispettivo aumento delle attribuzioni del Presidente del consiglio, con particolare riferimento ai poteri di nomina e revoca dei direttori dei servizi e del direttore generale del DIS, di determinazione dell'ammontare delle risorse annualmente disponibili nonché, più in generale, di regolamentazione connessa alla complessa organizzazione di informazione per la sicurezza.⁵⁷ Ad esso, infatti, la legge affida il compito di impartire apposite direttive di coordinamento e, sentito il CISR, quello di emanare "ogni disposizione necessaria per l'organizzazione e il funzionamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica", in particolare attraverso l'adozione di appositi regolamenti approvati con D.P.C.M., sentito il parere del COPASIR, in deroga all'attuale normativa in materia di esercizio della potestà regolamentare dell'esecutivo.⁵⁸

A conferma di tale sostanziale stabilizzazione del ruolo centrale del Presidente del consiglio, infatti, stanno non solo la già citata creazione di un apposito Dipartimento con funzioni di coordinamento, promozione e controllo del sistema di informazione, ma anche il venir meno di qualsiasi forma di dipendenza delle due nuove Agenzie dai rispettivi ministri di settore,⁵⁹ dai quali precedentemente dipendevano, invece, il SISMI (Ministero della difesa) e il SISDE (Ministero dell'interno), pur nell'ambito delle direttive e delle disposizioni impartite dallo stesso Presidente del consiglio. Ciò, come è stato subito sottolineato, comporta una complessiva marginalizzazione dei Ministri di settore, il cui ruolo risultava già parzialmente ridotto sotto la vigenza della precedente normativa.⁶⁰

Viene inoltre esplicitata la possibilità (già affermata in via di prassi, e sulla base dell'art. 10 della legge n. 400/1988)⁶¹ di istituire una apposita Autorità delegata, per lo svolgimento dei compiti assegnati dalla legge al Presidente del consiglio in via non esclusiva.⁶² Ciò, in particolare, conferma ancora una volta la peculiarità di tali competenze

⁵⁶ Cfr. l'art. 9 della legge n. 124/2007, su cui vedi però più ampiamente *infra*.

⁵⁷ Cfr. l'art. 1, primo comma, lett. d)-f), e terzo comma della legge n. 124/2007.

⁵⁸ Così l'art. 43 della legge n. 124/2007, che autorizza espressamente una deroga al procedimento previsto dall'art. 17 della legge n. 400/1988 e al connesso regime di pubblicità della normativa regolamentare (parere del Consiglio di Stato, visto e registrazione della Corte dei Conti, pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale). Sul punto, in particolare, si vedano le osservazioni di A. Pace, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124/2007*, in *Giur. cost.*, 2008, pag. 4047 ss., e in particolare pag. 4049, il quale sottolinea la delicatezza di un tale ampio rinvio regolamentare, alla luce del doveroso rispetto delle diverse riserve di legge potenzialmente coinvolte, a partire dall'art. 97 Cost.

⁵⁹ In base agli artt. 6, quinto comma, e 7, quinto comma, della legge n. 124/2007, infatti, l'AISE e l'AIISI rispondono direttamente dal Presidente del consiglio, al quale devono costantemente riferire in merito alle attività svolte (di norma tramite il DIS). Attualmente, invece, è previsto esclusivamente l'obbligo, da parte delle Agenzie, di informare "tempestivamente e con continuità" i Ministri della difesa, dell'interno e degli affari esteri (cfr. gli artt. 6, sesto comma, e 7, sesto comma, della legge n. 124/2007).

⁶⁰ Sul punto, cfr. M. Savino, *op. cit.*, pag. 124 ss., il quale parla espressamente di "Presidente-Ministro". Più in generale, per una dettagliata ricostruzione dei differenti ruoli dei diversi organi del sistema di informazione per la sicurezza alla luce della riforma del 2007, si rimanda a M. Valentini, *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *op. cit.*, in particolare pag. 40 ss.

⁶¹ Che prevede, come noto, la possibilità di nominare anche uno o più sottosegretari alla Presidenza del consiglio.

⁶² In base a quanto stabilito dall'art. 3 della legge n. 124/2007: "Il Presidente del Consiglio dei ministri, ove lo ritenga opportuno, può delegare le funzioni che non sono ad esso attribuite in via esclusiva soltanto ad un Ministro senza portafoglio o ad un Sottosegretario di Stato, di seguito denominati Autorità delegata".

del Presidente del consiglio, il quale può in ogni caso emanare specifiche direttive all'Autorità delegata, avocando a sé l'esercizio di tutte le funzioni delegate.⁶³ Il procedimento per il conferimento di tali deleghe, inoltre, non prevede l'usuale parere del Consiglio dei ministri,⁶⁴ circostanza che conferma ancora una volta la centralità del Presidente del consiglio in tale materia.

Tale sostanziale aumento del ruolo monocratico del Presidente del consiglio è solo in parte controbilanciato dall'individuazione del CISR quale principale sede collegiale di elaborazione e pianificazione in materia di politiche informative per la sicurezza, il quale appare in ogni caso intervenire più in chiave preventiva, che non sul piano dell'attuazione delle singole politiche, oltre ad essere sostanzialmente condizionato dalla frequenza e dalle modalità di convocazione decise autonomamente dallo stesso Presidente del consiglio.⁶⁵

Per quanto riguarda i servizi, vengono istituite le già citate Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI). Alla prima, in particolare, "è affidato il compito di ricercare ed elaborare nei settori di competenza tutte le informazioni utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica, anche in attuazione di accordi internazionali, dalle minacce provenienti dall'estero".⁶⁶ All'AISE, poi, competono "le attività in materia di controproliferazione concernenti i materiali strategici, [...] le attività di informazione per la sicurezza che si svolgono al di fuori del territorio nazionale", oltre al controspionaggio svolto sempre al di fuori del territorio nazionale. Alla seconda, invece, "è affidato il compito di ricercare ed elaborare nei settori di competenza tutte le informazioni utili a difendere, anche in attuazione di accordi internazionali, la sicurezza interna della Repubblica e le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica".⁶⁷ All'AISI, inoltre, spettano "le attività di informazione per la sicurezza che si svolgono all'interno del territorio nazionale", oltre alle attività di controspionaggio svolte all'interno del territorio nazionale.

Appare subito evidente come la nuova formulazione dei rapporti tra servizi di informazione per la sicurezza esterna ed interna non si fondi più esclusivamente sul piano degli interessi alla cui tutela l'attività di informazione è preordinata (difesa militare e sicurezza nazionale, nel primo caso; sicurezza interna contro attività eversive, criminali o terroristiche, nel secondo); ma attenga in primo luogo alla provenienza della minaccia alla

⁶³ Da ultimo, si vedano i D.P.C.M. del 22 maggio 2008 e del 16 luglio 2008, i quali attribuiscono all'attuale Sottosegretario di Stato alla Presidenza del consiglio, Gianni Letta, oltre alle funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, anche le funzioni di Autorità delegata, ai sensi della legge n. 124/2007. L'originaria esclusività delle funzioni dell'Autorità delegata, infatti, è venuta meno successivamente all'adozione del D.L. n. 85/2008, convertito dalla legge n. 121/2008, che ha abrogato il secondo comma del citato art. 3 della legge n. 124/2007.

⁶⁴ Cfr. l'art. 9, primo comma, della legge n. 400/1988, espressamente derogato dall'art. 3 della legge n. 124/2007.

⁶⁵ Si vedano, sul punto, le osservazioni di P. Bonetti, *op. cit.*, in particolare pagg. 257-258.

⁶⁶ Cfr. l'art. 6 della legge n. 124/2007. Secondo tale disposizione "spettano all'AISE [...] le attività in materia di controproliferazione concernenti i materiali strategici, nonché le attività di informazione per la sicurezza, che si svolgono al di fuori del territorio nazionale, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia. È, altresì, compito dell'AISE individuare e contrastare al di fuori del territorio nazionale le attività di spionaggio dirette contro l'Italia e le attività volte a danneggiare gli interessi nazionali".

⁶⁷ Cfr. l'art. 7 della legge n. 124/2007. Secondo tale disposizione "spettano all'AISI le attività di informazione per la sicurezza, che si svolgono all'interno del territorio nazionale, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia. È, altresì, compito dell'AISI individuare e contrastare all'interno del territorio nazionale le attività di spionaggio dirette contro l'Italia e le attività volte a danneggiare gli interessi nazionali".

sicurezza nazionale e all'ambito rispettivo di operatività delle due Agenzie (esterna, nel primo caso; interna, nel secondo).⁶⁸

E', infatti, stabilito che AISE ed AISI non possano svolgere attività, rispettivamente, all'interno o all'esterno del territorio nazionale, se non strettamente funzionali ai propri compiti istituzionali, in stretta collaborazione tra loro e con la supervisione del DIS. In ogni caso, a prescindere dall'ambiguità che sembra caratterizzare alcuni compiti informativi comuni a entrambe le Agenzie,⁶⁹ appare ancora inevitabile mantenere fermo il differente ambito operativo anche dal punto di vista funzionale. Se, infatti, all'AISE risulta riservato l'ambito relativo alle informazioni per la garanzia della difesa dell'indipendenza e dell'integrità della Repubblica, sostanzialmente da un punto di vista militare, all'AISI appare affidato il compito di difendere la sicurezza delle istituzioni democratiche da attività interne di tipo eversivo, criminale o terroristico.

Sul piano delle attività previste, pur nella sintomatica volontà di passare dalla disciplina di servizi di informazione e di sicurezza a quella di servizi di informazione per la sicurezza (che sembrerebbe voler affermare la natura essenzialmente informativa e strumentale delle attività delle due nuove Agenzie), vengono espressamente previsti anche compiti di natura operativa (come, ad es., in materia di controspionaggio o di controproliferazione di materiali strategici). Ciò, in particolare, appare evidente se solo si pensa, da un lato, a tutta la serie di garanzie specifiche ora previste in relazione a determinate attività dei servizi⁷⁰ ma, soprattutto, alla espressa previsione, accanto al divieto di rivestire la qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria, della eccezionale possibilità di rivestire la qualifica di agente o ufficiale di pubblica sicurezza, con particolare riferimento ai poteri di prevenzione).⁷¹

Sul punto, appaiono essenziali tutte le disposizioni che mirano ad individuare le forme e gli strumenti di raccordo tra servizi di informazione e strutture (delle forze armate o delle forze di polizia) in qualche modo titolari di compiti connessi all'attività di *intelligence*. Una volta affermata l'esclusività delle funzioni informative per la sicurezza della Repubblica in capo al nuovo sistema fondato su DIS, AISE ed AISI,⁷² la legge di riforma si

⁶⁸ Cfr., in proposito, le osservazioni di P.L. Vigna, *op. cit.*, pag. 700; di P. Bonetti, *op. cit.*, pag. 261 ss.; e di M. Savino, *op. cit.*, pag. 126, i quali sottolineano in questo uno dei principali aspetti di novità rispetto ai rapporti "funzionali" tra SISMI e SISDE sotto la vigenza della precedente legge n. 801/1977 (in un contesto, come quello della c.d. guerra fredda, in cui risultava maggiormente rilevante il compito del servizio segreto militare, cui era riservata in via esclusiva anche l'attività di controspionaggio; cfr. gli artt. 4 e 6 della legge n. 801/1977).

⁶⁹ Sottolinea, in particolare, tale aspetto P. Bonetti, *op. cit.*, in particolare pag. 264 ss., il quale sottolinea la genericità del comune compito di difendere, ciascuno nel proprio ambito di operatività, gli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia.

⁷⁰ Le c.d. garanzie funzionali (cfr. gli artt. 17, 18, 24 e 25 della legge n. 124/2007), su cui però vedi più ampiamente *infra*.

⁷¹ Cfr. sul punto, l'art. 23 della legge n. 124/2007: "il personale [...] non riveste la qualifica di ufficiale o di agente di polizia giudiziaria né, salvo quanto previsto al comma 2, quella di ufficiale o di agente di pubblica sicurezza [...]. In relazione allo svolgimento di attività strettamente necessarie a una specifica operazione dei servizi di informazione per la sicurezza o volte alla tutela delle strutture e del personale del DIS o dei servizi di informazione per la sicurezza, la qualifica di ufficiale o di agente di pubblica sicurezza, con funzioni di polizia di prevenzione, può essere attribuita [...] per non oltre un anno, dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del direttore generale del DIS. [...] L'attribuzione della qualifica è comunicata al Ministro dell'interno".

⁷² Cfr. l'art. 8 della legge n. 124/2007. Come noto, invece, l'art. 11, primo comma, della legge n. 801/1977 stabiliva che "nessuna attività comunque idonea per l'informazione e la sicurezza può essere svolta al di fuori degli strumenti, delle modalità, delle competenze e dei fini previsti dalla presente legge". In base a tale impostazione, quindi, vi sarebbe stata una sorta di forza assorbente nei confronti delle attività di prevenzione, poste in essere dalla polizia di sicurezza, ogni qualvolta esse avessero dovuto imbattersi in attività in grado di compromettere la sicurezza nazionale. Si ricordano, in proposito, le già citate diverse

premura, in relazione alle attività connesse alla difesa esterna, di stabilire i rapporti con il Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa (RIS), cui spettano esclusivamente compiti di carattere tecnico militare e di polizia militare con particolare riferimento ai presidi all'estero delle nostre forze armate, e che deve agire in stretto collegamento con l'AISE.⁷³

Più complesse, invece, appaiono le problematiche connesse ai rapporti con le forze di polizia. Come già anticipato, l'attuale disciplina legislativa prevede la possibilità, in casi specifici, dell'assunzione per i funzionari dei servizi della qualifica di agente o ufficiale di pubblica sicurezza, con particolare riferimento ai poteri di prevenzione. Se a ciò si aggiunge l'espressa competenza dell'AISI in relazione alle attività informative volte alla difesa dall'eversione o dalla criminalità organizzata o di matrice terroristica, le difficoltà di una netta distinzione tra gli ambiti di intervento dell'amministrazione di pubblica sicurezza e dei servizi di informazione appaiono evidenti.

Tutto ciò non rappresenta altro che l'atto finale di un lento processo di sovrapposizione tra diversi ambiti di intervento, di fronte a fenomeni (come il terrorismo, con particolare riferimento a quello internazionale, o la criminalità organizzata) che minano alle basi la convivenza civile dell'ordinamento democratico repubblicano, fino a compromettere la stessa sicurezza nazionale. Per questo, come noto, una serie di successivi interventi normativi ha riconosciuto un coinvolgimento diretto dei servizi nell'ambito delle politiche di ordine pubblico, anche se limitatamente al terrorismo e alla criminalità organizzata.⁷⁴ Con ciò, però, aumentando inevitabilmente i rischi di sovrapposizione tra i due ambiti.

Forse consapevole di tali problematiche, il legislatore del 2007 ha previsto tutta una serie di raccordi informativi, coordinati dal DIS. Le forze di polizia devono inviare le informazioni rilevanti al DIS, il quale in ogni caso deve garantire lo scambio informativo tra

opinioni in dottrina in merito alla natura stessa dell'attività di informazione: limitata essenzialmente all'acquisizione di informazioni, strumentalmente allo svolgimento di altre attività da parte di ulteriori settori dell'amministrazione (così, tra gli altri, S. Labriola, *op. cit.*, pag. 24 ss.; A. Anzon, *op. cit.*, pag. 2), oppure inevitabilmente estese anche a profili operativi, pur imprescindibilmente connessi all'attività di tutela della sicurezza nazionale (così, ad esempio, G. Cocco, *op. cit.*, pag. 71 ss.; C. Mosca, *op. cit.*, pag. 159).

⁷³ Significativa, in questo senso, la previsione in base alla quale il RIS "non è parte del sistema di informazione per la sicurezza". Come noto, fino alla legge n. 25/1997 (che ha istituito il RIS) ciascuna forza armata era dotata di un apposito Servizio informazioni operative e situazioni (SIOS), il quale già in base all'art. 5 della legge n. 801/1977 aveva esclusivamente compiti di carattere tecnico-militare e di polizia militare e che doveva agire in stretto collegamento con il SISMI. Tuttavia, l'estraneità dei SIOS all'apparato informativo di sicurezza non era espressamente stabilita. Sul punto, da ultimo, si veda la ricostruzione di S. Gambacurta, *I rapporti con gli altri soggetti*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini (a cura di), *op. cit.*, pag. 311 ss.

⁷⁴ Si ricordano, in particolare, la legge n. 410/1991, istitutiva del Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata (presieduto dal Ministro degli interni e composto, tra gli altri, anche dai Direttori dei servizi). In base all'art. 2 di detta legge, infatti, spetta a SISMI e SISDE, nell'ambito delle rispettive competenze, "svolgere attività informativa e di sicurezza da ogni pericolo o forma di eversione dei gruppi criminali organizzati che minacciano le istituzioni e lo sviluppo della civile convivenza", anche se con un obbligo di comunicazione delle informazioni sulla criminalità organizzata di tipo mafioso nei confronti dell'amministrazione di pubblica sicurezza. Ma si veda, da ultimo, anche la legge n. 155/2005, che ha esteso la possibilità di attivare alcuni strumenti polizieschi di prevenzione (con particolare riferimento al regime delle c.d. intercettazioni preventive) anche ai servizi di informazione, pur sulla base di una (anomala) autorizzazione del Procuratore generale della Repubblica, ai fini della "prevenzione di attività terroristiche o di eversione dell'ordinamento costituzionale o del crimine organizzato di stampo mafioso" (art. 4). Sul punto, da ultimo, si vedano A. Massera, C. Mosca, *op. cit.*, pag. 532 ss.; M.L. Di Bitonto, *Raccolta di informazioni e attività di intelligence*, in R.E. Kostoris, R. Orlandi (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, 2005, pag. 253 ss.; nonché, volendo, T.F. Giupponi, *Servizi di informazione e forze di polizia dopo la legge n. 124/2007*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2009 (www.astrid-online.it).

servizi e forze di polizia. Qualora, però, le informazioni richieste alla forze di polizia riguardino indagini giudiziarie in corso e siano coperte dal segreto investigativo, possono essere acquisite solo previo nulla osta dell'autorità giudiziaria competente.⁷⁵ Più in generale le forze armate e le forze di polizia devono garantire ogni possibile cooperazione (anche di tipo tecnico-operativo) al personale dei servizi di informazione.⁷⁶ Significativa, infine, la previsione di un obbligo di cooperazione con i servizi di informazione da parte del Comitato strategico antiterrorismo del Ministero dell'interno (CASA).⁷⁷

In relazione allo stato giuridico del personale,⁷⁸ diverse sono le novità introdotte, a partire dalle modalità di reclutamento previste. Superando il precedente assetto, incentrato sostanzialmente sul trasferimento di dipendenti civili e militari dello Stato alle dirette dipendenze dei servizi e su assunzioni dirette in deroga alla normativa vigente, l'attuale disciplina prevede l'istituzione di un apposito ruolo unico del personale, affermando la regola di un accesso tramite procedure selettive o concorsuali aperte anche a cittadini esterni alla pubblica amministrazione.

Parallelamente sono considerate eccezionali e comunque temporanee le ipotesi di assunzione diretta, limitate a casi di "alta e particolare specializzazione debitamente documentata".⁷⁹ In ogni caso, all'apposito regolamento sullo stato giuridico del personale è espressamente riconosciuta la possibilità, nel rispetto dei limiti previsti dalla legge di riforma, di derogare alle vigenti disposizioni legislative in materia di ordinamento del personale, reclutamento, trattamento economico e previdenziale.

Rispetto all'assetto previgente, dunque, una disciplina legislativa più dettagliata, che sottrae ampi spazi alla disciplina regolamentare interna, ma che comunque non elimina del tutto i necessari margini di flessibilità e di deroga alla luce della peculiare natura degli apparati dei servizi. In particolare, la legge stabilisce direttamente alcune forme di incompatibilità con le funzioni di informazione per la sicurezza per i membri del Parlamento nazionale od europeo, del Governo, dei consigli regionali, comunali o provinciali ed i componenti delle rispettive giunte, dipendenti degli organi costituzionali, magistrati, giornalisti e ministri di culto. Tutti i divieti citati, dunque, mirano ad evitare possibili incidenze dell'attività dei servizi di informazione sull'attività degli organi costituzionali, con particolare riferimento a quelli di derivazione politica, oltre che sull'esercizio di fondamentali libertà come quella di manifestazione del pensiero e di culto.⁸⁰ Dunque, una sfida volta alla costruzione di un specifico ruolo caratterizzato da

⁷⁵ Così, in particolare, l'art. 4, quarto comma, della legge n. 124/2007, letteralmente ripreso dal successivo art. 12, secondo comma, della medesima legge.

⁷⁶ Cfr. l'art. 12, primo comma, della legge n. 124/2007. Sul punto, si vedano le osservazioni di R. Bricchetti, L. Pastorelli, *Le forze di polizia sono tenute a collaborare*, in *Guida dir.*, n. 40/2007, pag. 57 ss.

⁷⁷ Il CASA è stato istituito con D.M. del 6 maggio 2004, al fine di valutare le informazioni relative alla minaccia terroristica interna e internazionale e di coordinare specifici interventi, è composto dal Direttore generale della polizia di prevenzione, che lo presiede, e da rappresentanti di Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Servizi di informazione. Sul punto, si vedano le osservazioni critiche di S. Gambacurta, *op. cit.*, in particolare pagg. 308-310, il quale sottolinea problematicamente il rischio di un'emarginazione del ruolo del Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza (cfr. l'art. 1 della legge n. 121/1981), in relazione ai poteri di coordinamento e di scambio informativo tra le forze di polizia (pur essendo i compiti istituzionali in questione formalmente attinenti ad ambiti di intervento differenti). Sui compiti del Ministro dell'interno, e sul loro rapporto con le attività dell'ASIS, vedi anche M. Valentini, *op. cit.*, in particolare pag. 82 ss.

⁷⁸ Sul punto, con riferimento all'assetto previgente e alla riforma del 2007, si veda M. Valentini, *Il regime giuridico del personale*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini (a cura di), *op. cit.*, pag. 149 ss.; nonché S. Mezzacapo, *A termine le assunzioni fuori concorso*, in *Guida dir.*, n. 40/2007, pag. 55 ss.

⁷⁹ Cfr. l'art. 21 della legge n. 124/2007.

⁸⁰ In tale senso, essi si saldano con l'analoga previsione relativa all'impossibilità di attuare le condotte illegali autorizzate nelle sedi di partiti, parlamento, consigli regionali, sindacati o comunque nei confronti di

autonome e peculiari competenze, non del tutto caratterizzanti la tradizionale formazione dei dipendenti delle forze di polizia o delle forze armate, tradizionale riferimento (tramite la dipendenza dai rispettivi Ministeri) del precedente assetto di SISDE e SISMI.

5. Attività dei servizi e Stato di diritto: i rapporti con l'autorità giudiziaria e le c.d. garanzie funzionali

La questione sicuramente più problematica in materia di servizi di informazione, anche alla luce delle concrete vicende che hanno ripetutamente coinvolto gli apparati di *intelligence*, è rappresentata, però, dai rapporti con l'autorità giudiziaria. Da questo punto di vista, infatti, vengono in considerazione non solo la nota riservatezza di cui è circondata tradizionalmente l'attività di informazione per la sicurezza (e che può in qualche modo rappresentare un freno all'esercizio della funzione giurisdizionale), ma anche le diverse indagini che, nel corso degli anni, hanno coinvolto direttamente diversi funzionari dei servizi, relative alle modalità di gestione delle operazioni e alle concrete finalità perseguite (a volte del tutto contrastanti con gli interessi connessi alla sicurezza nazionale).

Ebbene, proprio per questo il legislatore del 2007 ha dettato una disciplina molto più dettagliata rispetto alle scarse disposizioni contenute nella legge n. 801/1977, e limitate alla previsione dell'obbligo, per gli appartenenti ai servizi, di fare rapporto esclusivamente ai rispettivi direttori, i quali avevano il dovere di denunciare i fatti configurabili come reati e i relativi elementi di prova alla polizia giudiziaria; in presenza della necessità di perseguire specifiche finalità informative, poi, i Ministri competenti (previo assenso del Presidente del consiglio) potevano ritardare tale adempimento per il tempo strettamente necessario.⁸¹ Ebbene, la legge n. 124/2007 non si limita a ribadire sostanzialmente tale disciplina,⁸² ma inserisce anche diverse nuove disposizioni nell'ambito del codice di rito penale.⁸³

In particolare, si introduce il nuovo art. 118-*bis* c.p.p.,⁸⁴ in base al quale il Presidente del consiglio, in relazione ad "attività connesse alle esigenze del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica", può richiedere all'autorità giudiziaria competente informazioni scritte e copie di atti relativi a procedimenti penali in corso, anche in deroga al segreto investigativo di cui all'art. 329 c.p.p.⁸⁵ Il pubblico ministero provvede senza ritardo

giornalisti, su cui vedi più ampiamente *infra*. Sul punto, si vedano anche le osservazioni critiche di P. Bonetti, *op. cit.*, pagg. 285-286, in relazione alla mancanza di un espresso divieto di utilizzo dei fondi riservati per finanziare, anche indirettamente, le attività di partiti politici, sindacati e confessioni religiose (oltre che spese private del personale addetto ai servizi, dei rispettivi familiari o comunque dei soggetti che non possono collaborare con il sistema di informazione per la sicurezza, alla luce delle già citate incompatibilità). Tuttavia, sembra che una lettura sistematica della riforma del 2007, con particolare riferimento alla necessaria finalità istituzionale di ogni attività di *intelligence*, porta ad escludere in ogni caso l'ammissibilità di tali ipotesi.

⁸¹ Cfr. l'art.9 della legge n. 801/1977.

⁸² Cfr. l'art. 23, sesto, settimo e ottavo comma, della legge n. 124/2007, in base al quale "in deroga alle ordinarie disposizioni, il personale [...] ha l'obbligo di denunciare fatti costituenti reato ai rispettivi direttori i quali, senza ritardo, informano il Presidente del Consiglio dei ministri, o l'Autorità delegata, ove istituita. I direttori dei servizi di informazione per la sicurezza e il direttore generale del DIS hanno l'obbligo di fornire ai competenti organi di polizia giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativamente a fatti configurabili come reati, di cui sia stata acquisita conoscenza nell'ambito delle strutture che da essi rispettivamente dipendono. L'adempimento dell'obbligo [...] può essere ritardato, su autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, quando ciò sia strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali del Sistema di informazione per la sicurezza".

⁸³ Sul punto, da ultimo, si veda la ricostruzione di S. Gambacurta, *op. cit.*, pag. 280 ss.

⁸⁴ Cfr. l'art. 14 della legge n. 124/2007, su cui si veda E. Mengoni, *Art. 14 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 703 ss.

⁸⁵ Analogamente, si prevede possa essere richiesta all'autorità giudiziaria la possibilità, per gli appartenenti ai servizi di informazione, di accedere alle informazioni contenute nel registro delle notizie di reato (cfr. il

e, in ogni caso, con decreto motivato può rigettare la richiesta (che può comunque essere reiterata), a tutela delle esigenze di indagine. Le copie e le informazioni acquisite rimangono comunque protette dal segreto d'ufficio. Alle stesse finalità collaborative appare ispirato anche il nuovo art. 256-*bis* c.p.p., relativo all'acquisizione di documenti o altre cose da parte dell'autorità giudiziaria presso le sedi istituzionali dei servizi di informazione.⁸⁶ In questo caso, infatti, l'autorità giudiziaria potrà procedere direttamente sul posto all'acquisizione, sulla base di apposito (e dettagliato) ordine di esibizione. Qualora ritenga incompleta la documentazione esibita, potrà richiedere l'intervento del Presidente del consiglio, il quale consegnerà l'eventuale ulteriore documentazione in merito. Una particolare disciplina è stabilita in merito alla documentazione originata da organismi informativi di uno stato estero, trasmessa ai nostri servizi con vincolo di non divulgazione. In questo caso, infatti, la consegna è sospesa in attesa della conferma o meno dell'esistenza di un vincolo di segretezza da parte del Presidente del consiglio, sentite le autorità estere competenti.⁸⁷

Più in generale, la legge n. 124/2007 contiene specifiche norme relative alla tutela del personale del sistema di *intelligence* (e delle relative comunicazioni di servizio), con particolare riferimento alla giurisdizione penale, prevedendo che l'autorità giudiziaria assuma tutte le possibili cautele in occasione dell'assunzione di dichiarazioni da parte di un addetto ai servizi di *intelligence*, anche attraverso l'attivazione di specifiche videoconferenze o la previsione di udienze a porte chiuse.⁸⁸ Nel corso delle indagini, si prevede che il pubblico ministero adotti ogni cautela volta a tutelare il personale dei servizi, anche attraverso la segretazione degli atti di indagine che abbiano visto una loro partecipazione informativa.⁸⁹ In relazione alle intercettazioni di comunicazioni di servizio, il nuovo art. 270-*bis* c.p.p., prevede la necessità di acquisire l'assenso del Presidente del consiglio in merito ad una loro utilizzazione processuale, onde evitare la divulgazione di informazioni segrete.⁹⁰ Entro il termine di sessanta giorni, indicato affinché il Presidente del consiglio possa eventualmente opporre il segreto di Stato, è prevista comunque la possibilità di un loro eccezionale utilizzo solo in presenza di un rischio di inquinamento delle prove o di un

nuovo art. 118-*bis*, terzo comma, c.p.p.).

⁸⁶ Cfr. l'art. 15 della legge n. 124/2007, su cui si veda S. Campanella, *Art. 15 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 707 ss.

⁸⁷ Lo stesso nuovo art. 256-*bis*, quinto e sesto comma, c.p.p. prevede che "il Presidente del Consiglio dei ministri autorizza l'acquisizione del documento, dell'atto o della cosa ovvero oppone o conferma il segreto di Stato entro sessanta giorni dalla trasmissione" decorsi inutilmente i quali "l'autorità giudiziaria acquisisce il documento, l'atto o la cosa". Sul punto, è stata sottolineata l'ambiguità del legislatore dal momento che "non si capisce in quali casi il Presidente del Consiglio debba confermare il vincolo del segreto di Stato, dal momento che l'apposizione del segreto [...] non è demandata a lui ma allo Stato di origine e che pertanto in questo caso non può tecnicamente configurarsi un atto confermativo, venendo a mancare il presupposto della precedente pronuncia dell'organo dell'Esecutivo sulla segretazione" (così S. Campanella, *op. cit.*, pag. 712).

⁸⁸ Così, in particolare, l'art. 27 della legge n. 124/2007.

⁸⁹ L'articolo 27, quinto comma, della legge n. 124/2007 stabilisce infatti che "il pubblico ministero provvede sempre [...] a disporre il mantenimento del segreto sugli atti ai quali partecipano addetti ai servizi di informazione per la sicurezza o al DIS fino alla chiusura delle indagini preliminari [...], salvo che il mantenimento del segreto non sia di impedimento assoluto alla prosecuzione delle indagini ovvero sussista altra rilevante necessità della pubblicità degli atti". Sul punto, cfr. C. Di Martino, *Art. 27 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 762 ss.

⁹⁰ Cfr. l'art. 28 della legge n. 124/2007

concreto pericolo di fuga (oltre che in relazione alla necessità di prevenire o interrompere la commissione di delitti di una certa gravità).⁹¹

Non v'è dubbio, però, che l'aspetto più innovativo della legge n. 124/2007 sia quello connesso alle c.d. garanzie funzionali,⁹² vere e proprie cause di giustificazione connesse a specifiche esigenze informative e successive all'adozione di una puntuale autorizzazione governativa. Se, infatti, le operazioni connesse alla sicurezza nazionale, e in particolare le attività di *intelligence*, per loro stessa natura sfuggono alla trasparenza e alla pubblicità che caratterizzano tradizionalmente le manifestazioni dei pubblici poteri in un ordinamento democratico, si pone con forza il problema di una disciplina delle modalità di azione dei servizi e delle relative garanzie operative, evitando l'affermazione di inaccettabili zone franche. L'assenza di una disciplina espressa in materia ha comportato, come abbiamo già visto, ad un utilizzo della tutela offerta dal segreto di Stato di fronte ad indagini che riguardavano appartenenti ai servizi di informazione, come anomalo strumento di copertura delle operazioni dei servizi di sicurezza, con l'insorgere di conflitti giunti fino alla Corte costituzionale.⁹³

Ebbene, in tutte le vicende citate il nocciolo del problema era rappresentato essenzialmente dall'assenza di una disciplina in merito alle c.d. garanzie funzionali da riconoscere agli appartenenti ai servizi,⁹⁴ al fine di realizzare un efficace perseguimento delle loro peculiari finalità di raccolta ed analisi di informazioni indispensabili a garantire la sicurezza nazionale. Nell'ambito di tali attività, infatti, può essere necessario compiere azioni formalmente illegali (ad es. una violazione di domicilio, un'intercettazione telefonica o una falsificazione documentale), ma esclusivamente finalizzate alla raccolta di informazioni per la sicurezza nazionale e, quindi, potenzialmente legittime alla luce del necessario bilanciamento dei diversi interessi costituzionali in gioco.⁹⁵ In questo caso, da un lato, la sicurezza nazionale e, dall'altro, la tutela dei diritti della persona, ricondotta all'esercizio della funzione giurisdizionale.

In questo senso, è ora prevista una speciale causa di giustificazione, in base alla quale non risultano perseguibili gli agenti di AISE ed AISI che abbiano posto in essere condotte previste dalla legge come reato, specificamente autorizzate dal Presidente del consiglio e indispensabili e proporzionate in relazione agli obiettivi istituzionali dei servizi di informazione per la sicurezza.⁹⁶ In ogni caso, l'operatività della speciale causa di giustificazione è connessa al rispetto di quattro specifiche condizioni: a) deve trattarsi di

⁹¹ L'art. 28 parla espressamente di delitti per i quali "sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni". Cfr. C. Selmi, *Art. 28 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 770 ss.

⁹² Cfr. P. Pisa, *Le garanzie funzionali per gli appartenenti ai servizi segreti. Il commento*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, pag. 1431 ss.; C. Mosca, *Le garanzie funzionali*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini (a cura di), *op. cit.*, pag. 243 ss.; R. Bricchetti, L. Pistorelli, *Garanzie funzionali agli "007"*, in *Guida dir.*, 2007, pag. 60 ss.

⁹³ Così, ad esempio, è avvenuto in occasione dei già citati conflitti tra Presidente del consiglio e Procura della Repubblica e Ufficio G.i.p. del Tribunale Bologna, relativi ad alcune operazioni svolte da funzionari del SISDE al centro di indagine (cfr. le sentt. nn. 110/1998; 410/1998; 487/2000); nonché, più recentemente, in merito al caso "Abu Omar", il cittadino egiziano "prelevato" segretamente da agenti della CIA a Milano nel 2003, oggetto di diversi ricorsi del Governo, della Procura della Repubblica dell'Ufficio Gip del Tribunale di Milano, e che ha coinvolto direttamente i vertici del SISMI (cfr. le ordd. nn. 124/2007, 125/2007, 337/2007, 338/2007, 230/2008; nonché la successiva sent. n. 106/2009).

⁹⁴ A differenza di quanto previsto, fin dal D.P.R. n. 309/1990, per la polizia giudiziaria, le cui tecniche speciali di investigazione sono, in via generale, ora disciplinate dall'art. 9 della legge n. 146/2006 (in riferimento al contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo), che prevede in particolare le c.d. attività sotto copertura.

⁹⁵ Sulle tecniche di bilanciamento, da ultimo, cfr. A. Morrone, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir.*, *Ann.*, II.2, 2008, pag. 185 ss.

condotte poste in essere nell'esercizio o a causa di compiti istituzionali dei servizi di informazione per la sicurezza, in attuazione di un'operazione autorizzata e documentata; b) devono risultare come indispensabili e proporzionate al conseguimento degli obiettivi dell'operazione, non altrimenti perseguibili; c) devono essere frutto di una obiettiva e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti; d) devono comportare il minor danno possibile per gli interessi lesi.⁹⁷

Dal punto di vista oggettivo, tale causa di giustificazione (che in qualche modo sembra aggiungersi, senza sostituirsi, a quella prevista dall'art. 51 c.p.)⁹⁸ non può, però, riguardare fattispecie penali che tutelano beni di fondamentale rilievo costituzionale. E' infatti previsto che "la speciale causa di giustificazione [...] non si applica se la condotta prevista dalla legge come reato configura 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 o l'incolumità di una o più persone"; restano, altresì esclusi i reati di attentato contro gli organi costituzionali dello Stato e contro le assemblee regionali (art. 289 c.p.) e contro i diritti politici del cittadino (art. 294 c.p.), oltre ai delitti contro l'amministrazione della giustizia (salve le condotte di favoreggiamento indispensabili al raggiungimento dei fini istituzionali dei servizi). Infine, non risultano autorizzabili le condotte di soppressione, sottrazione o falsificazione di documenti concernenti la sicurezza dello Stato (art. 255 c.p.), i reati connessi allo sfruttamento della prostituzione, oltre a tutte le condotte per le quali non è consentita l'opposizione del segreto di Stato (fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale, reati attinenti alla criminalità organizzata e delitti di strage).⁹⁹ Per i reati di associazione terroristica, di matrice eversiva o mafiosa, sono però espressamente escluse dal divieto di autorizzazione le condotte di mera partecipazione.¹⁰⁰ Di fronte a tali interessi, dunque, le esigenze di sicurezza nazionale cedono il passo alla tutela di beni costituzionali di primaria importanza, venendo meno uno dei presupposti tipici di ogni operazione di bilanciamento: la pari ordinazione degli interessi costituzionali in gioco.

La scelta del legislatore, dunque, è stata quella di un'elencazione "in negativo" dei limiti posti a tale specifica causa di giustificazione, piuttosto che quella di un'indicazione in positivo delle condotte espressamente autorizzabili.¹⁰¹ Inoltre, all'indicazione di specifiche condotte incriminatrici, si accompagna il riferimento a beni costituzionalmente tutelati da ampie categorie di delitti. Ciò, come appare evidente, se da un lato ha il pregio di operare una sorta di "rinvio mobile" a tutta la legislazione penale (presente e futura) posta a tutela di tali beni costituzionali, contemporaneamente comporta un vasta serie di problemi in merito all'esclusione di determinate condotte dall'elenco dei limiti in questione. Se, infatti, in ogni caso sembra potersi ricondurre all'ampia nozione di "fatti eversivi dell'ordine costituzionale" gran parte delle fattispecie previste dal codice penale e dalla legislazione

⁹⁶ Si veda, in particolare, l'art. 17, primo comma, della legge n. 124/2007: "Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non è punibile il personale dei servizi di informazione per la sicurezza che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato, legittimamente autorizzate di volta in volta in quanto indispensabili alle finalità istituzionali di tali servizi, nel rispetto rigoroso dei limiti [...] e delle procedure fissate" dalla legge.

⁹⁷ Si veda, in tal senso, l'art. 17, sesto comma, della legge n. 124/2007.

⁹⁸ Relativa, come noto, all'esercizio di un diritto o all'adempimento di un dovere.

⁹⁹ Cfr. l'art. 17, secondo, terzo e quarto comma, della legge n. 124/2007, anche in relazione all'art. 39, undicesimo comma, della medesima legge.

¹⁰⁰ Sul punto, problematicamente, si vedano le osservazioni di P. Bonetti, *Profili costituzionali delle garanzie funzionali per gli agenti dei Servizi di informazione per la sicurezza*, in *Per. cost.*, 2008, pag. 45 ss.; nonché i commenti di F. Marengi, V. Caccamo, E. Marzaduri, *Art. 17, 18, 19 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 716 ss.

¹⁰¹ Cfr. P. Pisa, *op. ult. cit.*, pag. 1432 ss.

speciale in materia di attentato alla costituzione, all'integrità e all'indipendenza dello Stato, di banda armata, di insurrezione o guerra civile, nonché di associazioni segrete o di carattere militare, rimane comunque il problema della mancata indicazione della possibilità o meno di autorizzare condotte di mera partecipazione ad eventuali sodalizi criminali a ciò finalizzati (spesso strumento indispensabile per svolgere efficacemente le attività informative tipiche dei servizi, e indirettamente finalizzate anche alla prevenzione criminale).¹⁰² Maggiormente chiara, allora, sarebbe stata forse la scelta dell'indicazione, in positivo, delle singole condotte astrattamente autorizzabili (come, tra l'altro, dimostra anche l'esperienza comparata).¹⁰³ Ciò, infatti, avrebbe consentito di valutare esattamente la portata delle azioni illegali ipotizzate e la loro reale connessione alle finalità informative per la sicurezza nazionale.¹⁰⁴

Al fine di tutelare, in ogni caso, la libertà d'azione delle forze politiche e sindacali, oltre che l'esercizio dell'indispensabile libertà di informazione, è chiaramente vietato svolgere attività *contra legem* autorizzate "nelle sedi di partiti politici rappresentati in Parlamento o in un'assemblea o consiglio regionale, nelle sedi di organizzazioni sindacali ovvero nei confronti di giornalisti professionisti iscritti all'albo".¹⁰⁵ Anche in questo caso, alla luce del rispetto dei principi fondamentali di autonomia degli organi costituzionali e di separazione dei poteri, è in ogni caso opportuno sottolineare che mai (a prescindere dal tenore della norma legislativa) analoghe attività potrebbero essere svolte presso le sedi di Camera, Senato, Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale, CSM o comunque di singoli uffici giudiziari.¹⁰⁶

Il procedimento prevede che, su "circostanziata" richiesta dei Direttori dei servizi, il Presidente del consiglio (o l'Autorità delegata, se istituita), conceda le prescritte autorizzazioni a compiere le condotte previste dalla legge come reato e le operazioni di cui esse sono parte.¹⁰⁷ In caso di assoluta urgenza, una provvisoria autorizzazione è concessa dagli stessi Direttori, salvo ratifica del Presidente del consiglio entro il termine di dieci giorni.¹⁰⁸ Fuori da tali casi, e in assenza di tali presupposti, il Presidente del consiglio non deve autorizzare alcun tipo di operazione, ed anzi deve fare denuncia all'autorità giudiziaria di ogni eventuale sviamento rispetto ad autorizzazioni precedentemente rilasciate (che possono in ogni caso essere sempre da lui revocate). Dunque, un procedimento che si svolge tutto all'interno dell'organizzazione informativa per la sicurezza, dal momento che il coinvolgimento del COPASIR è solo successivo al termine

¹⁰² Sul punto si vedano le osservazioni di P. Bonetti, *Aspetti costituzionali del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, cit., in particolare pag. 304 ss., il quale ricorda anche la lacuna connessa all'illecita fabbricazione, importazione, esportazione e transito di armi biologiche, chimiche e nucleari (oltre che delle c.d. mine anti-uomo)

¹⁰³ Sul punto sia consentito un rinvio a T.F. Giupponi, *Stato di diritto e attività di intelligence: gli interrogativi del caso Abu Omar*, in *Quad. cost.*, 2006, pag. 810 ss., con particolare riferimento alle esperienze inglesi, tedesca e statunitense.

¹⁰⁴ In tale senso, si vedano le osservazioni P. Pisa, *Servizi segreti e Stato di diritto*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, pag. 1457 ss.

¹⁰⁵ Cfr. l'art. 17, quinto comma, della legge n. 124/2007.

¹⁰⁶ Vedi, sul punto, le preoccupazioni di P. Bonetti, *op. ult. cit.*, pag. 309.

¹⁰⁷ Sul punto, cfr. R. Bricchetti, L. Pistorelli, *Il Premier autorizza condotte criminali*, in *Guida dir.*, n. 40/2007, pag. 65 ss.

¹⁰⁸ Cfr. l'art. 18 della legge n. 124/2007.

delle operazioni in questione,¹⁰⁹ circostanza che vieta ogni possibile valutazione preventiva sulle finalità dell'azione e sulla sua riconduzione ai fini istituzionali dei servizi.¹¹⁰

Quanto al ruolo centrale assunto dal Presidente del consiglio anche in caso di autorizzazione a svolgere condotte previste dalla legge come reato, esso appare conforme con le sue primarie responsabilità in materia di politiche informative per la sicurezza. Qualche perplessità, in questo senso, sorge invece in relazione all'inclusione di tali delicati compiti tra le attività eventualmente delegabili alla già citata Autorità di cui all'art. 2 della legge n. 124/2007. Se, infatti, la scelta politica di autorizzare (e quindi rendere legittime) condotte vietate dalla legge penale (e quindi illegali) appare una manifestazione evidente (e forse tra le più delicate) di assunzione di piena responsabilità a tutela della sicurezza della Repubblica, anche a parziale sacrificio dei diritti dei terzi direttamente o indirettamente coinvolti, allora sarebbe stata forse più coerente prevederne l'esclusiva competenza in capo al vertice dell'Esecutivo.

In merito al procedimento di autorizzazione, infine, risulta un'incongruenza all'interno della stessa legge, laddove si richiamano soluzioni differenti a seconda che le condotte riguardino intercettazioni di comunicazioni o altre attività potenzialmente costituenti reato, pur incidenti su diritti fondamentali della persona.¹¹¹ Nel primo caso, infatti, l'art. 4 della legge n. 155/2005 prevede che sia comunque necessaria un'espressa autorizzazione del Procuratore generale della Repubblica,¹¹² mentre nulla si dice nel secondo, motivo per cui anche attività che incidano su diritti fondamentali sottoposti dalla nostra Costituzione a riserva di giurisdizione rimangono formalmente prive di tale garanzia (si pensi, ad esempio, ad un'ispezione o perquisizione domiciliare, ex art. 14 Cost.). In entrambi i casi, però, si verte in materia di diritti fondamentali per i quali la Costituzione prevede il necessario intervento dell'autorità giudiziaria (anche se, per quanto riguarda il domicilio, eventualmente anche in sede di successiva convalida). In ogni caso, il coinvolgimento di soggetti estranei all'apparato dei servizi in una fase sostanzialmente operativa, può comportare il rischio di una rivelazione anticipata di attività assai delicate, compromettendone il buon esito.

Dunque, se si voleva evitare un intervento diretto della magistratura, sarebbe stata più coerente con la tutela dei complessivi interessi in gioco la previsione di un intervento preventivo di un apposito organo *ad hoc*, sempre di estrazione giurisdizionale e indipendente, in grado di valutare riservatamente la corrispondenza delle condotte per cui si chiedeva autorizzazione alle legittime previsioni di legge (in questo, ancora una volta, accogliendo un suggerimento che viene dal diritto comparato).¹¹³ Ciò, a ben vedere, avrebbe garantito non solo il rispetto della riserva di giurisdizione costituzionalmente

¹⁰⁹ Si veda il testo dell'art. 33, quarto comma, della legge n. 124/2007: "il Presidente del Consiglio dei ministri informa il Comitato circa le operazioni condotte dai servizi di informazione per la sicurezza nelle quali siano state poste in essere condotte previste dalla legge come reato, autorizzate ai sensi dell'articolo 18 della presente legge, e dell'articolo 4 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144" (relativo alle c.d. intercettazioni preventive). "Le informazioni sono inviate al Comitato entro trenta giorni dalla data di conclusione delle operazioni".

¹¹⁰ Coerente con tale impianto è la successiva previsione di rimedi di natura essenzialmente politica in caso di riscontro da parte del COPASIR di attività irregolari o illegittime da parte degli appartenenti ai servizi di sicurezza. In questo caso, infatti, si prevede che esso debba solo informare il Presidente del Consiglio dei ministri e riferire ai Presidenti delle Camere (cfr. l'art. 34 della legge n. 124/2007).

¹¹¹ Sul punto, da ultimo, si vedano le osservazioni di P. Bonetti, *op. cit.*, in particolare pag. 305; e di A. Pace, *op. cit.*, pag. 4063 ss.

¹¹² Forse, in via ipotetica, nella consapevolezza di trovarsi di fronte ad una libertà in cui la riserva di giurisdizione costituzionalmente prevista appare assoluta e inderogabile.

¹¹³ Cfr., ancora una volta, T.F. Giupponi, *op. ult. cit.*, pag. 812, con particolare riferimento all'esperienza britannica, ma anche statunitense.

prevista (che, in ogni caso, non significa sempre riserva di attività materialmente giurisdizionale), ma anche l'efficacia e il buon esito delle operazioni speciali autorizzate.

Diverse perplessità sorgono anche in relazione ai rapporti con la magistratura e alla rilevanza della peculiare causa di giustificazione.¹¹⁴ Qualora sorga un procedimento penale inerente alle condotte autorizzate, è infatti previsto che il Direttore del servizio interessato opponga all'autorità giudiziaria l'esistenza della speciale causa di giustificazione. A sua volta, l'autorità giudiziaria deve proporre interpello al Presidente del consiglio, al fine di ottenere l'eventuale conferma dell'esistenza della specifica autorizzazione, il quale deve pronunciarsi entro il termine perentorio di dieci giorni, pena la presunzione di insussistenza della medesima. In caso di conferma,¹¹⁵ l'autorità giudiziaria pronuncia il non luogo a procedere o l'assoluzione dei soggetti incriminati, ferma restando la possibilità, in caso di contestazione della determinazione del Presidente del consiglio, di un ricorso alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Una procedura più contratta è prevista in caso di arresto in flagranza o di esecuzione di una misura cautelare nei confronti di un agente dei servizi che eccepisca personalmente la speciale causa di giustificazione.¹¹⁶

Infine, norme particolari sono previste in materia di possibilità per i funzionari di *intelligence*, di utilizzare documenti attestanti qualità personali diverse dalle reali (la c.d. identità di copertura, attraverso l'utilizzo di documenti falsificati); nonché in merito all'esercizio di attività economiche simulate, sempre finalizzate all'acquisizione di informazioni connesse con l'esercizio delle funzioni istituzionali dei servizi.¹¹⁷ Alla luce delle minore incisività di tali attività sui diritti fondamentali dei terzi, in questo caso il procedimento per la loro attivazione appare semplificato, con la previsione di un'autorizzazione direttamente in capo al Direttore del DIS, su proposta dei direttori di AISE ed AISI e previa comunicazione al Presidente del consiglio o all'Autorità delegata, se istituita.

6. I controlli amministrativi, politici e giurisdizionali: l'Ufficio ispettivo del DIS, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) e la Corte costituzionale.

La legge di riforma, nel tentativo di razionalizzare le modalità operative del sistema di informazione per la sicurezza, interviene in maniera assai innovativa anche in materia di controlli sull'attività dei servizi. Nell'ambito della complessiva riorganizzazione

¹¹⁴ Cfr. l'art. 19 della legge n. 124/2007.

¹¹⁵ L'art. 19, quarto comma, della legge n. 124/2007 prevede in ogni caso che "della conferma è data immediatamente comunicazione al Comitato parlamentare" per la sicurezza della Repubblica.

¹¹⁶ In questi casi, infatti, è previsto che "l'esecuzione del provvedimento è sospesa e la persona è accompagnata dalla polizia giudiziaria nei propri uffici per esservi trattenuta per il tempo strettamente necessario ai primi accertamenti e comunque non oltre ventiquattro ore [...]. Il procuratore della Repubblica, immediatamente informato, provvede a norma degli articoli 390 e seguenti del codice di procedura penale, dispone le necessarie verifiche e chiede conferma al direttore generale del DIS, che deve rispondere entro ventiquattro ore dalla richiesta. La persona è trattenuta negli uffici della polizia giudiziaria sino a quando perviene la conferma del direttore generale del DIS e comunque non oltre ventiquattro ore dalla ricezione della richiesta. Decorso il termine senza che sia pervenuta la conferma richiesta, si procede a norma del codice di procedura penale. Se necessario, il procuratore della Repubblica chiede conferma al Presidente del Consiglio dei ministri, che conferma o smentisce l'esistenza della causa di giustificazione entro dieci giorni dalla richiesta. Se la conferma non interviene nel termine indicato, essa si intende negata e l'autorità giudiziaria procede secondo le ordinarie disposizioni" (cfr. l'art. 19, nono, decimo e undicesimo comma, della legge n. 124/2007).

¹¹⁷ Cfr. gli artt. 24 e 25 della legge n. 124/2007. Sul punto, si vedano le osservazioni di E. Gallucci, *Art. 24, 25 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 754 ss.

amministrativa ed istituzionale del sistema di *intelligence*, infatti, la legge n. 124/2007 prevede tre tipologie di controlli: a) controlli, sostanzialmente interni, di natura amministrativa; b) controlli, interni ed esterni, di natura più propriamente politica; c) controlli esterni di natura giurisdizionale. Particolare attenzione, infine, è data al sistema di controlli in ambito finanziario e di contabilità.

Dal primo punto di vista, deve essere segnalata l'istituzione, all'interno del DIS, di un apposito Ufficio ispettivo, il quale "esercita il controllo sull'AISE e sull'AISI, verificando la conformità delle attività di informazione per la sicurezza alle leggi e ai regolamenti" e con uno specifico potere di inchiesta su singoli episodi o comportamenti¹¹⁸ L'Ufficio, la cui organizzazione interna è rimessa dalla legge al già citato D.P.C.M. relativo al DIS, è dotato di un certo grado di autonomia rispetto al sistema di *intelligence*: è infatti previsto che agli ispettori debba essere garantita piena libertà d'azione e indipendenza di giudizio nell'esercizio delle loro delicate funzioni. Tuttavia, una serie rilevante di competenze è attivabile solo previa autorizzazione del Presidente del consiglio e su richiesta o tramite l'intervento del Direttore del DIS; ciò, in particolare, accade in relazione alle vere e proprie inchieste amministrative, nonché in relazione all'accesso agli archivi dei servizi o all'acquisizione di informazioni provenienti da enti pubblici e privati esterni al sistema di informazione per la sicurezza.¹¹⁹

In ogni caso, salva sempre un'espressa autorizzazione del vertice politico, "i controlli non devono interferire con le operazioni in corso". Dunque, un ruolo rilevante ma fortemente inciso nelle sue potenzialità dalla necessità di una espressa autorizzazione presidenziale in relazione alle attività maggiormente delicate. Da ultimo, è espressamente previsto un controllo dell'Ufficio ispettivo in merito alle spese sostenute in occasione di operazioni speciali, autorizzate nell'ambito della nuova disciplina delle c.d. garanzie funzionali.¹²⁰

In relazione alla gestione degli archivi dei servizi di informazione e del DIS, è ora previsto uno specifico compito di vigilanza e controllo in capo all'Ufficio centrale degli archivi (UCA),¹²¹ ad eccezione della documentazione relativa alle attività autorizzate dal Presidente del consiglio connesse alle c.d. garanzie funzionali, e alle relative spese, direttamente conservata in un apposito schedario segreto del DIS.¹²² Inoltre è espressamente previsto che i servizi non possano istituire o mantenere archivi al di fuori di quelli espressamente previsti e comunicati al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR).¹²³

¹¹⁸ Cfr. l'art. 4, terzo comma, lett. i), della legge n. 124/2007: "L'ufficio ispettivo, nell'ambito delle competenze definite [...], può svolgere, anche a richiesta del direttore generale del DIS, autorizzato dal Presidente del Consiglio dei ministri, inchieste interne su specifici episodi e comportamenti verificatisi nell'ambito dei servizi di informazione per la sicurezza". Su tale ufficio, da ultimo, si veda S. Gambacurta, *Il sistema dei controlli*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *op. cit.*, in particolare pag. 343 ss.; nonché P. Bonetti, *op. cit.*, in particolare pag. 280-281.

¹¹⁹ Così, in particolare, l'art. 4, ottavo comma, della legge n. 124/2007. E' altresì prevista l'impossibilità di un passaggio di funzioni dall'Ufficio in questione ai veri e propri nuovi servizi di informazione; una conferma di tale scelta è rappresentata anche dalla previsione di forme specifiche di selezione e di formazione per poter accedere all'Ufficio ispettivo.

¹²⁰ Così, in particolare, prevede l'art. 18, settimo comma, della legge n. 124/2007, in base al quale "la rendicontazione di tali spese è sottoposta a specifica verifica da parte dell'Ufficio ispettivo del DIS".

¹²¹ In base all'art. 10 della legge n. 124/2007, a tale Ufficio spetta l'attuazione delle disposizioni regolamentari relative all'organizzazione e all'accesso agli archivi dei servizi, oltre alla gestione dell'archivio centrale del DIS e dell'archivio storico delle attività e dei bilanci dei servizi di *intelligence*.

¹²² Cfr. l'art. 18, settimo comma, della legge n. 124/2007.

¹²³ Così l'art. 26, quarto comma, della legge n. 124/2007.

Sul piano finanziario, infine, si prevedono tutta una serie di controlli e verifiche contabili,¹²⁴ incentrati su un apposito ufficio della Corte dei conti distaccato presso il DIS, cui spetta verificare la regolarità del bilancio consuntivo delle spese ordinarie (unico) di DIS, AISE e AISI; nonché su una specifica sezione distaccata dell'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio, cui spetta un controllo preventivo sui singoli atti di gestione delle spese ordinarie.¹²⁵ Quanto ai fondi riservati, è invece prevista esclusivamente la necessità per i responsabili di DIS e servizi di presentare un rendiconto trimestrale e una relazione annuale in merito alla loro utilizzazione, e direttamente al Presidente del consiglio.¹²⁶ Alla puntuale verifica sul piano amministrativo della regolarità delle specifiche attività dei servizi, si affianca una tipologia di controllo di natura più generale, connessa all'attuazione degli indirizzi generali in materia di politiche informative per la sicurezza. Al DIS, infatti, nell'ambito delle sue funzioni di coordinamento informativo, è rimessa anche la verifica dei risultati delle attività svolte da AISI ed AISE.¹²⁷

Sul piano della valutazione delle politiche, però, un ruolo centrale è attribuito alle Camere¹²⁸ e, in particolare, al già citato COPASIR,¹²⁹ che viene rinnovato nella sua composizione e nelle sue attribuzioni rispetto al vecchio COPACO.¹³⁰ Composto da cinque deputati e cinque senatori nominati dai Presidenti delle Camere "in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari", il nuovo organo di controllo deve in ogni caso garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni. Tale specificazione, a ben vedere, conferma la consapevolezza della particolare delicatezza dei compiti del COPASIR, tali da consigliare un pieno coinvolgimento delle minoranze a garanzia del corretto funzionamento del sistema di *intelligence*. Il Presidente, non a caso, è espressamente previsto debba appartenere ai gruppi di opposizione.¹³¹ Per la delicatezza delle sue funzioni, è previsto che tutti i suoi componenti e i funzionari addetti siano tenuti al segreto relativamente alle informazioni acquisite.¹³²

¹²⁴ Sul punto, si vedano le osservazioni critiche di P. Bonetti, *op. cit.*, pag. 281. Più in generale, cfr. S. Gambacurta, *Il regime amministrativo-contabile*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *op. cit.*, in particolare pag. 187 ss.

¹²⁵ Cfr. l'art. 29, terzo comma lett. c)-d), della legge n. 124/2007.

¹²⁶ Così, espressamente, l'art. 29, terzo comma, lett. f), della legge n. 124/2007.

¹²⁷ Cfr. l'art. 4, terzo comma, lett. a), della legge n. 124/2007. Sul punto, si veda la ricostruzione di M. Savino, *op. cit.*, pag. 127 ss.

¹²⁸ Cfr. l'art. 38 della legge n. 124/2007, in base al quale "entro il mese di febbraio di ogni anno il Governo trasmette al Parlamento una relazione scritta, riferita all'anno precedente, sulla politica dell'informazione per la sicurezza e sui risultati ottenuti".

¹²⁹ Per un'illustrazione dei molteplici poteri del Comitato si rimanda a S. Gambacurta, *Il sistema dei controlli*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *op. cit.*, in particolare pag. 371 ss.

¹³⁰ Si ricorda che, in base all'art. 11 della legge n. 801/1977, era prevista l'istituzione di un "Comitato parlamentare costituito da quattro deputati e quattro senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento sulla base del criterio di proporzionalità", al fine di esercitare "il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla [...] legge". Esso, come noto, poteva solamente "chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri [...] informazioni sulle linee essenziali delle strutture e dell'attività dei Servizi e formulare proposte e rilievi".

¹³¹ Cfr. l'art. 30 della legge n. 124/2007. L'organizzazione interna del COPASIR, tra l'altro, prevede un Ufficio di presidenza composto da un vice presidente e da un segretario, ed è rimessa ad un apposito regolamento interno approvato a maggioranza assoluta dei componenti (art. 37 della legge n. 124/2007; Regolamento interno del 22 novembre 2007). Sul punto, si vedano le osservazioni di G. Campanelli, *Art. 30 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 784 ss.

¹³² Cfr. l'art. 36 della legge n. 127/2007, su cui si veda E. Scorza, G. Campanelli, *Art. 36 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 806 ss.

Compito istituzionale del Comitato è verificare, “in modo sistematico e continuativo, che l’attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell’esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni”. A tal fine, la legge di riforma prevede specifiche funzioni di controllo e consultive, oltre che determinati obblighi di comunicazione. Più nello specifico, esso svolge il suo controllo attraverso l’esercizio di poteri conoscitivi assai rilevanti:¹³³ audizioni, richieste di atti, accessi e sopralluoghi, controllo della documentazione di spesa, ecc. Tuttavia, in merito alla possibilità di convocare dipendenti dei servizi di informazione, la legge prevede la necessità di un consenso del Presidente del consiglio, che può anche opporsi per giustificati motivi. In relazione agli atti in possesso dell’autorità giudiziaria, è previsto che il COPASIR possa ottenere documenti anche in deroga al segreto investigativo, salvo che, con decreto motivato rinnovabile, l’autorità giudiziaria non ritenga di dover differire la consegna di quanto chiesto per specifiche ragioni di natura istruttoria.¹³⁴

Quanto alle informazioni e agli atti in possesso dei servizi di informazione, è previsto che il COPASIR ne possa ottenere copia, salva la possibilità di un’opposizione di una specifica “esigenza di riservatezza” connessa al rischio di “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”.¹³⁵ Se il COPASIR insiste, ritenendo infondata tale opposizione, spetta la Presidente del consiglio confermare o meno la sua esistenza, secondo procedure analoghe a quelle previste in generale per l’opposizione e la conferma del segreto di Stato. In ogni caso, e significativamente, si prevede che non possa essere opposta alcuna esigenza di riservatezza nell’ambito di specifiche indagini, deliberate all’unanimità, relative alla rispondenza dei comportamenti dei funzionari dei servizi ai loro compiti istituzionali.¹³⁶ Dunque, nel momento di massima delicatezza del controllo, nessun ostacolo deve essere posto al COPASIR. In ogni caso, se ritiene infondate le determinazioni in merito del Presidente del consiglio, il Comitato riferisce direttamente alle Camere per ogni ulteriore valutazione sul piano politico. Quanto ai controlli finanziari e di spesa, è previsto che il Comitato possa accedere direttamente alla documentazione relativa alle operazioni concluse, presso l’archivio centrale del DIS.

A tali funzioni di controllo, la legge affianca specifiche funzioni consultive, con particolare riferimento all’adozione dei regolamenti previsti dalla legge di riforma e concernenti l’organizzazione e lo stato giuridico del personale dei servizi.¹³⁷ E’ poi previsto che il COPASIR debba presentare al Parlamento una relazione annuale “per riferire sull’attività svolta e per formulare proposte e segnalazioni su questioni di propria competenza”.¹³⁸

¹³³ Cfr., in particolare, l’art. 31 della legge n. 124/2007.

¹³⁴ Cfr. l’art. 31, quinto e sesto comma, della legge n. 124/2007, con disciplina analoga a quella prevista in relazione alle richieste del Presidente del consiglio, sulla base del già citato art. 14 della legge n. 124/2007, che ha introdotto il nuovo art. 118-bis c.p.p. Sulle funzioni di controllo del COPASIR, cfr. G. Campanelli, E. Mengoni, *Art. 31- L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 789 ss.

¹³⁵ Cfr. l’art. 31, settimo e ottavo comma, della legge n. 124/2007.

¹³⁶ In questo senso l’art. 31, nono comma, della legge n. 124/2007.

¹³⁷ Cfr. l’art. 32 della legge n. 124/2007, il quale prevede anche che il Presidente del consiglio debba informare preventivamente il COPASIR delle nomine dei vertici di DIS, AISE e AISI.

¹³⁸ Così l’art. 35 della legge n. 124/2007, il quale in ogni caso specifica che “il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica può, altresì, trasmettere al Parlamento nel corso dell’anno informative o relazioni urgenti”.

Maggiore rilevanza sembrano avere, invece, gli specifici obblighi di comunicazione attualmente previsti, anche perché possono rappresentare il presupposto logico dell'attivazione di specifiche attività di controllo.¹³⁹ Non è un caso, allora, che debbano essere comunicate al COPASIR, entro trenta giorni dalla loro conclusione, tutte le operazioni speciali in cui sia stata espressamente autorizzata la commissione di fattispecie delittuose, proprio al fine di valutare le circostanze di tali operazioni speciali e la loro piena rispondenza allo schema legislativo relativo alle c.d. garanzie funzionali.¹⁴⁰ Infine, il Presidente del consiglio deve comunicare immediatamente al Comitato ogni ipotesi di conferma dell'esistenza della speciale autorizzazione di cui abbia dato comunicazione all'autorità giudiziaria.

Dal punto di vista finanziario, al Comitato deve essere trasmesso il bilancio consuntivo delle spese ordinarie, con allegata la già citata relazione dell'apposito ufficio della Corte dei conti; in relazione alle spese riservate, invece, è previsto che debba essere fornita un'informativa semestrale sulle "linee essenziali" della loro gestione.¹⁴¹ Più in generale, il Presidente del consiglio è tenuto ogni sei mesi a trasmettere una relazione sull'attività dei servizi al Comitato parlamentare, con la quale, in particolare, oltre a fornire un'analisi dei vari pericoli per la sicurezza e a riferire sulla consistenza dell'organico e sul reclutamento di personale, lo informa dell'andamento della gestione finanziaria del DIS e dei servizi di informazione, alla luce delle previsioni di spesa iscritte nei rispettivi bilanci (che vengono in ogni caso comunicate in forma aggregata e per tipologia di spesa).¹⁴² Dunque, se si pensa che al Comitato viene comunicata all'inizio di ogni esercizio finanziario esclusivamente la ripartizione tra DIS, AISE e AISI dello stanziamento previsto, e l'indicazione delle somme da destinare rispettivamente alle spese ordinarie e a quelle riservate, il controllo parlamentare in materia, pur rafforzato rispetto alla precedente legislazione, risulta ancora non del tutto pregnante.

In ogni caso, come è stato sottolineato, emerge con evidenza un punto di debolezza nell'ambito del complessivo rafforzamento del sistema dei controlli parlamentari. In alcune rilevanti occasioni, infatti, il coinvolgimento del Comitato è esclusivamente successivo (e non preventivo), circostanza che depotenzia significativamente il suo intervento,¹⁴³ che può solo manifestarsi con un'eventuale relazione al Parlamento affinché prenda le opportune decisioni. Ciò, come abbiamo visto, avviene proprio in materia di gestione finanziaria e di garanzie funzionali, i punti forse maggiormente delicati dell'attuale disciplina legislativa. Ogni volta che il COPASIR riscontri il compimento di irregolarità o di condotte illegittime nell'ambito delle attività di informazione per la sicurezza, ne deve informare il Presidente del consiglio e i Presidenti delle Camere, in assenza di alcun obbligo espresso di riferire all'autorità giudiziaria. Viene ulteriormente sottolineata, quindi, la natura essenzialmente politica delle sue funzioni di controllo.¹⁴⁴

¹³⁹ Sul punto, si vedano le osservazioni di G. Campanelli, *Art. 33 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 800 ss.

¹⁴⁰ In relazione alle c.d. identità di copertura, invece, si prevede solamente che il Presidente del Consiglio dia un'informativa sulle linee essenziali relative alla loro gestione in occasione della relazione semestrale al COPASIR (cfr. l'art. 33, undicesimo comma, della legge n. 124/2007).

¹⁴¹ Cfr. l'art. 29, terzo comma, lett. g) della legge n. 124/2007, il quale specifica anche che "la documentazione delle spese riservate, senza indicazioni nominative, è conservata negli archivi storici del DIS".

¹⁴² Cfr. l'art. 33, primo, settimo e dodicesimo comma, della legge n. 124/2007. In base al decimo comma del medesimo articolo, le relative scadenze sono il 30 settembre e il 31 marzo di ogni anno.

¹⁴³ Sul punto, si vedano le osservazioni di P. Bonetti, *op. cit.*, pag. 293 ss.

Venendo, infine, ai controlli di tipo giurisdizionale, e a prescindere dai già evidenziati rapporti con l'autorità giudiziaria ordinaria, un ruolo essenziale viene riconosciuto alla Corte costituzionale. Ad essa spetta, infatti, la soluzione delle controversie relative all'ambito di operatività delle garanzie funzionali connesse all'esercizio delle attività di *intelligence*, quale vero e proprio custode del bilanciamento legislativo tra esigenze della giurisdizione e garanzia della sicurezza nazionale. Come abbiamo già visto, infatti, l'attività giurisdizionale può subire significative limitazioni a tutela delle esigenze connesse all'attività informativa per la sicurezza. Non a caso, in questo senso, la legge di riforma ha meglio specificato gli istituti, i presupposti e i limiti connessi ai complessi rapporti tra esercizio della funzione giurisdizionale e compiti istituzionali dei servizi di informazione. Maggiormente attento ai profili del coordinamento, il legislatore del 2007 ha comunque posto in questo ambito limiti specifici all'esercizio della funzione giurisdizionale, in gran parte ispirati dalla giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, e che spetta al Giudice delle leggi garantire e valutare nella loro coerenza e ragionevolezza.

Di fronte alla già citata opposizione, da parte del direttore dell'AISE o dell'AISI, della speciale causa di giustificazione prevista, l'autorità giudiziaria procedente, avuta conferma motivata della stessa dal Presidente del consiglio e qualora non ritenga di adottare sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione, può infatti sollevare conflitto davanti alla Corte costituzionale, per lamentare la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali da parte di un utilizzo illegittimo delle c.d. garanzie funzionali.¹⁴⁵ In questo caso, è previsto che la Corte abbia pieno accesso non solo agli atti relativi al procedimento, ma anche allo stesso provvedimento di autorizzazione del Presidente del consiglio, garantendone la necessaria riservatezza. Ciò, però, pone più di un problema. Se, infatti, finalità della disciplina relativa alle c.d. garanzie funzionali era quella di far uscire dal cono d'ombra del segreto di Stato l'attività dei servizi, il fatto di avere previsto anche in tale materia un intervento della Corte analogo a quello che appare ormai consolidato relativamente al segreto di Stato, rischia ancora una volta di portare ad una sovrapposizione (quantomeno procedurale) tra i due diversi ambiti.

Quale, poi, il possibile ruolo della Corte in tale ipotesi? Se, infatti, è vero che anche la scelta di autorizzare eventuali condotte criminose al fine di acquisire informazioni utili alla sicurezza interna ed esterna della Repubblica è radicata in capo al vertice dell'esecutivo proprio per la sua natura squisitamente politica, il controllo della Corte potrà solo verificare se, proceduralmente e sostanzialmente, sono stati rispettati i limiti previsti dalla legislazione di attuazione (ferma restando l'ipotesi di una sua eventuale incostituzionalità).

Un controllo, quindi, che non potrà mai estendersi a valutare il merito politico della scelta di autorizzare una determinata condotta delittuosa, ma che, nel momento in cui voglia andare a sindacare, ad esempio, il rispetto dei necessari principi di indispensabilità e proporzionalità, rischia di invadere il campo più squisitamente politico del controllo devoluto al COPASIR. Dunque, a ben vedere, un controllo stretto tra la qualificazione del fatto di reato al centro di indagini (rimessa alla libera determinazione dell'autorità giudiziaria procedente) e la presenza dei presupposti legittimanti la scelta del

¹⁴⁴ Cfr. l'art. 34 della legge n. 124/2007. L'unico caso in cui la riforma prevede un obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria da parte del Comitato è quello stabilito dal successivo art. 36, e relativo all'ipotesi di violazione dell'obbligo del segreto da parte di componenti, funzionari o personale dello stesso.

¹⁴⁵ Cfr. l'art. 19, ottavo comma, della legge n. 124/2007.

provvedimento di autorizzazione (rimessa alla valutazione politica del Presidente del consiglio).¹⁴⁶

7. La riforma del segreto di Stato: il ruolo del Presidente del Consiglio e il nuovo Ufficio centrale per la segretezza (UCSE). Il sistema di classificazione e la sua temporaneità, tra notizie "segrete" e notizie "riservate".

La legge n. 124/2007, come abbiamo anticipato, mantiene in ogni caso ancora collegate la disciplina dei servizi di informazione e la normativa in materia di segreto di Stato. Anche alla luce della più volte citata giurisprudenza costituzionale, il punto di riferimento istituzionale in materia di segreto è quindi individuato, in continuità con il precedente assetto, nel Presidente del Consiglio, vertice del potere esecutivo. Ad esso spetta, infatti, l'esclusiva competenza in materia di apposizione e tutela del segreto di Stato, nonché di conferma della sua opposizione ad opera dei pubblici ufficiali;¹⁴⁷ 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".¹⁴⁸

A supporto delle sue delicate attribuzioni in materia è posto, ancora una volta, il DIS, il quale deve assicurare "l'attuazione delle disposizioni impartite dal Presidente del Consiglio [...] ai fini della tutela amministrativa del segreto di Stato e delle classifiche di segretezza, vigilando altresì sulla loro corretta applicazione".¹⁴⁹ In particolare, all'interno dello stesso DIS è prevista la costituzione di un apposito Ufficio centrale per la segretezza (UCSE), con compiti di coordinamento, consulenza e controllo in materia di segreto di Stato e sistema di classificazione.¹⁵⁰ Il suo principale compito è, tuttavia, quello connesso

¹⁴⁶ Da ultimo, le difficoltà di un tale ruolo sono state ben evidenziate dalla sent. n. 106/2009, con cui la Corte ha deciso i diversi ricorsi presentati nell'ambito del già citato caso "Abu Omar" (su cui, più ampiamente, vedi però *infra*). Pur in relazione a vicende sorte a cavallo tra le due discipline normative (e quindi ancora incentrate sulla legittima opposizione del segreto di Stato in relazione a specifiche operazioni dei nostri servizi), la Corte ha espressamente confermato l'inesistenza di qualunque possibilità di sindacato giurisdizionale ordinario sui mezzi ritenuti utili a garantire la sicurezza dello Stato, affermando al contempo un suo controllo sul piano esclusivamente formale-procedurale, circostanza che conferma ancora una volta la problematicità della scelta di coinvolgerla istituzionalmente nell'ambito del controllo sull'attività dei servizi di informazione e sul rispetto dei relativi limiti.

¹⁴⁷ Cfr. l'art. 1, primo comma, lett. b) e c), della legge n. 124/2007. Sottolinea, in questo senso, il mancato coinvolgimento del Capo dello Stato in tale delicato settore G.M. Salerno, *op. cit.*, pag. 66, con particolare riferimento alle sue funzioni di garanzia nei settori della politica estera, militare e di difesa. Tuttavia, proprio nell'ambito dell'esercizio di tali funzioni istituzionali, non è affatto escluso che il Presidente della Repubblica possa (e debba) essere messo a conoscenza di determinate informazioni segrete, senza che questo significhi, però, coinvolgerlo nelle determinazioni relative all'apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato. *Contra*, P. Bonetti, *op.cit.*, pag. 261, secondo il quale il segreto di Stato sarebbe sempre e comunque opponibile anche al Capo dello Stato.

¹⁴⁸ Cfr. l'art. 1, secondo comma, della legge n. 124/2007. Come noto, con D.P.C.M. dell'8 aprile 2008, pubblicato, sono stati adottati i 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, mentre le nuove norme relative al rilascio dei NOS risultano adottate con D.P.C.M. del 1 agosto 2008, riservato (cfr., da ultimo, gli artt. 16 ss. del D.P.C.M. del 3 febbraio 2006, pubblicato).

¹⁴⁹ Così, espressamente, l'art. 4, terzo comma, lett. l), della legge n. 124/2007.

¹⁵⁰ In base all'art. 9, secondo comma, della legge n. 124/2007, infatti, competono all'UCSE: "a) gli adempimenti istruttori relativi all'esercizio delle funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri [...] a tutela del segreto di Stato; b) lo studio e la predisposizione delle disposizioni esplicative volte a garantire la sicurezza di tutto quanto è coperto dalle classifiche di segretezza [...], con riferimento sia ad atti, documenti e materiali, sia alla produzione industriale; c) il rilascio e la revoca dei nulla osta di sicurezza (NOS), previa acquisizione del parere dei direttori dei servizi di informazione per la sicurezza e, ove necessario, del Ministro della difesa e del Ministro dell'interno; d) la conservazione e l'aggiornamento di un elenco completo

al rilascio e alla revoca dei nulla osta di sicurezza (NOS), che autorizzano determinati soggetti (di verificata e scrupolosa fedeltà alla Repubblica e ai valori democratici della Costituzione) all'accesso a notizie classificate.¹⁵¹

In questo senso, e più in generale, la legge di riforma sembra fare chiarezza nei rapporti tra sistema di classificazione e vero e proprio segreto di Stato, distinguendo nettamente le notizie "riservate" da quelle "segrete" in senso stretto. Come noto, anche alla luce della disciplina penalistica in materia,¹⁵² 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 eventuale conoscibilità al di fuori dei soli casi ritenuti essenziali.

Ciò appare confermato anche dalla legge di riforma, in base alla quale "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 in ragione delle proprie funzioni istituzionali".¹⁵³ 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 e il raggiungimento dei fini rispettivamente fissati".¹⁵⁴

Dunque, un diverso grado di tutela, che è alla base di importanti conseguenze sul piano delle responsabilità istituzionali, dell'organizzazione e degli effetti (con particolare riguardo ai poteri dell'autorità giudiziaria).¹⁵⁵ Quanto agli interessi tutelati dalla già citata disciplina penalistica, invece, la Corte costituzionale ne ha da ultimo affermato la sostanziale omogeneità (in coerenza con la Corte di cassazione, e nel comune sforzo di necessaria oggettivizzazione), motivo per cui le notizie riservate sembrerebbero

di tutti i soggetti muniti di NOS". Tale organo, erede del precedente Ufficio centrale per la sicurezza (UCSI) istituito presso il CESIS (da ultimo regolato dall'art. 10 del D.P.C.M. del 3 febbraio 2006), è destinato a svolgere un ruolo fondamentale in tale materia: cfr. S. Gambacurta, *I controlli, il segreto di Stato e le classifiche di segretezza*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *op. cit.*, in particolare pagg. 735-737.

¹⁵¹ Sul punto, la legge di riforma prevede un apposito procedimento preventivo di accertamento delle indispensabili caratteristiche dei potenziali destinatari dei NOS, attraverso il coinvolgimento delle forze armate, delle forze di polizia e delle pubbliche amministrazioni in genere (e la cui disciplina è rimessa ad apposito regolamento, adottato con il già citato D.P.C.M. del 1 agosto 2008, riservato; cfr. l'art. 9, quarto e quinto comma, della legge n. 124/2007). In ogni caso, è espressamente previsto che i soggetti coinvolti debbano "essere informati della necessità dell'accertamento nei loro confronti" e possano conseguentemente rifiutarlo, "rinunciando al NOS e all'esercizio delle funzioni per le quali esso è richiesto" (cfr. l'art. 9, ottavo comma, della legge n. 124/2007).

¹⁵² Si vedano, ad es., gli artt. 256 (procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato) 257 (spionaggio politico o militare) e 258 (spionaggio di notizie di cui è stata vietata la divulgazione); ma soprattutto i successivi artt. 261 (rivelazione di segreti di Stato) e 262 (rivelazione di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione). Tradizionalmente, poi, il riferimento obbligato era al R.D. n. 1161/1941, relativo alle c.d. notizie riservate o di vietata divulgazione (sul punto, per tutti, si veda P. Pisa, *Segreto di Stato. Profili penali*, cit., pag. 89 ss.).

¹⁵³ Così l'art. 42, primo comma, della legge n. 124/2007.

¹⁵⁴ Cfr. l'art. 39, secondo comma, della legge n. 124/2007.

¹⁵⁵ Autorità giudiziaria che, 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 attribuzione; mentre, nel caso di notizie "riservate", può procedere alla loro acquisizione, anche se con la predisposizione delle necessarie cautele. Sul punto, vedi ora l'art. 42, ottavo comma, della legge n. 124/2007: "Qualora l'autorità giudiziaria ordini l'esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all'autorità giudiziaria richiedente, che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia".

differenziarsi da quelle segrete solo in ragione dell'entità del concreto danno connesso alla loro eventuale divulgazione, e non alla luce della natura degli interessi protetti.¹⁵⁶ L'impossibilità di configurare ogni forma di sovrapposizione tra i due ambiti di tutela appare in ogni caso confermata dalla stessa disciplina del segreto di Stato, in base alla quale esso "non può essere opposto o confermato ad esclusiva tutela della classifica di segretezza o in ragione esclusiva della natura del documento, atto o cosa oggetto della classifica".¹⁵⁷ In ogni caso, punto centrale della legge di riforma, comune sia alle notizie "riservate" sia a quelle "segrete", è quello di una complessiva temporaneità dei rispettivi vincoli, proporzionata all'intensità del pericolo connesso ad una loro divulgazione, periodicamente rivalutata dall'autorità competente.

Per quanto riguarda il segreto di Stato, la legge di riforma sembra sostanzialmente confermare le finalità di tutela già presenti nell'art. 12 della legge n. 801/1977 (a loro volta evidenziate dalla più volte citata giurisprudenza costituzionale in materia).¹⁵⁸ Attualmente, infatti, è previsto che sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività le cose e i luoghi la cui conoscenza o la cui diffusione siano in grado 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".¹⁵⁹

Da questo punto di vista, dunque, appare subito la volontà di una maggiore analiticità in relazione agli oggetti di tutela, con un'espressa estensione anche ai luoghi,¹⁶⁰ mentre in riferimento all'individuazione delle informazioni potenzialmente suscettibili di tutela tramite il segreto di Stato, è prevista l'adozione di specifici criteri tramite un apposito D.P.C.M., adottato l'8 aprile 2008. In base a detto regolamento, sono esemplificativamente individuati una serie di ambiti operativi di tutela tramite il segreto di Stato piuttosto ampi,

¹⁵⁶ Cfr. la sent. n. 295/2002, su cui si veda P. Pisa, L. Scopinaro, *Segreto di Stato e notizie riservate: un'interpretazione costituzionalmente corretta in attesa della riforma del codice penale*; nonché C. Bonzano, *La Consulta torna a pronunciarsi sul segreto di Stato: brevissime note in margine alla sent. n. 295/2002*, entrambi in *Giur. cost.*, 2002, rispettivamente pag. 2130 ss. e pag. 2137 ss. Tale orientamento della Corte costituzionale, in ogni caso, appare in coerenza anche con la più recente giurisprudenza di legittimità: così, ad es., Cass. I Sez. pen., sent. n. 3348 del 10 dicembre 2001 - 29 gennaio 2002, Bazzanella (su cui cfr. A. Natalini, *Arcana imperii e tutela penale del segreto di Stato: le "nuove" frontiere del sindacato di legittimità sugli atti di apposizione*, in *Giur. it.*, 2003, pag. 1229 ss.

¹⁵⁷ Così, espressamente, l'art. 40, terzo comma, della legge n. 124/2007, nel modificare l'art. 204 c.p.p.

¹⁵⁸ Sul punto, si veda G. Scandone, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *op. cit.*, pag. 481 ss.; G.M. Salerno, *op. cit.*, pag. 67 ss.

¹⁵⁹ Cfr. l'art. 39, primo e terzo comma, della legge n. 124/2007. Rispetto alla precedente definizione, a ben vedere, scompare il riferimento alla tutela del "libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali", che ampie critiche aveva ricevuto per la sua indeterminatezza, mentre la nozione di "integrità dello Stato democratico" è sostituita con la nozione "integrità della Repubblica". Su tali aspetti, si vedano le considerazioni di G. Salvi, *Conflitti di attribuzione dietro l'angolo*, in *Guida dir.*, n. 40/2007, in particolare pagg. 71-72; di G. Campanelli, *Art. 39 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 818 ss.; nonché di P. Pisa, A. Peccioli, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, pag. 18 ss.

¹⁶⁰ Chiara conseguenza del conflitto tra magistrati di Tempio Pausania e Presidenza del Consiglio nel caso "Villa La Certosa", di cui alla già citata ord. n. 404/2005 (su cui cfr. L. Elia, *Villa "La Certosa": un'inammissibilità che non convince*; R. Chieppa, *Una discutibile cessazione della materia del contendere su apposizione del segreto di Stato*; F. Sorrentino, *Inammissibilità del conflitto per cessazione della materia del contendere?*; P. Pisa, *Segreto di Stato, un caso anomalo*, tutti in *Giur. cost.*, 2005, rispettivamente pag. 3983 ss., pag. 3988 ss., pag. 3996 ss. e pag. 3999 ss. Per una completa ricostruzione della vicenda, si rimanda a P. Veronesi, *La "villa dei misteri": uso e abuso del segreto di Stato*, in *St. iuris*, 2005, pag. 567 ss.; e a A. Masaracchia, *Lo strano caso del segreto di Stato sulla Villa "La Certosa"*, in *Giur. cost.*, 2005, pag. 4067 ss.

che vanno dalla tutela della sovranità popolare a quella degli interessi economici,¹⁶¹ dalla tutela da forme di eversione, alla dislocazione degli apparati e delle strutture militari.¹⁶² Particolarmente rilevante, per quanto ci riguarda, l'indicazione, tra i possibili ambiti oggetto di segreto, della struttura, delle attribuzioni e delle attività del DIS e dei servizi di informazione, comprese le relazioni con gli organismi di *intelligence* di altri Stati, che rischia ancora una volta di perpetuare quella sostanziale (e problematica) sovrapposizione tra riservatezza dell'attività di *intelligence* e disciplina del segreto di Stato che si è messa in evidenza fin dall'inizio.

In base alla legge di riforma, il segreto di Stato cessa ordinariamente dopo quindici anni dalla sua apposizione (o, come vedremo, dalla conferma della sua opposizione).¹⁶³ Trascorso questo termine "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".¹⁶⁴ Ricevuta la richiesta, il Presidente del consiglio entro trenta giorni consente l'accesso alle informazioni, qualora non ritenga di prorogare con provvedimento motivato il vincolo di segretezza.¹⁶⁵ In ogni caso, la durata

¹⁶¹ Su cui, criticamente, si vedano le osservazioni di A. Pace, *op. cit.*, pag. 4042 ss.

¹⁶² Cfr. l'art. 5 del D.P.C.M. dell'8 aprile 2008: "Ferma restando la necessita' 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 delle 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'articolo 3, comma 1, lettere 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 ed 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 e 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 e i materiali speciali in dotazione al personale appartenente al DIS, all'AISE ed 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 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 militare e civile".

¹⁶³ Cfr. P. Bonetti, *op. cit.*, pag. 289 ss.; G. Scandone, *op. cit.*, pag. 541 ss.

¹⁶⁴ Cfr. l'art. 39, settimo comma, della legge n. 124/2007.

¹⁶⁵ Particolarmente rilevante, sul punto, quanto stabilito dall'art. 10, secondo comma, del D.P.C.M. dell'8 aprile 2008, in base al quale "ai fini della richiesta di accesso [...] il Presidente del Consiglio dei Ministri,

complessiva del segreto di Stato non può superare i trenta anni, ed è comunque sempre possibile, per il Presidente del Consiglio, far venir meno il vincolo di segretezza in ogni momento, qualora risultino cessate le esigenze originarie di tutela. Un'eccezione 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 del segreto: in sua assenza, dunque, la durata del segreto potrebbe eccedere anche il termine massimo di trenta anni.¹⁶⁶

In relazione alle notizie "riservate", il nuovo sistema di classificazione conferma sostanzialmente quello precedentemente previsto a livello di normazione secondaria, attraverso l'individuazione di quattro livelli di tutela: a) segretissimo; b) segreto; c) riservatissimo; d) riservato.¹⁶⁷ In base alla legge di riforma, "per la trattazione di informazioni classificate segretissimo, segreto e riservatissimo è necessario [...] il possesso del nulla osta di sicurezza (NOS)" il quale, però, si prevede abbia diversa durata a seconda del livello di tutela previsto (cinque anni per l'accesso alla classifica di segretissimo; dieci anni per le classifiche di segreto e riservatissimo).¹⁶⁸ L'ambito dei singoli livelli di segretezza, i soggetti cui è conferito il potere di classificare le informazioni, i criteri per l'individuazione delle materie che ne sono oggetto e altri aspetti operativi di grande rilevanza sono rimessi ad un apposito regolamento.¹⁶⁹ In base al D.P.C.M. del 12 giugno 2009, è prevista la seguente classificazione: a) segretissimo – danno

sentita l'amministrazione interessata, valuta preliminarmente la sussistenza in capo al richiedente di un interesse diretto, concreto ed attuale collegato all'oggetto dell'accesso, nonché meritevole di giuridico apprezzamento in relazione alla qualità soggettiva del richiedente ed alla finalità per la quale l'accesso sia richiesto". Tale disposizione, infatti, evidenzia bene come il regime giuridico delle informazioni per le quali sia cessato il vincolo non sia in ogni caso paragonabile ad una piena conoscibilità *erga omnes*, venendo in conto non ben precisate "qualità soggettive" del richiedente, tali da sfumare la posizione giuridica soggettiva in un sostanziale interesse legittimo. Sul punto, anche in relazione alla disciplina di cui all'art. 24, primo comma, lett. a), della legge n. 241/1990, del connesso art. 10 del D.P.R. n. 184/2006 e alle limitazioni all'accesso lì disciplinate, cfr. S. Gambacurta, *Il diritto di accesso*, in C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *op. cit.*, in particolare pag. 698 ss., con particolare riferimento non solo ai documenti coperti da segreto di Stato o in ogni caso classificati, ma anche a quei documenti eventualmente sottratti all'accesso perché dalla loro divulgazione "possa derivare una lesione, specifica ed individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione", sulla base dell'apposito regolamento governativo previsto dall'art. 24, sesto comma, lett. a) della legge n. 241/1990.

¹⁶⁶ Si pensi, solo per fare un esempio, all'ambito connesso alla difesa militare congiunta in ambito NATO (sul punto, da ultimo, cfr. G. Scandone, *op. cit.*, in particolare pag. 531 ss.), o al sistema di classificazione adottato in seno all'UE (cfr., ad es., il D.P.C.M. dell'11 aprile 2002, per gli atti del Consiglio, e il D.P.C.M. dell'11 aprile 2003, per gli atti della Commissione; cfr. S. Gambacurta, *I controlli, il segreto di Stato e le classifiche di segretezza*, cit., pag. 733). Sul punto, si vedano anche le osservazioni di G. Salvi, *Durata massima di quindici anni*, in *Guida dir.*, 2007, in particolare pagg. 75-76.

¹⁶⁷ Si veda, in particolare, il D.P.C.M. del 3 febbraio 2006. Sul punto, cfr. G. Salvi, *Confermate le classifiche di riservatezza*, in *Guida dir.* n. 40/2007, pag. 77 ss.; G. Campanelli, F. Alemi, *Art. 42 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 855 ss.; nonché, problematicamente in ordine al rapporto tra "notizie riservate" e attuali classifiche di segretezza, P. Pisa, A. Peccioli, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, cit., in particolare pag. 20 ss.

¹⁶⁸ Cfr. l'art. 42, comma 1-bis, nonché l'art. 9, terzo comma, della legge n. 124/2007.

¹⁶⁹ Così, espressamente, l'art. 42, settimo comma, della legge n. 124/2007: "con apposito regolamento sono determinati l'ambito dei singoli livelli di segretezza, i soggetti cui è conferito il potere di classifica e gli uffici che, nell'ambito della pubblica amministrazione, sono collegati all'esercizio delle funzioni di informazione per la sicurezza della Repubblica, nonché i criteri per l'individuazione delle materie oggetto di classifica e i modi di accesso nei luoghi militari o in quelli definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica".

eccezionalmente grave; b) segreto – danno molto grave; c) riservatissimo – danno grave; d) riservato – danno lieve.¹⁷⁰

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 e interessi che possono essere oggetto di classifica”.¹⁷¹ 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”¹⁷² (anche se con una progressiva limitazione degli interessi di natura militare),¹⁷³ 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. Comuni a tutte le classifiche risultano, inoltre, i settori connessi ai rapporti ispettivi in materia di tutela delle informazioni classificate, alla gestione delle attività connesse alla sicurezza delle informazioni classificate e alle relative tecnologie.

Dunque, il criterio di distinzione tra gli ambiti operativi del segreto di Stato e del sistema di classificazione risulta rimesso a criteri essenzialmente quantitativi, alla luce della rilevanza degli interessi coinvolti e del potenziale danno derivante dalla circolazione delle relative informazioni: nel primo caso, in relazione alla tutela dei “supremi e imprescindibili interessi dello Stato” connessi all'integrità della Repubblica, alla difesa delle

¹⁷⁰ Cfr. l'art. 4, terzo, quarto e quinto comma, del D.P.C.M. del 12 giugno 2009.

¹⁷¹ Si vedano, rispettivamente, gli allegati A, B, C e D del D.P.C.M. del 12 giugno 2009.

¹⁷² Rientrano nei rispettivi ambiti operativi, tra l'altro, le seguenti materie: a) interessi nazionali di natura politica, economica, finanziaria, industriale, scientifica, tecnologica, sanitaria e di tutela ambientale; b) tutela della sovranità popolare, dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica; c) tutela da qualsiasi forma di eversione o di terrorismo 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 e della criminalità organizzata; d) sedi ed apparati predisposti per la tutela e la operatività degli Organi istituzionali in situazioni di emergenza; e) 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) compiti, attribuzioni, programmazione, pianificazione, costituzione, dislocazione, impiego, organici e strutture del DIS, dell'AISE, dell'AISI e delle amministrazioni aventi quali compiti istituzionali l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, nonché la difesa civile e la protezione civile; g) dati di riconoscimento autentici o di copertura degli appartenenti al DIS, all'AISE ed all'AISI e quelli di copertura di tali Organismi, oltre che le posizioni documentali degli appartenenti al DIS, all'AISE ed all'AISI; h) addestramento e 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 e 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) relazioni con Organi informativi di altri Stati; l) infrastrutture e 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) armamento, equipaggiamento, veicoli, mezzi e materiali speciali in dotazione al personale appartenente al DIS, all'AISE ed all'AISI, nonché alle amministrazioni aventi quali compiti istituzionali l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, la difesa civile e la protezione civile.

¹⁷³ 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 e in atto; metodi ed impianti di comunicazione e sistemi di captazione dei segnali per le Forze armate). Va sottolineato, tuttavia, che tutti e quattro livelli di classifica contengono un riferimento alle materie di cui al già citato R.D. n. 1161 del 1941, relativo al segreto militare e alle c.d. notizie riservate.

istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza rispetto agli altri Stati e alla difesa militare; nel secondo caso, invece, in merito agli "interessi fondamentali della Repubblica". Rimangono comunque presenti i già citati rischi di sovrapposizione, non solo tra le due diverse forme di tutela (segreto e sistema di classificazione), ma anche tra singoli livelli di classificazione, anche 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, tramite il già citato supporto del DIS e dell'UCSE, dal momento che l'apposizione della classifica di segretezza è di competenza dell'autorità che ha formato il documento, ha acquisito per prima la notizia o è responsabile della cosa,¹⁷⁴ a partire dai vertici politici e amministrativi dei Ministeri interessati.¹⁷⁵

Coerentemente con quanto previsto in materia di segreto di Stato, 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, se il vincolo supera i quindici anni) possono prorogare la durata del vincolo con apposito provvedimento motivato.¹⁷⁶

Nel complesso, l'attuale disciplina conferma però l'intenzione del legislatore di mantenere formalmente indipendenti i rispettivi ambiti di tutela connessi al segreto di Stato e al sistema di classificazione, come dimostrato dai soggetti coinvolti (esclusivamente il Presidente del Consiglio, nel primo caso; anche altri soggetti, a partire dall'Autorità delegata, nel secondo), dalla diversa indicazione di limiti temporali ai rispettivi vincoli (in genere fino a trenta anni per il segreto; di norma non oltre i dieci anni per le classifiche di segretezza), nonché dall'esplicita indicazione che "la cessazione del vincolo del segreto di Stato non comporta l'automatica decadenza del regime della classifica e della vietata divulgazione".¹⁷⁷

Lo stesso art. 2 del D.P.C.M. dell'8 aprile 2008, in questo senso, ribadisce ancora una volta la diversità di tutela rispettivamente apprestata dal segreto di Stato e dalle classifiche di segretezza, specificando che mentre il segreto di Stato, sulla base di specifica determinazione del Presidente del Consiglio, è finalizzato alla salvaguardia dei "supremi e imprescindibili interessi dello Stato" già evidenziati dalla legge n. 124/2007, e che attengono "all'esistenza stessa della Repubblica democratica", le classifiche di segretezza, più limitatamente, "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".¹⁷⁸

¹⁷⁴ Cfr. l'art. 42, secondo comma, della legge n. 124/2007. 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 già anticipato, vi è un'esclusiva competenza del Presidente del Consiglio.

¹⁷⁵ Cfr. sul punto, i già citati allegati A, B, C e D del D.P.C.M. del 12 giugno 2009.

¹⁷⁶ Cfr., in questo senso, l'art. 42, quinto e sesto comma, della legge n. 124/2007.

¹⁷⁷ Così l'art. 7, secondo comma, del D.P.C.M. dell'8 aprile 2008.

¹⁷⁸ Sul punto, si veda anche l'art. 4, primo e secondo comma, del D.P.C.M. del 12 giugno 2009.

8. *L'apposizione, l'opposizione e la conferma del segreto. I procedimenti, i protagonisti e le limitazioni previste. Il ruolo del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR).*

Dal punto di vista delle responsabilità e, in particolare, delle procedure previste in merito all'apposizione del segreto, la legge di riforma compie uno sforzo particolarmente evidente, al fine di superare le ambiguità che caratterizzavano la precedente normativa, sostanzialmente riconducibile a fonti secondarie "occulte". Unico titolare del potere di apposizione del segreto (inteso quale decisione di vincolare una determinata informazione al segreto di Stato) è ora il Presidente del Consiglio.¹⁷⁹ La riforma del 2007, infatti, prevede che il vincolo del segreto sia apposto su sua "espressa disposizione" del Presidente del Consiglio, tramite apposita annotazione (se possibile) sui relativi atti, documenti o cose che ne sono oggetto.¹⁸⁰ Dunque, a differenza del già citato regime precedente, l'apposizione è ora un compito esclusivo del Presidente del Consiglio, per di più rientrante tra quelli espressamente individuati dalla legge come non esercitabili dall'apposita Autorità delegata.¹⁸¹ Questa, a ben vedere, lungi dall'essere una soluzione impraticabile o in qualche modo contraddetta all'interno della stessa legge,¹⁸² appare pienamente coerente con la volontà di un ulteriore rafforzamento delle responsabilità presidenziali in materia di segreto di Stato, in linea con la volontà di una maggiore chiarezza sulle decisioni di segretezza e con la necessità di individuare un *dies a quo* certo per la decorrenza del vincolo, ora sottoposto a precisi termini temporali.

In questo senso, d'altronde, sembra andare anche il già citato D.P.C.M. dell'8 aprile 2008, in base al quale "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 Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS)".¹⁸³ Dunque un ruolo, quello del Presidente del Consiglio, di decisore finale, anche sulla base

¹⁷⁹ A differenza del regime precedente, che consentiva una titolarità sostanzialmente condivisa da più organi, causa di incertezze e sovrapposizioni da ultimo alla base del conflitto tra magistrati di Tempio Pausania e Presidenza del Consiglio nel caso "Villa La Certosa", in cui il segreto sui luoghi in questione era stato apposto dal Ministro dell'interno, con D.M. del 6 maggio 2004, per poi essere successivamente confermato dal Sottosegretario di Stato con delega ai Servizi il 23 dicembre 2004.

¹⁸⁰ Cfr. l'art. 39, quarto comma, della legge n. 124/2007.

¹⁸¹ Significativa, in questo senso, la sostituzione dell'originaria delega di funzioni all'attuale Autorità (cfr. il D.P.C.M. Del 22 maggio 2008, che riservava espressamente al Presidente del Consiglio solo gli atti relativi alla conferma del segreto di Stato), con il successivo D.P.C.M. Del 16 luglio 2008, in base al quale, oltre alle funzioni espressamente indicate, "il Sottosegretario di Stato assolve ogni altra funzione specifica che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritenga delegargli", ma "nel rispetto della legge". Motivo per cui "restano, comunque, attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri tutte le competenze a lui attribuite in via esclusiva" dalla legge n. 124/2007, tra cui, ovviamente, anche quella relativa all'apposizione del segreto.

¹⁸² Così, in particolare, G. Salvi, *Durata massima di quindici anni*, cit., pag. 74; nonché A. Pace, *op. cit.*, pag. 4050, con particolare riferimento a quanto stabilito dallo stesso art. 39, quinto comma, della legge n. 124/2007, in base al quale spetta al Presidente del Consiglio disciplinare, con apposito D.P.C.M., "i criteri 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, fermo 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 la possibilità alle amministrazioni interessate o i servizi di segnalare al Capo del Governo la necessità di vincolare determinate informazioni di cui siano venute in possesso.

¹⁸³ Cfr. l'art. 6 del D.P.C.M. dell'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, alla 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".

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).

Con l'apposizione, allora, scatta il particolare regime giuridico connesso alla tutela delle informazioni segretate. Sul punto, però, sembrano porsi nuovamente alcune questioni che hanno impegnato la dottrina e la giurisprudenza sotto il vigore della precedente disciplina, e incentrate essenzialmente sulla natura dell'atto di apposizione e dello stesso segreto di Stato. Si tratta, infatti, di capire se (sulla base di una interpretazione formale) debbano considerarsi oggetto di segreto di Stato solo ed esclusivamente quelle informazioni su cui sia stato regolarmente apposto il vincolo su disposizione del Presidente del Consiglio, o se possano, invece, identificarsi anche informazioni che, per la loro stessa natura, debbano ritenersi oggettivamente sottoposte a tale vincolo, pur in assenza di una formale apposizione. In questo senso, il problema è allora quello, più volte affrontato in dottrina, della natura costitutiva o dichiarativa dell'atto di apposizione.

Alla luce dei principi costituzionali in gioco, più volte evidenziati dalla stessa Corte costituzionale e sostanzialmente recepiti dalla legge n. 124/2007, l'accentuazione di responsabilità in capo al Presidente del consiglio, che oggi vede in materia una competenza esclusiva frutto della particolare discrezionalità politica alla base delle determinazioni relative al segreto, porta ad escludere la possibilità di ipotizzare l'esistenza di informazioni o dati che, di per sé e quasi ontologicamente, siano da considerarsi segreti.¹⁸⁴ Se, infatti, la valutazione delle scelte a fondamento della politica di tutela del segreto di Stato è operata principalmente sul piano politico, è sempre la responsabilità politica del Presidente del consiglio che deve essere evidenziata e messa in gioco in materia di segreto di Stato.¹⁸⁵

Ciò, a ben vedere, dovrebbe portare a considerare l'atto di apposizione, nella legge di riforma, come un atto di natura essenzialmente politica,¹⁸⁶ e non meramente amministrativa.¹⁸⁷ Questo, in ogni caso, non significa certo individuare un potere di segretazione arbitrario ed assolutamente privo di ogni forma di controllo, quanto ribadire che il corretto esercizio del potere di segretazione da parte del Presidente del Consiglio necessita 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.¹⁸⁸

¹⁸⁴ In questo senso, da ultimo, G. Scandone, *op. cit.*, pag. 510 ss. Inoltre, sul piano del diritto costituzionale in senso stretto, non sembra comprensibile la distinzione in base alla quale l'atto di apposizione non sarebbe costitutivo del segreto in quanto tale, ma solo dell'obbligo di attivarsi da parte degli organi pubblici per la sua specifica tutela e protezione, essendo difficile ipotizzare l'esistenza di un segreto di Stato privo delle prescritte forme di tutela e non chiaramente riconducibile ad un'espressa volontà politica in merito.

¹⁸⁵ Diverso, come abbiamo visto, è invece il caso delle notizie riservate e del connesso sistema di classificazione, che consente differenti interventi e valutazioni autonome ad opera delle singole amministrazioni dello Stato, pur nell'ambito delle indicazioni e dei criteri stabiliti dal Presidente del Consiglio.

¹⁸⁶ Prima della legge n. 124/2007, infatti, era possibile una sua qualificazione come atto di natura amministrativa, anche alla luce del diverso, già citato, regime di competenza in materia di apposizione (cfr., per tutti, S. Labriola, *Segreto di Stato*, cit., pagg. 1031-1032).

¹⁸⁷ In senso contrario, si vedano le osservazioni di A. Pace, *op. cit.*, pag. 4052 ss., secondo il quale dalla necessità di motivare la conferma dell'opposizione scaturirebbe la necessità di motivare anche il presupposto atto di apposizione che, allora, risulterebbe atto amministrativo formale (anche in quanto incidente su situazioni giuridiche soggettive, e alla luce dell'art. 113 Cost.). Lo stesso Autore, in ogni caso, pare consapevole della difficile compatibilità di una tale ricostruzione con la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale.

¹⁸⁸ In questo senso, da ultimo, G.M. Salerno, *op. cit.*, pag. 70.

Rimangono, in ogni caso, elementi di flessibilità, inevitabili anche nell'ambito di un intervento legislativo chiaramente finalizzato a formalizzare e meglio scandire il procedimento di determinazione del Presidente del consiglio in materia di segreto di Stato. Si pensi, in particolare, all'individuazione del *dies a quo* a partire dal quale far decorrere il termine di cessazione del vincolo del segreto: in base alla legge n. 124/2007, infatti, tale termine decorre "dall'apposizione del segreto di Stato o, in mancanza di questa, dalla sua opposizione confermata" dal Presidente del Consiglio".¹⁸⁹ 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 coerente della norma in questione con l'impianto complessivo della legge, e con i principi costituzionali coinvolti, sembra essere quella che non interpreta le due ipotesi non come alternative, ma, rispettivamente, come regola generale (la prima) e 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, o meglio della conferma della stessa).¹⁹⁰

Tale impostazione, da ultimo, è stata solo in parte ribadita dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha affermato che di regola "la sussistenza dei presupposti del segreto di Stato è riconosciuta in un atto proveniente da determinati soggetti abilitati a farlo valere". Tuttavia, secondo il Giudice costituzionale, tale atto assumerebbe, al contempo, "valore ricognitivo [...] e costitutivo [...] del vincolo del segreto". La citata, ambigua, ricostruzione della natura dell'atto di apposizione del segreto appare, poi, ancora più criticabile dal momento che la Corte ha contestualmente ricordato la possibilità dell'esistenza di atti o documenti che "possono presentare caratteristiche di contenuto e di forma tali da indurre a ritenere che essi, *ictu oculi*, rivestono connotazioni di per sé coperte dal segreto di stato", essendo in questi casi la segretezza "intrinseca all'atto".¹⁹¹

Diversa, invece, la natura dell'atto di opposizione, consistente nella dichiarazione di scienza, da parte del pubblico ufficiale, del pubblico impiegato o dell'incaricato di pubblico chiamati a rendere dichiarazioni¹⁹² o a deporre nell'ambito di un procedimento penale, relativa all'esistenza del segreto di Stato sui fatti oggetto del procedimento stesso. Con l'opposizione, dunque, (salvo l'eccezione appena citata) non si appone direttamente alcun vincolo, ma si manifesta solo la conoscenza in ordine alla sua esistenza.

¹⁸⁹ Cfr. l'art. 39, settimo comma, della legge n. 124/2007.

¹⁹⁰ Così G. Salvi, *op. ult. cit.*, pagg. 74-75, il quale specifica che, in ogni caso, "possibili abusi dovrebbero essere evitati, se funzioneranno gli anticorpi previsti dalla legge in materia di documentazione dell'attività del servizio: le rigide norme previste in tale area e gli strumenti di controllo apprestati [...] allontanano il rischio di un aggiramento della normativa sul segreto, finalizzata a tutelare indirettamente gli operatori e i responsabili del servizio".

¹⁹¹ Così la sent. n. 106/2009. Per una critica a tale incerta ricostruzione, si veda A. ANZON, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2009, in particolare p. 1022 ss.

¹⁹² Cfr. l'art. 41 della legge n. 124/2007. Questa, come noto, appare una delle principali novità della riforma, che sembra aver esteso il dovere di opporre il segreto di Stato anche a soggetti diversi dal testimone (ad es. periti e consulenti tecnici), con il problema, però, di considerarvi o meno ricompresi anche l'indagato o l'imputato, con l'ulteriore problema della difficile convivenza tra dovere di fedeltà alla Repubblica e diritto di difesa. In ogni caso, l'eventuale rivelazione di segreti di Stato a fini difensivi, pur punibile in astratto, risulterebbe scriminata dall'art. 51 c.p. come esercizio di un diritto. Sul punto, si vedano le osservazioni critiche di G. Salvi, *Dubbi sull'opposizione del segreto*, in *Guida dir.*, n. 40/2007, in particolare pag. 83; di V. Bonini, *Art. 41 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 847 ss.; e di C. Bonzano, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, in particolare pag. 26 ss.

In ogni caso, è previsto che l'autorità giudiziaria debba informare il Presidente del Consiglio ai fini della conferma dell'opposizione del segreto di Stato (il c.d. interpello).¹⁹³ Se, entro un termine di trenta giorni dalla richiesta, il Presidente del Consiglio conferma, con atto motivato, l'esistenza del segreto, è fatto divieto all'autorità giudiziaria di acquisire e utilizzare, direttamente e indirettamente, le notizie coperte dal segreto.¹⁹⁴ Dunque, se tali notizie risultano essenziali per il prosieguo del procedimento, dovrà esser dichiarato il non luogo a procedere per l'esistenza di un segreto di Stato.¹⁹⁵ In ogni caso l'autorità giudiziaria può procedere ove siano disponibili mezzi di prova autonomi e indipendenti dalle notizie segretate; inoltre, se il Presidente del consiglio non risponde all'interpello entro i trenta giorni previsti, le informazioni sono regolarmente acquisite.¹⁹⁶ Un procedimento in gran parte analogo è previsto in relazione alle acquisizioni documentali dagli artt. 256, terzo e quarto comma, e 256-ter c.p.p., relativi all'acquisizione di atti documenti o altre cose per i quali viene eccepito il segreto di Stato.¹⁹⁷ Senza entrare nel merito di tale intricata, e problematica, stratificazione normativa,¹⁹⁸ si sottolinea come, da un lato, si sia sostenuta l'abrogazione tacita delle disposizioni relative al segreto di Stato contenute nell'art. 256 c.p.p.,¹⁹⁹ mentre, dall'altro, si è affermata la piena vigenza di entrambe le norme, limitando la seconda ipotesi alle acquisizioni documentali da compiere presso le sedi istituzionali dei servizi, in collegamento con quanto previsto dal precedente art. 256-bis c.p.p. (e in circostanze, dunque, particolarmente delicate).²⁰⁰

La legge n. 124/2007, però, non si limita ad articolare le procedure di apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato sul piano processuale,²⁰¹ ma contiene

¹⁹³ Sul punto, in realtà, sembra esserci una sorta di duplicazione procedurale nell'ambito del nuovo art. 41 della legge n. 124/2007 il quale, al primo comma, evoca una sorta di dovere di informazione da parte dell'autorità giudiziaria nei confronti del Presidente del Consiglio "per le eventuali deliberazioni di sua competenza"; mentre, al secondo, prevede la vera e propria procedura di interpello, ma limitatamente all'evenienza che la conoscenza di quanto coperto dal segreto sia ritenuta dall'autorità giudiziaria "essenziale per la definizione del processo".

¹⁹⁴ Così, analogamente, gli artt. 40, primo comma, e 41, quinto comma, della legge n. 124/2007.

¹⁹⁵ Cfr. gli artt. 40, primo comma, e 41, terzo comma, della legge n. 124/2007. Anche in questo caso appare evidente una sostanziale codificazione della più volte citata giurisprudenza costituzionale, 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 d'azione. Ferma restando l'inutilizzabilità, anche al fine di trarne spunti per successive acquisizioni probatorie (e quindi in via indiretta), delle notizie coperte da segreto di Stato, in quell'occasione la Corte aveva specificato che "l'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri non ha l'effetto di impedire che il pubblico ministero 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'autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto" (così, espressamente, la sent. n. 110/1998).

¹⁹⁶ Cfr. l'art. 40 primo comma, e 41, quarto e sesto comma, della legge n. 124/2007. Da segnalarsi, in questo caso, una differenza tra disciplina della testimonianza (art. 202 c.p.p.), e disciplina del più ampio divieto di riferire: nel primo caso, infatti, l'interpello al Presidente del Consiglio appare automatico, mentre nel secondo, come abbiamo già visto, l'autorità giudiziaria procede solo "se ritiene essenziale la conoscenza di quanto coperto dal segreto per la definizione del processo".

¹⁹⁷ Come noto, le due norme prevedono però una differenza in relazione al termine entro cui il Presidente del consiglio è tenuto a confermare o meno l'opposizione del segreto: sessanta giorni nel primo caso, trenta giorni nel secondo.

¹⁹⁸ In riferimento, tra l'altro, alla presenza o meno dell'obbligo di motivazione, oltre che alla sussistenza anche in tutti questi casi dei limiti al segreto di Stato già illustrati a proposito dell'acquisizione di testimonianze o dichiarazioni.

¹⁹⁹ Così, in particolare, F. Casaole, *Art. 16 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pag. 712 ss.

²⁰⁰ Come sostenuto, ad esempio, da G. Scandone, *L'acquisizione degli elementi di prova reali*, in , C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *op. cit.*, pag. 667 ss.

²⁰¹ Con una sostanziale conferma dell'assetto previsto dalle norme del c.p.p. del 1989.

importanti innovazioni in relazione ai limiti all'attività di segretezza. Con una disciplina più ampia rispetto a quanto originariamente previsto dall'art. 12 della legge n. 801/1977, la riforma prevede che "in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale²⁰² o a fatti costituenti i delitti di cui agli articoli 285, 416-*bis*, 416-*ter* e 422 del codice penale".²⁰³ Dunque, come noto, viene primariamente esclusa la possibilità di impedire, attraverso lo strumento del segreto, l'accertamento di condotte di reato volte a mettere in pericolo gli stessi beni alla cui tutela è finalizzato lo stesso segreto di Stato. A tale previsione, però, sulla base delle note polemiche degli ultimi anni, si aggiunge ora anche l'espressa indicazione dell'impossibilità di una attivazione del segreto relativamente a fatti di strage e criminalità organizzata, oltre che in relazione alle condotte poste in essere dagli agenti dei servizi in violazione della specifica disciplina relativa alle c.d. garanzie funzionali.²⁰⁴

Sul punto, rimane aperto un dubbio: chi è 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 segretezza di 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 giuridica dei fatti oggetto di

²⁰² 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 democratiche 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 (come, da ultimo, sembra fare A. Pace, *op. cit.*, pag. 4061). Sul punto vedi ora anche la già citata sent. n. 106/2009, con la 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 può, per la Corte, essere considerato di per sé atto eversivo dell'ordine costituzionale, sottratto al regime del segreto di Stato.

²⁰³ Cfr. l'art. 39, undicesimo comma, della legge n. 124/2007, in relazione ai delitti di strage, associazione mafiosa e scambio elettorale politico-mafioso. In senso analogo, si veda anche il successivo art. 40, secondo comma, della legge il quale, nel riformulare l'art. 204 c.p.p., conferma tali limitazioni, anche se con l'esclusione delle condotte di terrorismo (sulla necessità di coordinamento tra le due disposizioni si veda G. Scandone, *L'acquisizione degli elementi di prova orali*, in , C. Mosca, S. Gambacurta, G. Scandone, M. Valentini, *op. cit.*, pagg. 650-651).

²⁰⁴ In questo ultimo caso, deve in ogni caso essere sottolineato come lo stesso testo dell'art. 40, secondo comma, della legge n. 124/2007, nel riformare l'art. 204 c.p.p., stabilisca 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". In questo modo, come abbiamo già sottolineato, si manifesta ancora una volta una sostanziale sovrapposizione tra attività dei servizi di informazione e disciplina del segreto di Stato: se, alla luce del D.P.C.M. dell'8 aprile 2008, gran parte dell'attività e dell'organizzazione dei servizi può essere oggetto di segreto di Stato, allora è evidente che ciò non potrà avvenire in relazione alle condotte illegittime degli stessi servizi, del tutto estranee alle finalità istituzionali che, oggi, possono essere perseguite anche attraverso (limitate) condotte formalmente illegali.

indagine.²⁰⁵ Infine, ovviamente, la Corte costituzionale in occasione di eventuali conflitti di attribuzione, fermo restando il controllo politico esperibile in sede parlamentare.

Ebbene, sul punto la legge di riforma conferma uno degli aspetti più controversi della precedente disciplina. In base all'attuale disciplina, infatti, l'autorità giudiziaria deve comunicare al Presidente del consiglio i provvedimenti con cui respinge l'eventuale eccezione di segretezza opposta, perché relativa ai già citati casi di esclusione.²⁰⁶ Ebbene, l'art. 66 delle disp. att. c.p.p. stabilisce che, ricevuta tale comunicazione, il Presidente possa, entro trenta giorni, confermare il segreto con atto motivato "se ritiene che non ricorrano i presupposti" di legge "perché il fatto, la notizia o il documento coperto dal segreto di Stato non concerne il reato per cui si procede", in questo modo sovrapponendo di fatto la sua qualificazione dei fatti a quella del giudice, con un evidente depotenziamento degli stessi casi di esclusione legislativamente indicati.²⁰⁷

La legge di riforma, infine, prevede un coinvolgimento delle Camere, e in particolare del COPASIR,²⁰⁸ anche in relazione alla disciplina e alla tutela del segreto di Stato. Nell'ambito dei già citati obblighi di comunicazione previsti nei suoi confronti, infatti, vanno inserite anche le disposizioni della legge in base alle quali il Presidente del Consiglio è tenuto a dare comunicazione al Comitato di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto, indicandone le ragioni essenziali.²⁰⁹ Rispetto alla legge n. 801/1977 la volontà di un rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento è evidente,²¹⁰ anche se l'impianto di fondo viene sostanzialmente confermato: unica possibilità di intervento, qualora il COPASIR ritenga infondata l'eccezione di segretezza, è l'adozione di una specifica relazione alle Camere, per le conseguenti valutazioni sul piano esclusivamente politico. In ogni caso, in base alle disposizioni della legge di riforma, sembra confermata la limitazione dell'obbligo di comunicazione in relazione all'acquisizione di elementi di prova orali (testimonianza e dichiarazioni rese nel corso del procedimento), mentre non risulta previsto nel caso di acquisizioni documentali.²¹¹ A tale controllo, di natura essenzialmente

²⁰⁵ Cfr. l'art. 204, primo comma, c.p.p., in base al quale "se viene opposto il segreto, la natura del reato è definita dal giudice".

²⁰⁶ Così l'art. 204, secondo comma, c.p.p.

²⁰⁷ Sul punto, da ultimo, si vedano le osservazioni critiche di N. Triggiani, *Art. 40 - L. 3.8.2007 n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Leg. pen.*, 2007, pagg. 840-841; e di C. Bonzano, *op. ult. cit.*, pag. 32 ss.

²⁰⁸ In realtà, vista la delicatezza della materia in questione, è prevista una sorta di competenza esclusiva dello stesso COPASIR al quale, tra l'altro, non può essere opposto il c.d. segreto funzionale da parte di eventuali commissioni parlamentari di inchiesta, in relazione a propri atti o documenti (cfr. l'art. 31, dodicesimo comma, della legge n. 124/2007). Da ultimo e più in generale, sul problematico rapporto tra ispezione politica parlamentare e segreto di Stato, si veda R. Borrello, *Segreti pubblici e poteri giudiziari delle commissioni d'inchiesta: profili costituzionalistici*, Milano, 2003.

²⁰⁹ Cfr. gli artt. 40, quinto comma, e 41, nono comma, della legge n. 124/2007. Particolarmente significativo, sul punto, appare anche l'art. 10-*bis* del già citato Regolamento interno del COPASIR, introdotto nella seduta dell'11 giugno 2009. Tale disposizione, infatti, sembra prefigurare la necessità di una comunicazione da parte del Presidente del Consiglio non solo (come espressamente previsto dalle norme di legge appena citate) dei casi di conferma dell'opposizione del segreto di Stato, ma anche dei casi di opposizione e opposizione (?) dello stesso, ampliando sensibilmente le possibilità di controllo del COPASIR (per un esempio recente, si veda il resoconto sommario della seduta dello scorso 8 luglio 2009).

²¹⁰ L'art. 16 della legge n. 801/1977, infatti, stabiliva che "di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto [...] il Presidente del Consiglio dei 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 l'opposizione del segreto, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche".

²¹¹ Sul punto si vedano le considerazioni di S. Gambacurta, *op. cit.*, pag. 769 ss., il quale ritiene estensibile anche alla disciplina delle acquisizioni documentali l'obbligo di comunicazione dell'eventuale conferma dell'opposizione del segreto, in virtù del richiamo da parte dell'art. 40, quinto comma, della legge n. 124/2007

politica, si aggiunge quello relativo all'eventuale decisione di una proroga del termine di scadenza del vincolo del segreto, il cui provvedimento motivato deve essere in ogni caso trasmesso al COPASIR.

Quanto al delicato problema dell'opponibilità del segreto di Stato allo stesso Comitato parlamentare, la legge di riforma sembra operare una sostanziale cesura rispetto al regime precedente (che, come noto, contemplava tale ipotesi).²¹² Attualmente, come abbiamo in parte già visto, 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 COPASIR 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.

9. Segreto di Stato e funzione giurisdizionale davanti alla Corte costituzionale: il caso "Abu Omar".

In conformità con la sua giurisprudenza stratificatasi sul punto, l'attuale disciplina legislativa individua nella Corte costituzionale il giudice ultimo in materia di segreto di Stato: "quando è sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, qualora il conflitto sia risolto nel senso dell'insussistenza del segreto di Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri non può più opporlo con riferimento al medesimo oggetto. Qualora il conflitto sia risolto nel senso della sussistenza del segreto di Stato, l'autorità giudiziaria non può né acquisire né utilizzare, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali è stato opposto il segreto di Stato"²¹³. Tale previsione, formalmente, sembra escludere dall'ipotesi di un potenziale conflitto i già citati casi di acquisizione di elementi di prova documentale;²¹⁴ tuttavia, dal momento che lo strumento del conflitto di attribuzione trova il suo fondamento direttamente nel dettato costituzionale e nelle leggi di sua immediata attuazione,²¹⁵ la mancanza di un suo formale riscontro testuale all'interno della legge n. 124/2007 non rappresenta un elemento decisivo per escluderne l'esperibilità.²¹⁶ Dunque, qualora venga opposto e confermato il segreto

dell'art. 66 disp. att. c.p.p., riguardante anche le acquisizioni documentali previste dall'art. 256 c.p.p.

²¹² Cfr. l'art. 11, quarto e quinto comma, della legge n. 801/1977: "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 si sia fondata, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche".

²¹³ Così, espressamente, l'art. 40, primo comma, della legge n. 124/2007 nel riformare il testo dell'art. 202 c.p.p.; analogamente dispone il successivo art. 41, settimo comma, della medesima legge, in relazione al divieto di riferire al di fuori del caso della testimonianza.

²¹⁴ Cfr. i già citati artt. 256, 256-bis e 256-ter c.p.p.

²¹⁵ Si vedano, in particolare, l'art. 134 Cost.; nonché gli artt. 37 e 38 della legge n. 87/1953. Sul punto, si vedano le osservazioni di A. Pace, *op. cit.*, pag. 4055, in particolare *sub* nota n. 42, il quale ipotizza un superamento, nell'ambito di tali specifici conflitti, della prevista fase preventiva di ammissibilità, *ex* art. 37, terzo comma, della legge n. 87/1953, in quanto il legislatore avrebbe "aprioristicamente risolto il problema della ricorrenza prima facie dei requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità".

²¹⁶ Come dimostrato, tra l'altro, anche dalla prassi rilevante in materia: cfr., ad es., la sent. n. 87/1977, l'ord. n. 259/1984, la sent. n. 110/1998 nonché, in parte, anche la sent. n. 106/2009. Tali vicende, come noto,

relativamente ad una richiesta di esibizione o acquisizione documentale, risulta confermata la possibilità, per il giudice che lo ritenesse infondato, di un ricorso alla Corte costituzionale.

Tali disposizioni, come appare evidente, rappresentano il tentativo di un bilanciamento dei differenti interessi costituzionali in gioco: da un lato, la sicurezza della Repubblica; dall'altro, l'obbligatorietà dell'azione penale connessa all'esercizio indipendente della funzione giudiziaria. Tale bilanciamento, operato in via generale dal legislatore, risulta sottoposto al controllo della Corte costituzionale sotto un duplice profilo: innanzitutto, da un punto di vista più generale, in relazione all'eventuale giudizio di costituzionalità sulla stessa disciplina legislativa; poi, da un punto di vista più puntuale e circoscritto, in occasione di eventuali conflitti di attribuzione tra l'autorità giudiziaria e il Presidente del consiglio, finalizzati a valutare in concreto la rispondenza di specifiche condotte operative al nostro assetto costituzionale.

Diversi, dunque, i profili di interesse connessi al ruolo e ai poteri della Corte in questo delicato ambito. Dall'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia, emerge in ogni caso un primo dato generale: la maggiore frequenza del ricorso allo strumento del conflitto di attribuzione²¹⁷ rispetto all'eventuale giudizio di legittimità delle leggi.²¹⁸ Solo il primo, infatti, decide caso per caso il rispetto delle reciproche attribuzioni tra potere politico e autorità giurisdizionale, dimostrando una maggiore duttilità e flessibilità rispetto al secondo. Coerentemente con tali premesse, dopo le prime decisioni della seconda metà degli anni '70 la Corte costituzionale è stata chiamata ad esprimersi quasi esclusivamente in relazione a conflitti di attribuzione. Tuttavia, la consapevolezza di intervenire in un settore particolarmente delicato, in cui le ragioni dello Stato di diritto trovano un limite nelle esigenze di sicurezza nazionale, ha spinto il Giudice delle leggi ad assumere un atteggiamento piuttosto cauto nelle sue decisioni. Questo alla luce della considerazione, più volte ricordata, in base alla quale la decisione relativa alla segretezza è espressione di una valutazione ampiamente discrezionale, volta alla tutela del supremo interesse dell'integrità dello Stato, e proprio per questo frutto di valutazioni politiche al massimo livello, nell'ambito del raccordo Governo-Parlamento.

Se questo è vero, allora, si capisce l'affermazione in base alla quale la Corte ritiene di non potersi comunque sostituire "al legislatore, operando, in concreto e di volta in volta, senza alcuna base legislativa, valutazioni di merito attinenti al bilanciamento tra i beni costituzionali sottostanti rispettivamente alle esigenze di tutela del segreto e di salvaguardia dei valori protetti dalle singole fattispecie incriminatrici".²¹⁹ In questo senso, la Corte riconosce quindi un ruolo centrale al principio di leale collaborazione tra poteri, ed esclude che l'opposizione del segreto possa, di per sé, costituire un generale ed automatico sbarramento all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Come già anticipato, infatti, di fronte alla conferma dell'esistenza di un segreto di Stato l'autorità giudiziaria può proseguire le sue indagini, ma a patto di avere a disposizione ulteriori elementi di prova, del tutto autonomi dalle fonti di prova segretate, non potendone trarre ulteriori elementi di prova, né direttamente né indirettamente. Quanto alla valutazione sulla fondatezza dell'opposizione e della successiva conferma del segreto da parte del Presidente del Consiglio, essa appare di natura essenzialmente politica e,

hanno infatti visto al centro della disputa la richiesta o l'acquisizione di documenti in possesso dei servizi di informazione.

²¹⁷ Si ricordano, in questo senso, i conflitti di cui alle ordd. nn. 49/1977, 259/1984, 426/1997, 266/1998, 320/1999, 321/1999, 404/2005, 124/2007, 125/2007, 337/2007, 338/2007, 230/2008 e 425/2008.

²¹⁸ Cfr. le sentt. nn. 82/1976, 86/1977 e, in qualche modo, 295/2002 (nonché l'ord. n. 344/2000).

²¹⁹ Così, in particolare, la sent. n. 110/1998, nel sottolineare ancora una volta la necessità di una riforma legislativa in materia di segreto di Stato.

dunque, di competenza delle Camere. Tali principi, in particolare, appaiono evidenti nell'ambito del già citato, complesso conflitto sorto tra la Presidenza del Consiglio e la magistratura bolognese. Pur caratterizzata da momenti di particolare asperità (dovuti ai diversi tentativi da parte dei giudici precedenti di "aggirare" gli effetti della conferma del segreto e delle successive decisioni della Corte), tale vicenda appare comunque sintomatica del difficile ruolo della Corte costituzionale.²²⁰

Le medesime difficoltà rischiano di presentarsi però oggi, alla luce della nuova disciplina legislativa. La maggiore articolazione degli interessi (oggettivi) che stanno a fondamento del segreto di Stato, la più chiara ricostruzione di procedure, protagonisti, limiti e responsabilità connessi alla decisione di segretazione e l'espressa indicazione che "in nessun caso il segreto di Stato è opponibile alla Corte costituzionale" sembrano individuare un'istanza di controllo che non si limita alla verifica dall'esterno del formale rispetto delle procedure previste, ma affronta il cuore del problema connesso alla giustificazione costituzionale, ai presupposti legali e al rispetto dei limiti connessi al segreto di Stato.²²¹

Il già citato caso "Abu Omar", in questo senso, appare particolarmente significativo. La sent. n. 106/2009, infatti, mostra tutta la difficoltà della Corte costituzionale in tale delicatissimo settore, con affermazioni in parte contraddittorie con le stesse premesse generali poste.²²² Ancora una volta, al centro dei diversi conflitti di attribuzione tra Governo e magistrati milanesi²²³ è stato l'utilizzo del segreto di Stato per tutelare la riservatezza delle modalità operative dei servizi. Il caso "Abu Omar", infatti, al di là del delicato tema delle c.d. *extraordinary renditions* e della loro incompatibilità con il nostro ordinamento costituzionale,²²⁴ ha posto all'attenzione della Corte il problema dell'allegata apposizione del segreto da parte del Presidente del consiglio sui rapporti tra servizi di informazione italiani e servizi di *intelligence* stranieri.²²⁵

Richiamata tutta la propria giurisprudenza in materia, la Corte conferma che "è escluso [...] qualsiasi sindacato sull'*an*, ma anche sul *quomodo* del potere di segretazione, atteso 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 preposte alla sua tutela, certamente non è consono alla attività del giudice"

²²⁰ In un momento in cui lo strumento del segreto era utilizzato, in realtà, con particolare riferimento alla necessità di tutelare le attività e l'organizzazione dei servizi di sicurezza, allora prive di ogni forma di garanzia funzionale.

²²¹ In questo senso, si vedano le osservazioni di G. Salvi, *Alla Consulta il ruolo di ultimo garante*, in *Guida dir.*, n. 40/2007, pag. 85; e di N. Triggiani, *op. cit.*, pag. 837 ss.

²²² Per un primo commento alla decisione, cfr. F. Ramacci, *Segreto di Stato, salus rei publicae e "sbarramento" ai p.m.*; A. Anzon, *op. ult. cit.*; V. Fanchiotti, *Il gusto (amaro) del segreto*, tutti in *Giur. cost.*, 2009, rispettivamente pagg. 1015 ss., 1020 ss. e 1033 ss. Sul punto, si vedano anche le osservazioni di G. Salvi, *La Corte e il segreto di Stato*, in corso di pubblicazione in *Cass. pen.*, 2009 (per ora sul sito dell'AIC, all'indirizzo www.associazionedeicostituzionalisti.it).

²²³ Per una ricostruzione delle vicende all'origine dell'intricata controversia, si veda M. Perini, *Segreto di Stato, avanti con leggerezza: due ordinanze, quattro ricorsi e un probabile assente, il conflitto fra poteri*, in *Giur. cost.*, 2007, pag. 2311 ss.; nonché, volendo, T.F. Giupponi, *Il conflitto tra Governo e Procura di Milano nel caso Abu Omar*, in *Quad. cost.*, 2007, pag. 384 ss.

²²⁴ "Questa Corte su un piano generale conviene [...] con le risoluzioni del Parlamento Europeo circa la illiceità delle c.d. consegne straordinarie, perché contrarie alle tradizioni costituzionali e ai principi di diritto degli Stati membri dell'Unione Europea ed integranti specifici reati". In ogni caso, continuano i giudici costituzionali, "il segreto di Stato non è stato apposto sul reato di sequestro di persona, bensì soltanto sulle fonti di prova attinenti a rapporti tra Servizi italiani e stranieri", argomento che sembra escludere definitivamente ogni possibile discussione in merito.

²²⁵ Settore, come abbiamo visto, ora potenzialmente oggetto di segreto di Stato, in base al D.P.C.M. dell'8 aprile 2008, con tutti i già segnalati problemi in merito.

ordinario.²²⁶ A tali nette affermazioni, i giudici costituzionali accompagnano, però, la significativa specificazione: “ferme restando le competenze di questa Corte in sede di conflitto di attribuzioni”. Dunque, un'inibizione che sembra limitata alla giurisdizione ordinaria, lasciando invece intatta la possibilità di una piena esplicazione del diverso giudizio sulle attribuzioni costituzionali in gioco, che spetta alla sola Corte.

Giunta, però, al cuore della decisione, la Corte si rifiuta di sindacare le motivazioni degli atti di segretezza governativi adottati in concreto,²²⁷ sostenendo che “il giudizio sui mezzi ritenuti necessari o soltanto utili a garantire la sicurezza dello Stato spetta al Presidente del Consiglio dei ministri sotto il controllo del Parlamento”. Tale giudizio, secondo la Corte, risulterebbe infatti una sorta di “sindacato sulle ragioni della disposta segretezza”, evidentemente non ritenuto coerente con le funzioni del Giudice delle leggi in sede di conflitto di attribuzione. Dunque, nessun controllo sulla motivazione dell'atto di conferma del segreto che miri ad accertare, ad esempio, la proporzionalità del mezzo rispetto allo scopo, ritenuta una valutazione di natura essenzialmente politica spettante alle Camere, tramite il COPASIR. Ciò, si continua, sarebbe confermato anche dal tenore letterale delle disposizioni della stessa legge n. 124/2007 la quale, nel riformulare l'art. 202 c.p.p., affermerebbe che “nel conflitto di attribuzione [...] 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 e sul concreto atteggiarsi della sequenza rappresentata dall'apposizione/opposizione/conferma del segreto stesso; giudizio quest'ultimo riservato, [...] in sede politica, al Parlamento”.

Se, però, a detta della stessa Corte compito del conflitto di attribuzione è quello di valutare la sussistenza o insussistenza anche dei presupposti del segreto di Stato, tale controllo non può limitarsi ad una verifica sul piano meramente procedurale, ma deve spingersi a sindacare, quanto meno, la fondatezza e la legittimità del segreto stesso. Una conclusione, dunque, che appare non del tutto coerente con le premesse della stessa Corte costituzionale e che, soprattutto, riduce il controllo in sede di conflitto di attribuzione ad una sorta di verifica esterna di regolarità, senza alcun possibile sindacato nel merito dell'atto di segretezza, dei suoi presupposti fondanti, dei suoi limiti di legittimità e legalità.

Fuori discussione, naturalmente, ogni possibile valutazione politica sulle ragioni poste a fondamento dell'atto di segretezza; tuttavia l'esclusione di ogni possibile giudizio sulle motivazioni addotte, sull'oggetto della segretezza e sul rispetto dei limiti sostanziali previsti dalle norme che disciplinano le attribuzioni costituzionali in materia sembra ridurre a ben poca cosa lo strumento del conflitto di attribuzione in materia. Con, in più, elementi di contraddittorietà con le stesse finalità della legge di riforma (per quanto possano valere), che ha espressamente escluso l'opponibilità del segreto stesso alla Corte costituzionale, evidentemente al fine di garantire alla stessa l'acquisizione di tutti gli elementi utili ad un giudizio nel merito sulla legittima conferma del segreto nei confronti dell'autorità giudiziaria.

In conclusione, il giudizio della Corte, così interpretato, lungi dall'apparire un'espressione di bilanciamento tra i diversi interessi costituzionali in gioco,²²⁸ sembra limitarsi alla verifica esterna del rispetto formale delle procedure previste, in ossequio all'autonoma valutazione governativa e parlamentare di quella che sembra essere una

²²⁶ Così la sent. n. 106/2009, nel riprendere alcuni passi della precedente sent. n. 86/1977.

²²⁷ Cfr. le note del Presidente del Consiglio dell'11 novembre 2005 e del 26 luglio 2006 (anche in relazione alla precedente direttiva del 30 luglio 1985), nonché, in particolare, le due successive conferme del segreto opposto in giudizio, adottate con note del 18 novembre 2008.

²²⁸ Sul punto, da ultimo, cfr. A. Morrone, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II.2, Milano, 2008, pag. 185 ss.

sorta di *political question*. In questo modo, però, non solo è affermata l'evidente preminenza assoluta delle esigenze di sicurezza nazionale su quelle connesse all'esercizio della funzione giurisdizionale,²²⁹ ma il conflitto di attribuzione appare depotenziato nelle sue tradizionali funzioni, non potendo giungere la Corte, in quella sede, ad un'esatta delimitazione delle rispettive sfere di attribuzione costituzionalmente fondate senza spingersi ad una valutazione del pieno rispetto dei presupposti legittimanti il ricorso al segreto e dei connessi limiti sostanziali.

Forse, anche in questo caso, ha giocato la sostanziale sovrapposizione tra disciplina del segreto di Stato e garanzie funzionali degli agenti dei servizi di informazione. Tuttavia, la sostanziale estensione di un analogo modello procedimentale anche in relazione alla speciale ora prevista, fino al giudizio della Corte in sede di conflitto di attribuzioni, rischia di rendere sostanzialmente uniformi due giudizi che, a rigore, dovrebbero restare distinti, mai potendo ridursi il controllo della Corte costituzionale ad una sorta di visto di regolarità formale.²³⁰

²²⁹ Con buona pace, in sostanza, del principio di leale collaborazione più volte evocato, come abbiamo visto, dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale.

²³⁰ Come noto, però, altre volte la giurisprudenza della Corte costituzionale ha indagato più a fondo le forme di manifestazione dell'autonomia politica, come dimostrato in particolare dalla problematica giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare, soprattutto dopo la svolta di cui alle sentt. nn. 10/2000 e 11/2000 (cfr. T.F. Giupponi, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, in particolare ag. 181 ss.). Un ripensamento anche in materia di segreto di Stato, quindi, non è affatto escluso.