

Vecchi segreti (e sempre attuali ritardi) di Stato

di Paolo Veronesi *

I “parlamentari... in diciassette anni non hanno trovato il tempo di discutere la legge d’iniziativa popolare sull’abolizione del segreto di Stato nei delitti di strage e terrorismo, legge corredata da 100 mila firme raccolte tra i cittadini” (*La Repubblica* del 3 agosto 2001): queste le parole del Presidente dell’Associazione delle vittime della strage di Bologna, Paolo Bolognesi, pronunciate il 2 agosto scorso, in occasione della cerimonia tenutasi presso la stazione ferroviaria del capoluogo emiliano. Lo stesso giorno, nelle pagine locali del quotidiano romano, Gianfranco Pasquino aveva opportunamente sottolineato che le cerimonie del 2 agosto “ricordano anche che in questi ventuno anni un numero cospicuo di governi e di ministri, oramai di una molteplicità di colori politici, senza distinzione alcuna, non hanno saputo e non hanno voluto sollevare il segreto di Stato al fine di perseguire i mandanti” della strage, e invitava perciò il Presidente della Camera ad assumersi “l’impegno di stimolare i gruppi parlamentari e le forze politiche a dare una soluzione positiva al problema dell’abolizione del segreto di Stato in tutti i fatti di terrorismo e di strage”.

Molti rammenteranno ancora i tavolini discreti presso i quali si raccoglievano le firme di sostegno all’iniziativa legislativa popolare citata in apertura; l’esito, dopo tanti anni, è però quello ricordato dal Presidente Bolognesi: niente di niente. E’ quindi di tutta evidenza l’attualità perenne – come tipico, in Italia, di molte questioni giuridiche - del tema del segreto di Stato, e così pure l’utilità pratica di verificare se, a fronte dell’inerzia colpevole del legislatore, non sia possibile ottenere qualche risultato battendo altre strade del tutto legittime; ci si riferisce, in particolare, alla chiamata in causa della Corte costituzionale, la quale, già nel 1977, con la sentenza n. 86, qualche significativa lezione si premurò di dare.

Sono queste le ragioni che rendono opportuno riesaminare – ai limitati fini di cui sopra - i conflitti sul segreto di Stato decisi con le sentenze nn. 110 e 410 del 1998, nonché n. 487 del 2000 (sorvolando sulla *quaestio* risolta con l’ordinanza n. 344 del 2000). Se è infatti vero che la materia ha perso, nell’immaginario collettivo, lo smalto degli anni ‘70, ciò tuttavia non significa che la sua importanza sia svanita. Ne sanno qualcosa i magistrati, che sul segreto continuano – anche a giudicare dagli episodi in commento – ad impattare.

Con specifico riguardo alle vicende che hanno dato luogo alle pronunce appena citate, si tratta di verificare se da esse si possa desumere un modo (per quanto possibile) alternativo di affrontare le (delicatissime) questioni coinvolte; una tattica di approccio alla quale eventualmente ricorrere alla futura occasione. Un percorso che induca insomma la Corte ad uscire allo scoperto, a meglio chiarire, dopo oltre vent’anni dalla fondamentale sentenza n. 86, i confini del ‘segreto di Stato’ nell’era del *post* guerra fredda, e così a ricalibrare l’estensione della propria capacità d’intervento in materia. La legge n. 801/1977, infatti, non solo risale a un periodo storico-politico che non esiste più (si pensi alla logica internazionale dei blocchi e al carattere tutto parlamentare del controllo delineato dalla legge n. 801, così intriso del modello consensuale di funzionamento della forma di governo italiana allora a pieno regime), ma è chiaramente - per usare un’espressione del giudice costituzionale - “incompiuta”, come ammette il suo stesso art. 18, il quale rinvia a una futura legge organica che non ha mai visto la luce.

Proprio a tale scopo potrebbe tornare utile il più tradizionale - ma non per questo inefficace - conflitto promosso direttamente dagli organi interessati nei confronti del Presidente del Consiglio che si rifugi nel segreto; un conflitto che fosse cioè diretto a contestare la legittimità stessa dell’opposizione, ossia l’uso abnorme del potere di segretare, praticato, nei singoli casi, dal Governo. E ciò magari rivisitando e traslando, nello stesso contesto, le novità introdotte dalla più recente giurisprudenza in materia di decretazione d’urgenza e insindacabilità parlamentare, ove la Corte si è progressivamente sganciata dal lassismo che aveva talvolta manifestato nei confronti di

palesi violazioni costituzionali operate dagli organi supremi; processo che ha sgretolato sfere che si ritenevano inaccessibili al suo giudizio, poiché presuntamente collocate oltre la cortina della discrezionalità politica.

Questi, in breve, i fatti portati davanti alla Corte nelle vicende decise con le pronunce prima richiamate, depurati da tutte le sfumature, pur assai significative, che li avvolgevano. A seguito di indagini condotte dalla Procura di Roma, scaturite dal sequestro di documenti relativi ad accertamenti svolti dall'Ucigos e dal Sisde nei confronti di un terrorista straniero, segnalato dai servizi di un altro Paese, veniva opposto il segreto di Stato, successivamente confermato dal Presidente del Consiglio. La Procura di Bologna – cui erano nel frattempo pervenuti, per competenza, gli atti d'indagine – richiedeva allora (e riceveva) dalla locale Questura copia dei documenti sui quali era stato già opposto il segreto. Il Procuratore della Repubblica proseguiva quindi le indagini, utilizzando la documentazione trasmessa dalla Questura.

Tutti i conflitti decisi con le sentenze di cui sopra, in conseguenza dei fatti appena tratteggiati, possiedono un'identica struttura: è il Presidente del Consiglio dei ministri a proporre ricorso contro organi requirenti e giudicanti, rei di ignorare un segreto di Stato (sempre lo stesso) già ritualmente opposto. E' quanto si evince dalle fattispecie che generano la sentenza n. 110 (in cui si chiama in causa il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, avendo questi svolto attività d'indagine nei confronti di funzionari del SISDE e di polizia, al fine di “acquisire elementi di conoscenza su circostanze incise dal segreto di Stato opposto e confermato dal Presidente del Consiglio” ex art. 12, l. 24 ottobre 1977, n. 801), la sentenza n. 410 (ove si contesta la richiesta di rinvio a giudizio avanzata dallo stesso Procuratore nei riguardi dei medesimi funzionari del SISDE e di polizia, in base a “fonti di prova incise dal segreto di Stato opposto dal Presidente del Consiglio”) nonché la sentenza n. 487 (nel qual caso i conflitti sorgono sia dalla richiesta indirizzata dal p.m al g.i.p. del Tribunale di Bologna “di non doversi procedere nei confronti di funzionari del SISDE e della polizia per essere le fonti di prova incise dal segreto di Stato” - con contestuale trasferimento all'organo giudicante della documentazione segregata - sia dal successivo decreto con cui il g.i.p. fissava l'udienza in camera di consiglio a norma dell'art. 409 c.p.p.).

In tutte queste circostanze, le parti passive dei conflitti davano insomma mostra di ignorare gli esiti della procedura attivata e conclusa ai sensi della legge n. 801, comportandosi (quasi) come se nulla fosse. Erano quindi il Procuratore e il g.i.p. a porsi nelle condizioni di assumere i ruoli di resistenti di fronte alla Corte, stimolando la pronta reazione del Presidente del Consiglio.

Alla Corte non residuavano, in tale contesto, spazi di manovra particolarmente ampi. A fronte dell'esecutivo, il quale aveva seguito alla lettera la procedura tratteggiata dalla legge n. 801 - ricevendo persino l'avallo unanime del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza - gli organi giudicanti e requirenti, coinvolti dal lato passivo, non negano il fondamento costituzionale del segreto opposto, bensì rivendicano, in sostanza, il potere di operare sempre e comunque, anche in relazione a fatti o notizie sulle quali pende l'opposizione. Così, la Procura sostiene le proprie ragioni affermando che “la *ratio* delle norme sul segreto non è quella di impedire che si indaghi su un argomento coperto dal segreto di Stato, bensì quella di evitare che i pubblici ufficiali e le altre persone previste dagli artt. 202 e 256 c.p.p. possano essere obbligate a rendere testimonianza e a consegnare atti e documenti, riguardanti fatti coperti dal segreto di Stato, ovvero che essi possano essere puniti per il loro rifiuto di compiere tali atti altrimenti obbligatori” (sentenza n. 110, punto 4 del *Ritenuto in fatto*); oppure che sono, nel caso, “del tutto autonomi rispetto alle fonti di prova coperte dal segreto di Stato”, elementi probatori che la Corte, senza troppi indugi, non ritiene invece tali (sentenza n. 410, punto 4 del *Considerato in diritto*).

In questo quadro, la pronuncia della Corte giunge comunque ad alcune conclusioni di rilievo, subito evidenziate dai commentatori: ciò vale, ad esempio (ma non solo), per il bilanciamento - desunto dal principio di leale collaborazione tra i poteri coinvolti nel caso - in conseguenza del quale essa può affermare che l'opposizione del segreto non inibisce in modo assoluto all'Autorità giudiziaria

la conoscenza dei fatti ai quali la stessa si riferisce, bensì soltanto di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova sui quali essa si stende.

Anche prendendo spunto dagli argomenti della sentenza n. 86, altre però potevano essere le modalità attraverso le quali gestire l'intera vicenda; diversa sarebbe potuta quindi apparire la fisionomia e la struttura del conflitto, così inducendo la Corte a un ben diverso *iter* decisorio, che la portasse ad affrontare di petto problemi dibattuti ormai da troppo tempo.

Invece di ignorare l'opposizione del segreto avanzata dal Governo, la Procura bolognese – tanto più in quanto già a conoscenza di documentazione che le sarebbe stata altrimenti sottratta – avrebbe potuto interrogarsi sulla legittimità della delibera governativa. Detto altrimenti, il segreto opposto trovava legittimazione – come vuole la Consulta - “*solo*” nell'esigenza di garantire “la salvaguardia di supremi interessi dello Stato”, ossia - più nello specifico - la sicurezza, l'esistenza, l'integrità, l'indipendenza e l'assetto democratico dello stesso (cfr. la citata pronuncia n. 86 richiamata dalla stessa sentenza n. 110)? Se sì, *nulla quaestio*; in caso contrario la *quaestio* esiste, eccome.

Del resto, è la stessa Corte che, tra le righe della decisione n. 110, non sembrerebbe escludere a priori questo percorso. Rifacendosi ancora all'onnipresente sentenza n. 86, essa infatti ribadisce che “*la potestà dell'esecutivo in questa materia non è illimitata*”, dovendosi far salva l'esigenza “- destinata a trovare il suo punto di equilibrio e la sua definizione in sede legislativa – di assicurare, in ogni singolo caso concreto, *un ragionevole rapporto di mezzo a fine*”, di non “impedire l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale” e di esprimere almeno “le ragioni essenziali che stanno a fondamento del segreto”.

Appare sintomatico che, in questi passaggi, la Corte esordisca richiamando un'espressione che è già (proficuamente) riecheggiata, quanto al significato, nella sua giurisprudenza sui conflitti *ex art. 68 Cost.* (v. la sentenza n. 1150 del 1988 e tutte le successive che a questa rinviano). La potestà dell'esecutivo in materia di segreto – afferma la Corte – “non è illimitata”, né può essere – aggiungiamo – soggetta esclusivamente a *self restraint*. Ergo, è sempre possibile sottoporre a controllo gli atti in cui tale potere si esplica. Verrebbe da sommare – immediatamente – due più due: come la Corte (sempre più di frequente, soprattutto dopo le sentenze n. 10 e n. 11 del 2000) accerta senza indugi se il Parlamento, nel momento in cui delibera l'insindacabilità, abbia operato rispettando i presupposti della prerogativa e le procedure stabilite per farla valere, tanto potrebbe in materia di segreto. Ma procediamo per gradi.

La Corte riconosce quindi – né potrebbe, a dire il vero, sostenere il contrario, visto che l'istituto neppure è menzionato in Costituzione – che spetta al legislatore individuare il punto di equilibrio “di mezzo a fine” che consenta di calibrare l'intervento del segreto nelle singole fattispecie in cui viene calata questa carta. Ciò peraltro non esclude che il legislatore, in tale ‘calcolo di precisione’, commetta errori, ovvero che la scelta normativa, all'inizio idonea, venga progressivamente erosa dal tempo, sino a risultare anacronistica. Dopo tutto, si tratta di una legge ordinaria. In tali casi, chi, se non la Corte (e soprattutto di fronte a una prolungata inerzia), potrebbe essere chiamata a intervenire?

E' poi sempre la Corte a sottolineare la “centralità della sede parlamentare ai fini del sindacato *politico* sulla tutela del segreto”. Anche questo assunto pare difficilmente contestabile e quasi inutile (già lo scriveva S. RODOTA', *Segreti di Stato*, in *la Repubblica* del 26 maggio 1977, commentando la sentenza n. 86): il Parlamento è, per definizione (e per Costituzione), il luogo in cui far valere la responsabilità politica del Governo. Non è peraltro scontato che le conclusioni delle Camere siano altresì giuridicamente (o, addirittura, costituzionalmente) ineccepibili. Tanto per fare un esempio, il Parlamento si è ben guardato dal reagire (magari anche solo ‘politicamente’) all'ultradecennale prassi abusiva della decretazione d'urgenza (e della reitera dei decreti non convertiti); non per questo la Corte si è sottratta (con ritardo, ma questo è un altro discorso) a colpire tali dinamiche consolidate.

Quanto sin qui detto appare però in contrasto con ciò che la Corte afferma in un altro luogo della sentenza n. 110 (punto 7 del *Considerato in diritto*), ove si legge che essa non potrebbe sostituirsi 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”. Se intesa in senso stretto e assoluto, tale affermazione, calata in una forma di governo parlamentare, qual è la nostra, starebbe a significare l’esatto contrario di quanto appena prima sostenuto dalla Corte. Il potere dell’esecutivo in materia di segreto sarebbe davvero insindacabile, a parte l’eventuale (molto eventuale) richiamo alla sua responsabilità politica. Tenuto conto del raccordo tra maggioranza (come tale presente anche in seno al Comitato parlamentare) e Governo, rafforzata dalle ultime prassi conseguenti all’adozione di un sistema elettorale sia pur solo tendenzialmente maggioritario, nonché della scarsissima efficacia da sempre avuta in Italia dagli istituti della responsabilità politica, ciò equivarrebbe ad affermare che la decisione governativa sul punto è, in pratica, inattaccabile. Proprio per questo è invece auspicabile (e prevedibile) che – seguendo l’ordine di ragionamento spesso utilizzato nella giurisprudenza costituzionale sui conflitti - almeno di fronte a un ‘evidente’ abuso, rinvenibile *prima facie* e *per tabulas*, la Corte venga indotta ad aggirare (*rectius*: aggiornare) questi principi e poggiare piuttosto le proprie decisioni su quelli evidenziati per primi. Tanto più che la Corte, come è avvenuto anche nei casi qui esaminati, ha il pieno diritto di entrare in possesso del materiale segretato (cfr. le sentenze n. 110 e n. 410 del 1998, punto 2 del *Ritenuto in fatto*). Essa deve cioè avere a disposizione tutto ciò che le occorre per calibrare la sua decisione sulla fattispecie concreta, e quindi saggiare il peso costituzionale delle scelte operate dall’esecutivo. Inoltre, è stata la stessa Corte, con la sua giurisprudenza, a indicare i limiti che il segreto di Stato incontra: logico attendersi un suo pronto intervento allorché quei limiti venissero valicati. A questa possibilità, del resto, ha fatto allusione lo stesso giudice costituzionale nella sentenza n. 86/1977, allorché ha affermato che occorre agevolare il sindacato politico del Parlamento, evitando, per quanto possibile, “situazioni che potrebbero sfociare in un conflitto di attribuzione” (punto 8 del *Considerato in diritto*), e dunque ammettendo di poter essere direttamente coinvolta, soprattutto allorché si inceppassero i meccanismi di tale controllo. Nell’ordinanza n. 259 del 1986 esso ha poi dichiarato inammissibile il conflitto proposto dal giudice istruttore presso il Tribunale di Firenze, nei confronti del Presidente del Consiglio, non già perché in assoluto improponibile, bensì in quanto, nel ricorso, non era “indicato neppure il minimo collegamento che il nome degli informatori”, segretati dal Sismi, avrebbe avuto sul proseguimento delle indagini istruttorie. Si tratta, come già disse, in tempi non sospetti, A.M. SANDULLI (*Note minime in tema di segreto di Stato*, in *Giur. cost.* 1977, I, 1202) - “nonostante che rasenti il merito” - di una tipologia di conflitto spettante alla Corte costituzionale, la quale, nel risolverlo, dovrà operare “con prudenza estrema... dato il livello e l’importanza degli interessi e degli organi implicati”, svolgendo così il suo ruolo di “suprema garanzia costituzionale”.

La simmetria con la già menzionata evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di decreti leggi e sull’insindacabilità dei membri del Parlamento diverrebbe, in tal caso, lampante: in tutti queste ipotesi, trattandosi di atti e prerogative previste dalla Costituzione (oppure addirittura, come nel caso del segreto, ad essa immanenti e solo specificate dalla legge ordinaria), la Corte non può sottrarsi al compito di verificarne la tenuta costituzionale nei singoli casi in cui sorgessero dubbi al proposito. E così ha fatto, sia pur tra oscillazioni e *revirements*: la giurisprudenza costituzionale più recente in materia di decretazione d’urgenza e di art. 68 Cost. non è certo quella di anche solo pochi anni fa; quella in tema di segreto non ha invece ancora avuto modo di sviluppare tutte le sue potenzialità.

I presupposti che il giudice costituzionale dovrebbe verificare qualora sorgessero conflitti che denunciassero l’abnorme segretazione sono del resto desumibili, sia pur non del tutto chiaramente, dall’art. 12, legge n. 801/1977, il quale recupera sul punto le posizioni espresse dalla Corte nell’appena precedente sentenza n. 86. In tale pronuncia si è infatti assistito a un serrato dialogo tra Corte e Parlamento, in cui la prima ‘ha suggerito’ (la necessità che la risposta dell’esecutivo

intervenga entro “un termine ragionevole”; l’inammissibilità dell’opposizione del segreto di Stato finalizzata ad “impedire l’accertamento di fatti eversivi dell’ordine costituzionale”) e ‘si è lasciata suggerire’ dal disegno di legge sul segreto allora in corso di approvazione (optando per la sanzione solo politica e il controllo solo parlamentare).

Sembrano dunque esserci tutti gli spazi, anche superando le (almeno apparentemente) contraddittorie affermazioni di principio disseminate dalla stessa Corte, per ammettere un suo penetrante sindacato sul ‘modo di esercizio’ del potere di segretezza, da svolgere nel contesto di conflitti interorganici sollevati dall’Autorità giudiziaria nei confronti del Presidente del Consiglio. Ciò sarebbe altresì in sintonia con quanto risulta in materia di reati ministeriali; qui, addirittura a fronte di una norma costituzionale (l’art. 1, legge cost. n. 1/1989), che qualifica perentoriamente “insindacabili” le decisioni con cui le Assemblee negano l’autorizzazione a procedere per i reati di cui all’art. 96 Cost., è risultata recessiva (nonostante la Relazione alla legge) l’idea che tale disposizione implichi l’assoluta improponibilità di conflitti di attribuzione sulla pronuncia delle Assemblee. Tale esito ha poi incassato l’autorevole (anche se solo implicito) suggello della Corte costituzionale (sentenza n. 403/1994).

Quanto appena detto avrebbe potuto ottenere conferma se, nel caso di specie, fosse stata la Procura ad andare all’attacco, promovendo il conflitto in base alla tesi che il segreto di Stato mancasse dei suoi presupposti essenziali, ossia denunciando (magari nel ribattere al ricorso presentato dal Governo) che esso risultava posto su materia che non poteva adeguatamente reggerlo. Certo i rischi non mancavano, e sarebbe ingenuo non metterli nel conto. E’ infatti tutta da accertare la disponibilità della Corte ad imboccare la strada di cui s’è detto; le ‘vie di fuga’, per essere chiari, non vanno trascurate. Manca peraltro la controprova: i conflitti qui in discussione sono stati promossi dal Presidente del Consiglio, e il p.m., di rimando, non ha contestato l’opposizione del segreto bensì la portata dei suoi effetti.

C’è comunque da giurare e da scommettere che un’occasione del genere, più presto che tardi, si ripresenterà. Alla Corte l’ardua sentenza.

* r.c. di Diritto costituzionale, Università di Ferrara - vrp@unife.it