

La “villa dei misteri”: uso e abuso del segreto di Stato

di Paolo Veronesi *

(in corso di pubblicazione in *Studium Iuris*, 2005)

1. VILLA CERTOSA: DOVE POSSONO LE TELECAMERE NON PUO' OSARE IL P.M.?

Affermare che “i fatti sono noti” è addirittura riduttivo: le cronache mondane ci hanno illustrato in lungo e in largo le delizie di “Villa Certosa”, la magione di cui il Presidente del Consiglio dispone in Costa Smeralda^{[1][1]}, luogo in cui ama ricevere gli amici e le più alte autorità straniere (Blair e Putin *in primis*), in cui posa volentieri al loro fianco (aprendo quindi i cancelli a fotografi e telecamere), in cui si cimenta nell’arte canora, accompagnato dall’ormai notissimo Mariano Apicella (anche questo debitamente documentato). Nel volume *Ville esclusive & resorts. Le architetture di Gianni Gamondi*, Archideos, Milano 2004, si ritrova poi una descrizione assai dettagliata – oltre che corredata da reperti fotografici – dell’ennesima abitazione del Presidente del Consiglio. In esso, non solo è <<possibile vedere pezzo per pezzo la residenza sarda del Capo del Governo. Ma perfino una mappa della tenuta. Mappa quasi completa: la villa, la cascata, la casermetta, la torretta, la quercia, il lago, l’agrumeto, con i rilievi costieri e le quote altimetriche: tutto>>^{[2][2]}. Le televisioni hanno poi mandato in onda più di un servizio sul tema, riprendendo – tra le numerose costruzioni – una suggestivo anfiteatro^{[3][3]}.

Ebbene, su tutto ciò è stato apposto il segreto di Stato, con tanto di decreto del Ministro dell’interno 6 maggio 2004, prot. n. 1004/100-1158. Non solo: a quanto risulta, addirittura <<tutte le residenze del Presidente del Consiglio, dei suoi familiari e dei suoi collaboratori sono soggetti alla protezione e alla segretezza>>^{[4][4]}. In altri termini – almeno nel caso di Villa Certosa - può scherzosamente chiosarsi che, dove possono “Striscia la notizia” e tanti altri, non può il magistrato che – in base a ciò che tutti ormai conoscono - vorrebbe vederci chiaro, accertando se – trattandosi di area sottoposta a vincoli paesaggistici – non siano stati commessi reati ambientali. E che, di conseguenza, ritiene – ai sensi degli artt. 244 ss. c.p.p. - di dover disporre l’ispezione dei luoghi e delle cose^{[5][5]}: in virtù del provvedimento ministeriale appena menzionato, l’accesso gli viene invece precluso *tout court* e senza appello. La conseguente richiesta di conferma del segreto, avanzata dal p.m. al Presidente del Consiglio – così come previsto agli artt. 202 e 256 c.p.p. - vedeva quest’ultimo delegare ogni decisione al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio^{[6][6]}, il quale confermava l’attualità e l’esistenza delle ragioni fondanti il provvedimento del Viminale^{[7][7]}. E ciò anche se la legge n. 801 del 1977, a ben vedere, non reca alcuna norma che lasci pensare alla possibilità di una simile delega, attinente al merito in senso stretto delle decisioni sul segreto: essa parrebbe quindi illegittima^{[8][8]}.

Il corollario di tutto ciò è comunque paradossale: la magistratura dovrebbe perseguire penalmente coloro che (giornalisti *in primis*) continuassero a diffondere notizie sulla villa del *Premier* (oltre che – come si è detto – sulle altre sue abitazioni e dei suoi familiari e collaboratori) sebbene queste siano da tutti conosciute o reperibili. Non solo: se un domani più o meno lontano il segreto verrà tolto, rimarranno a disposizione di una società privata opere che i vincoli di edificabilità non avrebbero in nessun modo consentito (con quali vantaggi è facile immaginare). In aggiunta, non si vede perché lavori attinenti alle “ragioni di Stato” poste a giustificazione del provvedimento che si analizzerà di seguito, debbano essere finanziati da privati su di una loro proprietà.

Lasciamo ora perdere la scorciatoia del senso comune, assecondando la quale sarebbe troppo facile giungere a conclusioni affrettate: senso comune e diritto – com’è noto – raramente viaggiano a braccetto. Rileggiamo invece la fattispecie con i solidi “occhiali” del giurista, e poniamoci, quindi, le consuete, noiose domande: norme e giurisprudenza alla mano, appare legittima l’apposizione del

segreto di Stato sulla meravigliosa villa del Presidente del Consiglio (oltre che sugli altri luoghi di cui s'è detto)? In caso di risposta negativa, quali rimedi può mettere in campo il magistrato che veda bloccato sul nascere il procedimento fondato su una specifica *notitia criminis*? Quale “giudice di Berlino” potrà sciogliere i suoi dilemmi? Ha perciò qualche *chance* di successo il conflitto tra poteri sollevato a tal proposito dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tempio Pausania nei confronti del Presidente del Consiglio e del Governo?

Per rispondere a tali quesiti vale la pena inquadrare la vicenda e distillarne il precipitato giuridico.

2. SEGRETO DI STATO E NOTIZIE (POCO) RISERVATE

Piuttosto che di un “segreto di Stato” in senso tecnico, la fattispecie in esame costituisce il tipico esempio di una c.d. “notizia riservata”: mentre, nel primo caso, il vincolo di segretezza deriva direttamente dall'intrinseca natura dei fatti, dei documenti e delle “cose” in discussione, nel secondo, è l'esistenza di un atto dell'Amministrazione competente a vietare la divulgazione della notizia. Nel “segreto di Stato” – insomma - la doverosità e la necessità del silenzio è *in re ipsa*, al punto che non è richiesto alcun provvedimento che la sanzioni; le notizie riservate sono invece anche ben conosciute in un determinato ambito spaziale e/o personale, ma – nell'interesse dello Stato, reso esplicito da un apposito atto amministrativo – s'impone ch'esse non possano venire ulteriormente divulgate e provalate[9][9].

Si tratta, insomma, dell'ipotesi espressamente disciplinata all'art. 262 c.p.: una “norma penale in bianco”, destinata ad assumere i “colori” che vorranno darle i provvedimenti adottati, caso per caso, dalle competenti autorità amministrative. L'assenza di una qualsiasi indicazione legislativa attinente ai confini di tale segreto ha fatto perciò dubitare della stessa legittimità della norma citata, la quale avrebbe contraddetto il principio di tassatività della legge penale, ricavabile dall'art. 25, comma 2, Cost. E ciò in base al presupposto – talvolta sostenuto anche in dottrina – per cui la legge n. 801 del 1977, nel ridisciplinare la materia del segreto – e tacendo sulle notizie riservate – avrebbe finito per abrogare quest'ultima categoria, ovvero per renderla del tutto disomogenea alla prima[10][10]. Si tratta peraltro di un'opzione interpretativa ormai contraddetta non solo dalla più recente giurisprudenza di legittimità ma anche dalla Corte costituzionale, che alle indicazioni della prima si è espressamente rifatta[11][11]. Potremmo perciò concludere che, per “diritto vivente”, avallato dalla Corte costituzionale, le “notizie riservate” costituiscono una <<categoria omogenea, sul piano dei requisiti oggettivi di pertinenza e di idoneità offensiva, rispetto a quella delle notizie sottoposte a segreto di Stato>>. Esse debbono perciò <<inerire ai medesimi interessi che, a mente dell'art. 12 della legge n. 801 del 1977, giustificano il segreto di Stato>>; in aggiunta, <<la loro diffusione deve risultare idonea — al pari di quanto avviene per le notizie sottoposte a segreto di Stato... — a recare un concreto pregiudizio ai predetti interessi>>[12][12]. Così interpretato, l'istituto delle “notizie riservate” e – soprattutto - il reato di cui all'art. 262 c.p., possono ricucirsi in un unitario quadro normativo, scevro dalle violazioni del principio di legalità e tassatività cui andrebbero altrimenti – e inevitabilmente – incontro.

Ora – e venendo a noi - è chiaro che l'esistenza, l'ubicazione, la struttura, l'utilizzazione (e quant'altro) di Villa Certosa sono certamente conosciute ben oltre quel che può qualificarsi un limitato ambito personale e spaziale; anche per questo – vogliamo pensare - è appunto intervenuto il già citato decreto del Ministro dell'Interno, volto a impedire l'ulteriore divulgazione delle notizie. L'impressione è però che – si passi l'immagine – la stalla sia stata chiusa quando i buoi erano già fuggiti; il che non costituisce una semplice amenità, bensì potrebbe caricarsi di precisi effetti giuridici. Può infatti ritenersi segreta o segretabile una notizia che è già stata diffusa ben oltre il limite che ne rende verosimilmente efficace la protezione? Può insomma apporsi od opporsi il segreto su un atto, documento *et similia* il cui contenuto sia ormai divenuto di pubblico dominio? La risposta, in realtà, deriva dalla logica oltre che dall'applicazione dei criteri della giuridica ragionevolezza. Ove la diffusione delle notizie sia ormai inarginabile, perché, ad esempio – e come

in tal caso – queste ultime siano già apparse, in dettaglio, sulla stampa e in televisione – va da sé che opporre o apporre il segreto è privo di senso, derogando al principio di non contraddizione[13][13]. Quanto meno, occorrerebbe adeguatamente motivare – e non appare facile – perché l’ulteriore diffusione di una notizia già nota ai più (se non a tutti) sia da evitare[14][14]: la stessa attitudine offensiva della propalazione appare infatti non più esistente. E l’uso abnorme della cautela inevitabilmente suggerisce, a torto o a ragione, un altro scopo, ovvero – quanto meno – denuncia un assai probabile sviamento della funzione in oggetto.

Nel caso, è stato poi il titolare del Viminale a riservare le notizie in oggetto. Le norme degli artt. 256 ss. c.p., prevedono infatti che la segretezza della notizia sia disposta dall’«autorità competente»; perciò, come da prassi ormai costante, la qualifica della riservatezza può essere deliberata da una qualsiasi (purché davvero competente) autorità amministrativa[15][15]. Rimane invece fermo che – ai sensi della legge n. 801 del 1977 – l’organo successivamente chiamato a confermare l’esistenza del segreto debba essere il Presidente del Consiglio.

Comunque – e sorvolando su quanto appena detto - quella in discussione è, viste le premesse fattuali, una “notizia riservata”, la quale deve trarre il proprio alimento e la propria giustificazione nella legge n. 801 del 1977. E’ a questa normativa che la fattispecie va perciò sussunta; è solo in relazione ad essa che può quindi ed eventualmente ricavarsene la *ratio* giustificatrice e la legittimità. Ma – e qui va formulato e risolto un ulteriore quesito – il caso in discussione rientra davvero tra quelli astrattamente “protetti” e disciplinati dalla legge del 1977?

3. SEGRETO E NON SEGRETABILE: ALLA RICERCA DI UNA LINEA DI CONFINE

Il cuore del problema si annida nell’art. 12, legge n. 801 del 1977. E’ qui infatti delineata l’“area” del segreto legittimo, ossia è tracciato il confine tra ciò che è consentito segretare e quanto invece esula dall’ombrello della tutela. La norma si riferisce chiaramente al “segreto di Stato” in senso stretto, ma, alla luce di quanto già si è detto, essa si riverbera anche nella sfera operativa delle c.d. “notizie riservate”: potranno insomma qualificarsi tali solo quelle che ricalchino i presupposti e i contenuti previsti all’art. 12. E’ infatti alla luce di tale articolo – come espressamente sancito dall’art. 18 della stessa legge - che devono essere “lette” tutte le disposizioni relative al segreto politico interno e internazionale, contenute nel libro II, titolo I, capo I del c.p. (e quindi, in particolare, anche gli artt. 256 e 262, attinenti alle notizie segrete *ab origine* o riservate).

Qual è perciò l’area riservata alla segretezza legittima?

L’art. 12, legge n. 801 del 1977, afferma, in primo luogo, che sono coperti dal segreto di Stato (e possono quindi costituire anche oggetto di “notizie riservate”) «gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa». Nel dna di tali “materiali” dev’esserci peraltro “scritto” – al fine di giustificare il segreto - che la loro «diffusione» sia «idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione della difesa militare dello Stato» (comma 1). «In nessun caso», inoltre, «possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell’ordine costituzionale» (comma 2).

La norma non tipizza e non elenca dunque i documenti da mantenersi segreti, bensì rimette all’interprete «un giudizio di potenzialità dannosa della diffusione di taluni atti o notizie»[16][16]. Anche per questo, in molti hanno sottolineato – non a torto, ma anche, forse, troppo pessimisticamente - il carattere indefinito e generico della previsione[17][17].

Ora, la fattispecie dalla quale abbiamo preso le mosse rispetta quanto è enucleabile da un’“onesta” interpretazione di queste norme?

4. GLI “OGGETTI” TUTELABILI DAL SEGRETO: I LUOGHI NON SONO COSE, LE

ISPEZIONI NON SONO TESTIMONIANZE O SEQUESTRI

Partiamo dagli “oggetti” per i quali può essere opposto od apposto il segreto.

Questi devono essere <<atti, documenti, notizie, attività e ogni altra cosa>> che risulti “diffondibile”. Ricade tra queste ipotesi – come avviene nel caso qui discusso - l’accesso e l’ispezione del luogo in cui il p.m. ritiene che si stia ipoteticamente commettendo un reato? La risposta parrebbe scontata e negativa. Al limite, il “luogo” può infatti rientrare, in astratto, nel riferimento alle “cose”, ma – a differenza degli oggetti evocati per sintesi in questa dizione – un “luogo” non si può evidentemente “diffondere”, mentre lo possono eventualmente essere le informazioni che lo riguardano[18][18]; è invece chiaro che l’art. 12 intende qui richiamare oggetti mobili (un’arma, un quaderno, un microfilm, un floppy, un cd ecc.), non a caso equiparabili, per loro intrinseca natura, agli altri elementi riportati nell’elenco. Per cui, non vi è alcun aggancio testuale che consenta di opporre il segreto all’ispezione predisposta, nel caso, dal p.m.; al più, potrebbe evocarsi il segreto con riguardo alle successive attività che, in base a quelle informazioni, il magistrato intendesse adottare. Lo prova il fatto che gli artt. 202 e 256 c.p.p. disciplinano l’opposizione del segreto con riguardo – appunto – alle testimonianze e ai sequestri, non già alle ispezioni, che evidentemente si muovono su un piano non ritenuto segretabile. Per cui, sembra doversi concludere che, nel caso, il magistrato non avrebbe eventualmente potuto sequestrare l’immobile in oggetto e le sue notevoli pertinenze, ovvero pretendere testimonianze su di esso e utilizzare tutto ciò a fini processuali, potendo invece procedere a un’ispezione dei luoghi senza che gli fosse opponibile (come di fatto è avvenuto) la segretezza della tenuta.

5. LE LEGITTIME CAUSE DEL SEGRETO: ANCORA ABNORMITA’

Le cause in base alle quali il segreto può essere opposto e apposto – contemplate all’art. 12, legge n. 801 – chiaramente richiamano e si agganciano al concetto di sicurezza interna e internazionale dello Stato, previsto, innanzi tutto, all’art. 52[19][19], ma anche agli artt. 1 (caratteri essenziali della <<Repubblica democratica>>) e 5 (unità e indivisibilità dello Stato) Cost[20][20]. In altri termini, <<solo nei casi nei quali si tratti di agire per la salvaguardia di supremi interessi dello Stato può trovare legittimazione il segreto, in quanto strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza dello Stato e per garantirne l’esistenza, l’integrità, nonché l’assetto democratico>>[21][21]. E’ questo il “timone” che consente di tenere la giusta “rotta” dell’interpretazione: le ipotesi elencate all’art. 12 paiono perciò sufficientemente delimitate, evocando – per quanto ci riguarda - <<segreti attinenti alle modalità di difesa delle istituzioni democratiche da movimenti e piani eversivi>> (ad esempio, piani di tutela dell’ordine pubblico, piani d’emergenza, dislocazione delle forze da impiegare, loro consistenza, concrete modalità operative e così via)[22][22]. Il generico richiamo alla garanzia del <<libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali>> può certo suscitare più d’una perplessità, dando luogo a una sorta di super-segreto d’ufficio; ciò potrebbe peraltro porre problemi solo se il riferimento venisse <<dilatato artificialmente>>, ovvero abbandonando la linea interpretativa avallata dalla stessa Corte costituzionale[23][23]. In questa prospettiva, infatti, tutte le cause previste all’art. 12 non sono per niente generiche; le accomuna la volontà di proteggere non un qualsiasi, indistinto interesse, ma solo quelli relativi alla personalità esterna e interna dello Stato[24][24]. Insomma, le legittime cause del segreto si riferiscono all’esigenza di proteggere le funzioni e le istituzioni oggettivamente riguardate, non già le persone che occasionalmente le svolgono o le ricoprono[25][25], e neppure i partiti o gli interessi contingenti del Governo[26][26]. Le persone fisiche di cui appena sopra potranno e dovranno essere protette utilizzando tutti gli apparati e le procedure di sicurezza disponibili, ma non invocando sempre e comunque il segreto di Stato; anche perché <<al criterio oggettivo della materia... si deve aggiungere, in ogni singolo caso concreto, un ragionevole rapporto di mezzo a fine>>[27][27], pena la lesione di altri interessi costituzionalmente rilevanti. In altri termini, il segreto di Stato non può divenire la scorciatoia opponibile *sic et simpliciter* ove sia

in gioco la tutela dell'incolumità di coloro che ricoprono cariche istituzionali. A tale (del tutto auspicabile) scopo potranno e dovranno tornare utili altri accorgimenti, non ultimo il segreto d'ufficio di cui all'art. 326 c.p., ovvero – a ben vedere, ma in via indiretta - lo stesso segreto di Stato, come riflesso del suo scrupoloso utilizzo nel senso, per gli scopi e nei limiti predisposti dalla legge (e “suggeriti” dalla Corte).

E neppure sembra sufficiente e credibile aggiungere all'esigenza di proteggere l'incolumità del Capo del Governo, anche quella di individuare nella villa in questione un'eventuale <<sede alternativa di massima sicurezza... per la continuità dell'azione di governo>>[28][28]. Appare francamente irragionevole – e assai poco credibile – che la continuità dell'azione di governo (oltre che la stessa incolumità del *Premier*), in ipotetiche circostanze di grave emergenza, possa esplicarsi in (e da un) luogo che già conosce gli onori della cronaca e del quale ci si può addirittura, agevolmente procurare una mappa dettagliata.

Né potrebbe obiettarsi che, essendo assai difficile distinguere la carica dalla persona fisica del suo titolare, la tutela di quest'ultima recherebbe con sé anche la protezione della prima. Tale ragionamento, in realtà, prova troppo. E' l'inverso ad aver rilievo e a consentire perciò d'impostare correttamente la *quaestio*: la tutela dell'istituzione mediante il segreto – intesa però la prima in senso oggettivo, come parte dello Stato apparato, e non come semplice e accidentale incarico di governo *et similia* – reca automaticamente con sé margini di protezione del soggetto che ne è investito; al contrario, la protezione del titolare della carica non necessariamente protegge anche l'istituzione in senso obbiettivo. Ciò ovviamente non toglie che quest'ultimo debba essere tutelato; tale obiettivo deve peraltro raggiungersi senza abusare dei mezzi predisposti e calibrati dall'ordinamento per altri scopi.

Si tratta, del resto, di argomenti che la Corte costituzionale – sulla scia di altre pronunce dei giudici di merito - ha già avuto modo di affrontare, sia pure in modo radente e traslato, in occasione del recente conflitto che ha visto contrapposti l'ex Capo dello Stato Francesco Cossiga e la Cassazione[29][29]. Distinguere tra persona e funzione può essere difficile ma non impossibile; e soprattutto – afferma la Corte – risulta necessario ai fini della corretta applicazione di una serie di norme costituzionali. E' quanto, ad esempio, richiede l'art. 90 Cost. con riguardo all'immunità del Presidente della Repubblica; lo stesso avviene per i parlamentari e la loro insindacabilità *ex art. 68, comma 1* (prerogativa che la Corte – soprattutto a partire dalle sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 - sta via via limando e precisando). Così, la tesi per cui tutti gli atti extrafunzionali del Capo dello Stato (o del membro del Parlamento) dovrebbero ritenersi coperti dall'irresponsabilità *ex art. 90* (o *ex art. 68*) Cost., stante la difficoltà di separare gli uomini dalle funzioni, è radicalmente respinta[30][30]. E così pure l'assunto in base al quale, per far scattare la prerogativa, sia sufficiente una del tutto generica e impalpabile connessione alla carica. Quanto vale per l'irresponsabilità e i suoi limiti – e dunque tra ciò che costituisce effettivo esercizio della “funzione” e quanto esula da questa sfera - pervade altresì la distinzione tra ciò che attiene alla persona fisica (titolare della carica) e all'organo in sé (in quanto “parte” della forma di governo e tassello della forma di Stato). Solo su questi ultimi profili potranno stendersi il segreto di Stato e le sue “incarnazioni”. L'eccezionalità del pericolo richiede insomma rimedi straordinari, addirittura al limite della democraticità – vanificando, ad esempio, gli accertamenti giudiziari - essendo assodato che, nei sistemi democratici <<la pubblicità è la regola, il segreto l'eccezione, e a ogni modo è un'eccezione che non deve far venire meno la regola>>[31][31]. Ogni altro uso del segreto sarebbe abnorme e irragionevole, quindi incostituzionale.

6. QUANDO SI ABUSA DEL SEGRETO: IL RUOLO DEI GIUDICI E DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Un fatto è comunque certo: l'art. 12, legge n. 801 del 1977, esprime e delinea un confine giuridico tra ciò che è consentito segretare e ciò che invece non lo è. Tale limite viene tracciato ricalcando piuttosto fedelmente (anche se non integralmente) i contenuti della sentenza

costituzionale n. 86 del 1977, la quale, a sua volta, ha influenzato ed è stata contemporaneamente ispirata dalla riforma allora in discussione in Parlamento (e che si sarebbe poi tradotta, appunto, nella legge n. 801). La Corte, del resto, ha già avuto modo di precisare che l'ambito del segreto dev'essere delimitato, anche in via interpretativa, <<con la maggiore esattezza possibile>>, ponendo esso <<necessariamente un problema di raffronto o di interferenza con altri principi costituzionali (come appunto quello del rapporto con i principi che reggono la funzione giurisdizionale)>>[32][32]. Che fare, però, se quel confine viene più o meno nitidamente oltrepassato? L'autorità giudiziaria è insomma costretta ad arrestarsi sempre e comunque davanti all'opposizione e apposizione del segreto – ferme restando le procedure delineate dagli artt. 202 e 256 c.p.p. -? O possiede invece qualche freccia al proprio arco?

Se affermassimo la natura di atto politico in senso stretto della conferma o dell'apposizione del segreto, ci sarebbe ben poco da discutere: la piana conseguenza sarebbe l'insindacabilità assoluta degli stessi.

Il problema è però che una tale classificazione non sembra affatto condivisibile. Innanzi tutto, perché caratteristica degli atti politici è quella di essere privi di motivazione, mentre è la stessa Corte costituzionale, oltre – sia pure in forma più blanda - alla legge n. 801, a prescrivere un obbligo di almeno sintetica motivazione del provvedimento di conferma del segreto (e, dunque, anche di apposizione dello stesso). Inoltre, come già si è visto, è l'art. 12, legge n. 801 a delineare i confini e le cause del segretabile; e ciò mentre - al contrario - gli atti politici sono refrattari alla tipizzazione della loro causa. Senza contare che è stata ancora la Corte, in più d'una occasione, a sancire che <<la potestà dell'esecutivo in questa materia non è illimitata>>[33][33]. Tutto ciò allude quindi a una sempre possibile sindacabilità degli atti in questione[34][34]. Ma da parte di chi? Non soffermiamoci sul controllo di carattere politico svolto dal competente Comitato parlamentare ex art. 11, legge n. 801, il quale può evidenziare una sensibilità non sempre idonea a fronteggiare le eventuali violazioni normative[35][35]. Il sindacato di legittimità non spetta certo al magistrato coinvolto, le cui mosse sono sicuramente frenate dagli artt. 202 e 256 c.p.p.; il magistrato potrà quindi saggiare la violazione dei limiti delineati all'art. 12 cit., ma non superare l'ostacolo che gli è proceduralmente imposto. Il riscontrato e comunque ipotizzato illegittimo uso del segreto, può quindi tradursi in un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ex art. 134 Cost. Sia chiaro: non è in gioco un giudizio sull'opportunità (e, dunque, sul merito) dei provvedimenti. Questo attiene all'insindacabile giudizio degli organi a ciò preposti (*in primis*, al Presidente del Consiglio). Può invece venire in discussione l'illegittimità dell'atto di apposizione e conferma, il quale – derogando al bilanciamento suggerito dalla Corte, nonché tradotto nei presupposti di cui all'art. 12, legge n. 801 – provochi una menomazione delle competenze attribuite al potere giudiziario[36][36]. Per cui, <<la preminenza degli interessi della sicurezza esterna e interna dello Stato-comunità... rispetto a quel pur fondamentale valore che, in uno Stato di diritto, è rappresentato da una funzione giurisdizionale che non sia condizionata se non dalla legge>>, appare legittima solo quando riconducibile entro l'alveo delineato dalla Corte e dal legislatore[37][37]. La Consulta, a sua volta, non è chiamata a svolgere un impraticabile giudizio di merito, bensì a valutare l'ipotetica illegittimità dell'atto contestato, la quale trascolora nella violazione di specifiche e rilevanti competenze costituzionali[38][38]. Gli indici di tali illegittimità possono essere i più vari ma è certo che la "bussola" per questo tipo di valutazioni è reperibile proprio tra le pieghe del già citato art. 12. E si tratta di <<un'analisi che l'organo di suprema garanzia costituzionale dovrà effettuare con prudenza estrema, dato il livello e l'importanza degli interessi e degli organi implicati>>, traducendosi altresì in una decisione che <<rasenta>> (ma non si confonde, come si è detto) con un apprezzamento di merito[39][39]. Del resto, già i giudici – all'atto di definire le fattispecie di reato - dispongono di qualche margine di manovra in tal senso: la stessa Corte costituzionale ha precisato che, ferma restando l'insindacabilità nel merito, <<il divieto di divulgazione, analogamente a quello impositivo del segreto di Stato...resta soggetto a sindacato di legittimità da parte del giudice penale>>, soprattutto in rapporto ai <<requisiti di inerenza contenutistica e di attitudine offensiva della notizia che ne costituisce oggetto>>[40][40]. E se può

il giudice ordinario, a maggior ragione può la Corte, ove il suo intervento risulti necessario per ripristinare un equilibrio costituzionalmente corretto tra i poteri coinvolti. Del resto, l'attività dell'uno e dell'altra perseguono pur sempre uno scopo di garanzia, ossia il controllo su quanto decide l'Esecutivo, il quale – disponendo delle leve di comando del segreto – potrebbe essere solleticato dalla tentazione umana troppo umana di abusarne, producendo nefaste conseguenze per i singoli (cui potrebbero imputarsi reati di fatto inesistenti) e per la collettività (tutelata dalle indagini e dagli interventi del potere giudiziario).

Nel caso di specie, inoltre, il *Ricorso* mette bene il luce – probabilmente in considerazione dei più recenti giudizi costituzionali in materia di segreto – come il magistrato abbia promosso il conflitto evitando ogni inutile prova di forza e perseguendo anzi una “leale collaborazione” con l'Esecutivo[41][41]. Lo si coglie, più precisamente, nella solerzia con la quale il p.m. viene prontamente incontro alla prima richiesta di soprassedere agli accertamenti già disposti, nella successiva domanda di collaborazione avanzata al Ministero dell'interno, nella sospensione di una ulteriore ispezione già fissata, al conseguente interpello del Presidente del Consiglio. Il conflitto è insomma sollevato solo quando esso diviene davvero l'ultimo rimedio a disposizione; solo quando, cioè, il p.m. è certo di aver fatto tutto il possibile per ovviare al “fuoco di sbarramento” che si è trovato – senza successo - a fronteggiare. Alla propria, costante disponibilità a una “leale collaborazione”, il magistrato associa così anche la proposizione “in via residuale” del conflitto: il ricorso viene infatti sollevato solo dopo avere più volte sondato le autorità competenti e avere perciò riscontrato di non disporre di altre risorse. E anche questo profilo avrà il suo peso nel giudizio di ammissibilità già pendente davanti alla Corte.

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

[1][1] La villa, a quanto affermano le cronache, risulta di proprietà dell' “Immobiliare Idra”, “cassaforte” in cui sono custoditi tutti gli immobili del Presidente del Consiglio (tra cui le ville di Arcore e di Macherio), nonché società controllata dalla finanziaria di famiglia “Dolcedrago”, di cui il *Premier* è azionista assieme ai figli. I bilanci dell'azienda rivelerebbero anzi che la decisione di ampliare le aree di proprietà poste a Punta Lada, all'epoca limitate alla villa, daterebbe 2001: da allora gli acquisti di immobili adiacenti all'edificio non si sarebbero più arrestati: cfr. S. RIZZO, in *Corriere della Sera*, 27 gennaio 2005.

[2][2] G. A. STELLA, in *Corriere della sera. Magazine* n. 5 del 10 giugno 2004 e in *Corriere della Sera* del 17 dicembre 2004 (ove si narra altresì delle cinque piscine per talassoterapia, della cabina elettrica trasformata in finto nuraghe con vetrate trasparenti sul mare, dell'imbarcadero scavato nella roccia). Analoghe considerazioni sono state formulate anche dalla stampa straniera (v. ad es. il quotidiano conservatore U.S.A. *Wall Street Journal*, come riportato dal *Corriere della Sera* del 16 novembre 2004) e da altre, numerose fonti giornalistiche nazionali (cfr., tra i tanti, E. PITTALIS, in *Il Gazzettino* del 30 dicembre 2004, il quotidiano *Europa* del 30 dicembre 2004, V. POLCHI, in *La Repubblica* del 18 gennaio 2005, D. MACHEDDA, in *l'Unità* del 19 gennaio 2005, A. CAPORALE, in *La Repubblica* del 27 gennaio 2005).

[3][3] La cui edificazione pare abbia ottenuto via libera della Regione (all'epoca politicamente “omologa” al Governo) addirittura 56 giorni prima della presentazione della domanda: G.A. STELLA in *La Repubblica* del 30 dicembre 2004.

[4][4] Lo stralcio del decreto è riportato da C. FUS., in *La Repubblica* del 19 febbraio 2005. Si tratterebbe di un documento, inizialmente rifiutato al Comitato parlamentare di sicurezza, ma poi consegnato - assieme al decreto relativo a Villa Certosa – dopo un repentino “cambio di rotta” nella posizione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (che in due giorni avrebbe inizialmente affermato che la richiesta di studiare i decreti sarebbe stata <<irrituale>> e irricevibile>>, salvo poi ritornare spontaneamente sui propri passi).

[5][5] Nel “premessso in fatto” del *Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tempio Pausania*, si afferma – più di preciso - che la *notitia criminis* riguarderebbe <<l’ecuzione... di opere edilizie, per le quali si ipotizzava l’assenza della prescritta concessione e/o la difformità dalle autorizzazioni a suo tempo rilasciate (violazioni previste dal t.u. 6 giugno 2001, n. 380, e dall’art. 163, d. legisl. 29 ottobre 1999, n. 490, ed ora dall’art. 142, d. legisl. 22 gennaio 2004, n. 42)>>.

[6][6] Nota in data 21 dicembre 2004, prot. n. 6000.2.4.1/66278/STP, riportata nel *Ricorso*.

[7][7] Nota in data 23 dicembre 2004, prot. n. 6000.2.4.1/66279/SPT, citata nel *Ricorso*.

[8][8] Non a caso, in base al D.P.C.M. 26 novembre 2002, sono state, in generale, delegate al Sottosegretario Gianni Letta una serie di funzioni del Presidente del Consiglio in materia di segreto, disponendosi però che restavano comunque riservati al Capo del Governo gli atti relativi alla conferma dello stesso; riserva alla quale si è evidentemente derogato nel caso di specie.

[9][9] Cfr., per tutti, P. PISA, *Le premesse <<sostanziali>> della normativa sul segreto di Stato*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*, Bologna 1978, p. 27 ss.; P.L. VIGNA – P. DUBOLINO, voce *Segreto (reati)*, in *Enc. dir.*, XLI, Milano 1989, p. 1046 ss.; A. NATALINI, *Arcana imperii e tutela penale del segreto di Stato: le <<nuove>> frontiere del sindacato di legittimità sugli atti di apposizione*, in *G. it.* 2003, p. 1230, p. 1233.

[10][10] Cfr., tra gli altri, P.L. VIGNA – P. DUBOLINO, voce *Segreto (reati)*, cit., p. 1048 (e ivi ulteriore bibliografia) nonché Cass. pen., sez. I, 12 febbraio 1982, Biasci, in *C. pen.* 1983, p. 1554 e in *Giust. pen.* 1983, II, p. 465.

[11][11] V. la sentenza n. 295 del 2002, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

[12][12] I passi citati sono tratti dalla sentenza n. 295 del 2002, punto 2.1 del *Considerato in diritto*. A tale, specifico proposito v. i commenti di G. LA CUTE, in *R. polizia* 2003, p. 105 e, specialmente e diffusamente, P. PISA – L. SCOPINARO, *Segreto di Stato e notizie riservate: un’interpretazione costituzionalmente corretta in attesa della riforma del codice penale*, in *G. cost.* 2002, p. 2130 ss. e p. 2135 s.; C. BONZANO, *La Consulta torna a pronunciarsi sul segreto di Stato: brevissime note in margine alla sent. n. 295 del 2002*, ivi, p. 2141 ss. e F. SERRAINO, in *F. it.* 2003, I, c. 2928 ss. Cfr. anche Cass. pen., sez. I, 10 dicembre 2001 (dep. 29 gennaio 2002), n. 3348, Bazzanella ed altri, in *G. it.* 2003, p. 1229 ss., spec. p. 1234; Cass. pen., sez. VI, 25 ottobre 1999 (dep. 2 febbraio 2000), n. 1289, Galati, in *Guida al dir.* 2000, n. 8, p. 80 ss. e Cass. pen., sez. I, 4 luglio 1985, Acunzo, in *C. pen.* 1987, p. 317.

[13][13] Il punto è ben sottolineato anche nel *Ricorso*. Cfr. comunque P.L. VIGNA – P. DUBOLINO, voce *Segreto (reati)*, cit., p. 1047, nota 58. V. anche A. NATALINI, *Arcana imperii e tutela penale del segreto di Stato*, cit., p. 1230; T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale*, Milano 2000, p. 256 e F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale - parte speciale*, II, Milano 2000, p. 569 e p. 574, nota 53. La circostanza che le notizie riservate non debbano essere di pubblico dominio (ossia, ormai note nei loro aspetti essenziali) è confermata dal riferimento – contenuto nell’art. 12, legge n. 801 – al pericolo di <<diffusione>>. Ciò infatti presuppone – almeno implicitamente – che una previa, incontrollata divulgazione ancora non sia avvenuta: cfr. *sub art.* 256 c.p., in A. CRESPI - F. STELLA – G. ZUCCALA’ (a cura di), *Comm. breve al c.p.*, Padova 2003, p. 782. Tale approdo è confermato da Ass. App. Roma 20 dicembre 1978, Ghiotto, in *F. it.* 1979, II, c. 316, ove la classifica di un documento come <<riservatissimo>> è ritenuta <<radicalmente affetta da vizio di illegittimità per eccesso di potere>>, poiché le notizie in esso riportate erano <<da tempo di comune dominio in quanto portate, principalmente dalla stampa, a piena conoscenza della pubblica opinione>>. Si v. inoltre Cass. pen., sez. I, 30 gennaio 1989, Negrino, in *Giust. pen.* 1989, II, c. 642 ss.: si ribadisce qui che <<solo l’accertamento che le notizie fossero divenute di pubblico dominio toglierebbe ogni offensività alla ulteriore divulgazione delle notizie riservate>> (c. 647).

[14][14] V. Cass. pen., sez. V, 21 giugno 1989 (c.c. 22 dicembre 1988), Bernardi, in *C. pen.* 1990,

I, p. 1503 ss.

[15][15] V ancora Ass. App. Roma 20 dicembre 1978, Ghiotto, cit.; T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale*, cit., p. 256 e A. CRESPI - F. STELLA – G. ZUCCALA' (a cura di), *Comm. breve al c.p.*, cit., p. 785, in cui si rileva come non necessariamente l'Autorità competente a qualificare – in prima battuta – la riservatezza sia il Governo.

[16][16] M. CERASE, in *C. pen.* 2001, p. 3076.

[17][17] Tra i tanti v. G. PAOLOZZI, *Opposizione ed apposizione del segreto di Stato*, in *R. it. d. e proc. pen.* 1981, p. 138 e M. RICCIARDI, *Appunti su segreto di Stato e principi di trasparenza*, in *Pol. d.* 1993, p. 44 s.

[18][18] Così anche nel *Ricorso* del p.m. Non è perciò forse un caso che sul sito del Ministero dell'interno, al *link* “segreto di Stato”, si legga che quest'ultimo <<è finalizzato alla tutela delle informazioni, atti, documenti e notizie la cui diffusione può danneggiare l'integrità dello Stato democratico>>, sorvolandosi del tutto sulle <<cose>>.

[19][19] Già nella sentenza n. 82 del 1976, la Corte costituzionale aveva messo in luce – in ragione della particolare fattispecie allora sotto giudizio – la stretta parentela tra il “segreto di Stato” e il <<supremo 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 formula solenne dell'art. 52>> (cfr. il punto 5 del *Considerato in diritto*). Sulla base costituzionale del segreto v. A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *G. cost.* 1976, p. 1785 s. e p. 1793; P. CARETTI, *Limiti costituzionali alla tutela del segreto di Stato*, in *Dem. e d.* 1980, p. 819 e A. ALIBRANDI, *Sul fondamento, l'oggetto ed i limiti del segreto di Stato*, in *R. pen.* 1994, p. 451.

[20][20] Sentenza n. 86 del 1977, punto 5 del *Considerato in diritto*.

[21][21] Cfr. sentenza n. 110 del 1998, punto 5 del *Considerato in diritto*, nella quale esplicitamente si richiamano e si confermano gli assunti della sentenza n. 86 del 1977.

[22][22] P. PISA, *Le premesse <<sostanziali>> della normativa sul segreto di Stato*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato*, cit., p. 36. Critiche sulla genericità delle formulazioni utilizzate dalla Corte nella sentenza n. 86 e – ancora di più – sulla traduzione delle stesse nell'art. 12, legge n. 801, in F. PIZZETTI, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato*, cit., p. 100 s. e p. 104.

[23][23] P. PISA, *Le premesse <<sostanziali>>*, cit., p. 37. Per un esempio in cui la Corte viene a sanzionare l'illegittima dilatazione del concetto di “libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali”, bilanciandolo con altri diritti e interessi coinvolti, si v. la sentenza n. 24 del 2004 (avente ad oggetto la legge n. 40 del 2003, “Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato”).

[24][24] Com'è stato altrimenti detto, la segretezza *non* può estendersi a tutto ciò che esula dalla Costituzione “materiale”: S. LABRIOLA, voce *Segreto di Stato*, in *Enc. dir.*, XLI, Milano 1989, p. 1030.

[25][25] Senza dire dei suoi familiari e collaboratori. Come si legge nel *Ricorso*, il segreto di cui alla legge n. 801 <<fa chiaro ed esclusivo riferimento alla istituzione o funzione pubblica oggettivamente riguardata, e non anche alle persone fisiche dei rispettivi titolari>>. Di contrario avviso parrebbe essere U. ROSSI MERIGHI, *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, Napoli 1994, p. 46 s., per il quale, il riferimento alla difesa delle istituzioni, comprenderebbe (genericamente) la protezione di quanti, a diversi livelli, operano nella struttura politica e istituzionale.

[26][26] Cfr. la sentenza n. 86 del 1977, punto 5 del *Considerato in diritto*: la natura degli interessi

protetti dal segreto (sicurezza esterna e interna dello Stato) <<devono attenere allo Stato-comunità e, di conseguenza, rimangono nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono>>.

[27][27] Sentenza n. 86 del 1977, punto 5 del *Considerato in diritto* e sentenza n. 110 del 1998, punto 5 del *Considerato in diritto*.

[28][28] Così nella citata nota del Presidente del Consiglio in data 21 dicembre 2004, prot. n. 6000.2.4.1/66278/STP, ove si ricorda la pianificazione nazionale antiterrorismo predisposta dal Ministro dell'Interno.

[29][29] V. la sentenza n. 154 del 2004 e il commento di P. VERONESI, *Quando non muore un potere. Un ex Capo dello Stato e le sue esternazioni in conflitto davanti alla Corte*, in questa *Rivista* 2004, fasc. 2, p. 155.

[30][30] Cfr. punto 6 del *Considerato in diritto*.

[31][31] Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino 1984, p. 73, richiamato anche da M. RICCIARDI, *Appunti su segreto di Stato*, cit., p. 39. V. altresì P. BARILE, *Democrazia e segreto*, in *Quad. cost.* 1987, p. 29.

[32][32] Cfr. sentenza n. 86 del 1977, punto 5 del *Considerato in diritto*.

[33][33] Da ultimo v. la sentenza n. 110 del 1998, punto 5 del *Considerato in diritto*.

[34][34] Per tutti questi richiami v. G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, Milano 1983, p. 479 ss.

[35][35] Prova ne sia, nel caso in questione – e a fronte della delibera avente ad oggetto la richiesta al Ministro dell'interno di visionare i decreti che hanno posto le segretazioni - la “spaccatura” dell'organo (quattro componenti a favore e quattro contro), ricalcata sulle reciproche appartenenze partitiche.

[36][36] Tra i tanti v. G. PAOLOZZI, *La tutela processuale*, cit., 489 ss, p. 493 ss.; F. PIZZETTI, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, cit., p. 105; M. CHIAVARIO, *Introduzione*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato*, cit., p. 12 s. e 19 ss.; V. GREVI, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normativa e questioni ancora aperte*, ivi, p. 88 ss. Già nella stessa sentenza n. 86 del 1977 (punto 8 del *Considerato in diritto*), la Corte costituzionale lasciava trasparire – pur senza nominarla - la possibilità di promuovere conflitti di attribuzione con cui denunciare l'illegittimo ricorso al segreto. Così per l'affermazione secondo la quale l'autorità competente a esprimere il segreto non è <<da ritenere sciolta da qualsiasi vincolo, dotata di un potere assolutamente incontrollato ed incontrollabile e, di conseguenza, del tutto irresponsabile per gli eventuali abusi>>, per l'accento al fatto che il giudice <<deve sempre accertare la competenza di chi ha opposto il segreto>>, ovvero per la circostanza che un'esenzione da responsabilità del Governo può aversi solo in relazione ai profili oggettivi tracciati in questa stessa decisione, o - ancora - per il rilievo che, solo <<di norma>>, il giudice si atterrà alle motivazioni del segreto espresse dall'autorità competente e che un accorto *self restraint* dell'Esecutivo condurrà a <<ridurre al minimo sia gli abusi sia la possibilità di contrasti con il potere giurisdizionale>> (corsivo non testuale): tutto ciò lasciando in campo la possibilità che, in caso di “cattivo esercizio” del potere, vi debba necessariamente essere uno sbocco, il quale non poteva e non può essere se non il conflitto costituzionale tra poteri promosso dal magistrato. Un tentativo in tal senso vi fu poi nel caso deciso con l'ordinanza n. 259 del 1986: il conflitto venne però dichiarato inammissibile per la carente definizione del profilo oggettivo del ricorso (e non per una sua supposta inammissibilità *ipso iure*). Ancor prima, l'ordinanza n. 87 del 1977 dichiarava inammissibile un conflitto sollevato dal potere giudiziario nei confronti del Presidente del Consiglio (che aveva opposto il segreto politico.-militare su alcuni documenti) solo perché il ricorso non era stato ritualmente proseguito (e, dunque, per ragioni procedurali).

[37][37] A.M. SANDULLI, *Note minime in tema di segreto di Stato*, in *G. cost.* 1977, I, p. 1201. V.

anche A. ANZON, *Aspetti controversi della normativa sul segreto di Stato*, in *D. e soc.* 1979, p. 406.

[38][38] In questo modo sembra doversi interpretare il passo della sentenza n. 110 del 1998, in cui la Corte – sia pure con qualche sbavatura linguistica - afferma che, in materia, essa non può 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 incriminatici>> (punto 7 del *Considerato in diritto*, corsivo non testuale). Qui la Corte esclude insomma suoi giudizi, appunto, di merito e non di legittimità: solo in tal modo, tra l'altro, questo passaggio non si pone in contrasto con altri brani della stessa e di altre sentenza, in cui il giudice delle leggi sottolinea l'ambito non onnipervasivo del segreto. Sulla distinzione tra il sindacato di merito e le varie tipologie dei giudizi di legittimità nei conflitti interorganici si rinvia a P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, Milano 1999, spec. p. 43 ss.

[39][39] A.M. SANDULLI, *Note minime*, cit., p. 1202.

[40][40] Sentenza n. 295 del 2002, punto 2.1 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte richiama adesivamente gli assunti di Cass. pen., sez. I, 10 dicembre 2001 (dep. 29 gennaio 2002), n. 3348, Bazzanella ed altri, cit. In tal senso si v. anche Ass. App. Roma 20 dicembre 1978, Ghiotto, cit., c. 316.

[41][41] Si v. spec. le sentenze n. 110, punto 7 del *Considerato in diritto* (ove si legge che i rapporti tra poteri devono ispirarsi <<a correttezza e lealtà, nel senso dell'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti>>) e n. 410 del 1998, punto 4 del *Considerato in diritto*. Su tali pronunce v., tra gli altri, T.F. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice e <<parte>> in tema di segreto di Stato? Le sentenze n. 110 e 410 del 1998*, in *G. cost.* 1999, p. 1226 ss. e ID., *Ancora un conflitto in materia di segreto: i magistrati di Bologna <<impugnano>> e il parametro costituzionale <<scivola>>*, in *G. it.*, 2001, p. 1217 ss. (sul seguito delle vicende di cui sopra, e, in special modo, sulla sentenza n. 487 del 2000).