

## **L' "ultimo atto" della vicenda Abu Omar: cala il sipario ma qualche dubbio resta sulla scena\***

di Alessia Caprio  
(29 aprile 2014)

**Sommario** – 1) L' "ultimo atto" della vicenda Abu Omar: la sentenza della Corte Costituzionale n. 24/2014; 2) Breve riepilogo dell'antefatto: i punti salienti degli "atti" precedenti; 3) Profili critici: si chiude il "sipario nero" ma qualche dubbio resta sulla scena; 3.1) Una nozione "elastica" dell'oggetto del segreto: la decisione della Corte come sintomo di una fragilità sistematica; 3.2) Vecchi dubbi, nuove reticenze e scenari ipotetici.

### **1) L' "ultimo atto" della vicenda Abu Omar: la sentenza della Corte Costituzionale n. 24/2014**

La Corte Costituzionale il 13 febbraio 2014 ha depositato una pronuncia destinata a chiudere in maniera definitiva l'intricato caso giudiziario scaturito dal sequestro Abu Omar. La vicenda del sequestro dell'ex *imam* ha dato modo alle diverse autorità giudiziarie che sono state a più riprese coinvolte nella definizione del caso (Corte Costituzionale, Corte di Cassazione, Corte di Appello di Milano e Tribunale di Milano) di analizzare la portata normativa e il profilo dei rapporti istituzionali riconducibili al segreto di Stato, contribuendo a mantenere sempre viva l'attualità del tema all'interno del panorama giuridico.

In particolare, i molteplici ricorsi e le sentenze che hanno caratterizzato lo sviluppo di questa vicenda hanno consentito agli interpreti di prendere contezza della eterogeneità e dell'ampio rilievo delle problematiche legate alla normativa in materia di segreto di Stato<sup>1</sup>.

Nonostante la sentenza in commento costituisca sicuramente un possibile punto d'arrivo per la definizione del caso di specie, non si può sostenere con altrettanta certezza, come si osserverà in seguito, che questa pronuncia rappresenti uno snodo definitivo per la risoluzione delle criticità applicative già emerse nella precedente giurisprudenza sul tema<sup>2</sup>. Infatti, a voler rievocare la "suggestione teatrale" con cui si è espressa la Corte di Appello di Milano nel precedente reso il 15 dicembre 2010<sup>3</sup>, si può affermare che i profili affrontati

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Il "caso Abu Omar" rappresenta per la Corte Costituzionale ed i giudici ordinari la prima occasione per analizzare in concreto l'operatività della nuova disciplina del segreto formulata dalla legge 3 agosto 2007, n. 124, *Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*, GU n. 187 del 13 agosto 2007. La vicenda giurisdizionale, infatti, è andata evolvendosi di pari passo alla transizione dalla previgente normativa in materia di segreto, contenuta nella legge 24 ottobre 1977, n. 801, *Istituzione e ordinamento dei Servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*, GU n. 303 del 7 novembre 1977, alla regolamentazione attuale.

2 Per più approfonditi commenti sugli aspetti di criticità sollevati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 24/2014 si rinvia, in particolare, a A.PACE, *Le due Corti e il caso Abu Omar*, reperibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); A. ANZON, *Disarmonie tra Corte Costituzionale e Corte di Cassazione in tema di segreto di stato*, reperibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Giur. cost.*, 2014, 394 ss. Una valutazione in termini maggiormente positivi è invece quella di C. BONZANO, *La consulta alza il "sipario nero": alla ribalta la deprecabile confusione normativa tra prova e fatto*, in *Arch. pen.*, 2014, 1.

3 In quell'occasione i giudici di secondo grado confermarono la decisione resa dal Tribunale di Milano il 4 novembre 2009 lamentando la sussistenza di un «sipario nero» che avrebbe impedito «ogni tentativo di giungere alla verità processuale». Per una più completa ricognizione della precedente giurisprudenza relativa al "caso Abu Omar" si rinvia ai rilievi esposti nel par. 2.

dalla Corte Costituzionale in quello che può essere definito come l' "ultimo atto" della vicenda Abu Omar lasciano ancora molti dubbi irrisolti.

In quest'ultima sentenza la Corte Costituzionale ha deciso in merito a due conflitti di attribuzione sollevati dal Presidente del Consiglio dei Ministri rispettivamente contro la pronuncia della Corte di Cassazione n. 46340 del 29 novembre 2012 e della Corte di Appello di Milano del 12 febbraio 2013<sup>4</sup>. Attraverso le doglianze formulate dalla parte ricorrente contro le sentenze indicate, la Corte Costituzionale è stata chiamata ad esprimersi ancora una volta sul "caso Abu Omar"<sup>5</sup>.

La pluralità delle censure portate all'attenzione della Consulta fornisce una conferma della natura complessa del segreto di Stato e della rilevanza di questo istituto rispetto a diverse branche del diritto, confermandone la trasversalità. Nella sentenza in commento emergono, in particolare, le connessioni tra profili propri del diritto costituzionale e del diritto processuale penale.

Le censure di portata costituzionalistica, nello specifico, appaiono accomunate dalla riconducibilità ad una problematica: quella della definizione dell'oggetto del segreto di Stato, attorno alla quale si articolano sia i ricorsi che le soluzioni approntate dalla Corte<sup>6</sup>.

Le questioni di rilevanza processual-penalistica, invece, si concentrano sui significativi profili dell'utilizzabilità degli atti segreti nel procedimento penale e delle modalità di applicazione dei benefici legati alle immunità funzionali degli appartenenti ai Servizi di informazione<sup>7</sup>. A ben vedere, anche gli aspetti di rilievo processuale sembrano comunque inquadrabili in una cornice di diritto costituzionale qualora vengano analizzati in un'ottica attenta a coglierne i profili incidenti sulle relazioni tra il potere politico di segretezza e l'esercizio della funzione giurisdizionale.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri ha richiamato nei suoi ricorsi la natura esclusivamente politica del segreto di Stato<sup>8</sup> per lamentare un'arbitraria limitazione dell'oggetto del segreto perpetuata dai giudici di merito e di legittimità, che avrebbe reso le

---

4 Il ricorso contro la sentenza della Corte di Cassazione è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 69 del 12 aprile 2013, quello contro la sentenza della Corte di Appello di Milano con l'ordinanza n. 244 del 21 ottobre 2013. La Consulta ha proceduto ad una trattazione congiunta dei due ricorsi nella sentenza in commento, poiché ha riscontrato in essi «un nucleo comune, riguardando entrambi la stessa vicenda processuale e fondandosi su censure in larga parte convergenti». Lo stesso Presidente del Consiglio, nella formulazione del relativo conflitto di attribuzione, aveva rilevato nella sentenza della Corte di Appello un profilo di illegittimità derivata: la lesione delle attribuzioni costituzionali presidenziali sarebbe scaturita dal fatto che la pronuncia della Corte si era conformata ai dettami, già censurati con il primo conflitto di attribuzione, della sentenza della Cassazione del novembre 2012.

5 Sulla vicenda Abu Omar, infatti, la Corte Costituzionale era stata chiamata in passato a risolvere precedenti conflitti di attribuzione tra poteri, decisi con la sentenza n. 106/2009.

6 La sentenza in commento non è la prima ad occuparsi di una simile questione. Infatti, sia la problematica relativa alla definizione dell'oggetto del segreto che gli altri profili di rilievo processuale trattati in questa pronuncia erano già emersi in passato nella giurisprudenza costituzionale. Ad esempio, nella sentenza citata nella nota precedente la Consulta aveva affrontato sia il tema della delimitazione dell'oggetto del segreto che varie problematiche relative all'utilizzabilità processuale degli atti segreti (cfr. par. 2).

7 Prescindendo, in questo lavoro, da un esame dettagliato delle doglianze di rilevanza processuale, va comunque segnalato come l'autorità politica ricorrente abbia inteso contestare, nel caso di specie, l'interpretazione della Corte di Cassazione per cui il segreto opposto su determinate informazioni a seguito di una legittima acquisizione delle stesse non ne comprometterebbe l'utilizzabilità processuale ma imporrebbe solamente l'adozione di maggiori cautele. Inoltre, è stata censurata anche la scelta della Corte di Appello di Milano di non aver intrapreso la procedura di interpello al Presidente del Consiglio per la conferma del segreto opposto da alcuni imputati nell'udienza del 4 febbraio 2013. Tali rilievi hanno trovato pieno accoglimento in sede di giudizio davanti alla Corte Costituzionale. Per un riscontro nel testo della sentenza, cfr. i punti 2, 3, 5 del dispositivo. Inoltre, per un più ampio commento della pronuncia in esame relativamente al profilo delle garanzie funzionali di cui beneficiano gli appartenenti ai Servizi si rinvia a T.F. GIUPPONI, *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero del bilanciamento impossibile)*, reperibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

pronunce impugnate «gravemente lesive delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri». In questa prospettiva, la Corte di Cassazione e, di conseguenza, la Corte di Appello avrebbero errato, sempre secondo tale ricostruzione, nel circoscrivere l'efficacia del vincolo del segreto solamente alle relazioni tra i Servizi segreti italiani e statunitensi indirizzate al compimento di operazioni comuni e approvate dai Servizi nazionali.

Tuttavia, non pare essere questo l'unico aspetto contestato nei ricorsi presentati alla Corte Costituzionale. Infatti, ad un'analisi più accurata, si può notare che l'autorità politica ha inteso censurare non solo l'adozione da parte dei giudici di legittimità e di merito di una certa interpretazione restrittiva dell'oggetto del segreto, ma anche (e soprattutto) il fatto che l'autorità giudiziaria non si sia conformata ad una diversa interpretazione: quella che estende l'oggetto del segreto fino a lambire il fatto storico del sequestro. L'intento dell'autorità politica di propugnare la correttezza dell'interpretazione che ingloba elementi del fatto storico nell'oggetto del segreto trova riscontro in alcuni ripetuti riferimenti testuali rinvenibili nelle doglianze del ricorrente richiamate dalla sentenza in commento<sup>9</sup>.

La Corte Costituzionale ha accolto la ricostruzione prospettata dalla parte ricorrente, ritenendo fondati i ricorsi avanzati dal Presidente del Consiglio dei ministri<sup>10</sup>.

Infatti, pur esordendo con l'affermazione che «il fatto reato resta (...) immutato in tutta la sua intrinseca carica di disvalore, così come inalterato resta il potere-dovere del pubblico ministero di svolgere le indagini», la Corte è sembrata ridimensionare il significato di questo assunto iniziale nel corso delle successive argomentazioni, arrivando a concludere che «pare arduo negare che la copertura del segreto (...) si proietti su tutti i fatti, notizie e documenti concernenti le eventuali direttive operative, gli *interna corporis* di carattere organizzativo e operativo, nonché i rapporti con i Servizi stranieri, anche se riguardanti le *renditions* ed il sequestro di Abu Omar».

In questo modo la Consulta ha finito per affermare la lesività, rispetto alle attribuzioni costituzionali proprie della Presidenza del Consiglio, della decisione della Corte di Cassazione e della conseguente sentenza emessa in sede di giudizio di rinvio, poiché queste ultime avrebbero irrigidito il perimetro del segreto tracciato dall'autorità competente, l'unica a cui spetta procedere alla definizione dell'oggetto del segreto. Infatti, gli organi giurisdizionali avrebbero arbitrariamente circoscritto l'estensione dell'efficacia del segreto di Stato alle sole operazioni riconducibili all'approvazione governativa, sostenendo che le condotte degli agenti coinvolti esulassero dalle loro funzioni e fossero imputabili ai singoli soggetti a titolo personale.

In base alle argomentazioni della Corte Costituzionale, il coinvolgimento a titolo personale degli agenti nel sequestro entrerebbe in contraddizione logica con la tesi della Cassazione per cui sarebbe applicabile al rapimento l'aggravante di cui all'art. 605, comma secondo,

---

8 L'affermazione della natura politica del potere di gestione del segreto di Stato ha costituito il *leitmotiv* della giurisprudenza costituzionale in materia, già a partire dalla sentenza n. 86 del 1977.

9 Cfr. ad esempio il punto 1, lett. a) del *ritenuto in fatto*, che puntualizza l'erroneità del presupposto addotto a fondamento della decisione della Corte di Cassazione, in base al quale «il segreto di Stato apposto in relazione alla vicenda del sequestro di Abu Omar concernerebbe solo i rapporti tra Servizio italiano e CIA, nonché gli *interna corporis* che hanno tratto ad operazioni autorizzate dal Servizio, e non anche quelli che attengono comunque al fatto storico del sequestro in questione». Analogamente, al punto 2, lett. a) del *ritenuto in fatto* viene riportato testualmente il medesimo argomento per qualificare le modalità con cui la Corte d'Appello di Milano avrebbe leso le attribuzioni presidenziali in materia di segreto di Stato.

10 Solo una delle censure formulate dall'autorità procedente non ha trovato accoglimento presso i giudici costituzionali: quella relativa alla violazione del principio di leale collaborazione da parte dei giudici di secondo grado di Milano. Infatti, il ricorrente aveva chiesto alla Consulta di accertare la violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato integrata dalla scelta della Corte di Appello di non sospendere il procedimento penale, nonostante fosse già stato proposto un conflitto di attribuzione contro la sentenza della Corte di Cassazione che aveva dato origine al rinvio in secondo grado.

n. 2) del codice penale. La norma codicistica richiamata, infatti, postulerebbe il compimento del reato di sequestro di persona da parte degli uomini dei Servizi in abuso dei poteri relativi alle loro funzioni istituzionali, contraddicendo la possibilità di imputare agli agenti quelle stesse condotte a titolo personale.

Anche l'art. 204 c.p.p. e l'art. 18 della legge n. 124/2007 fungerebbero da ostacolo all'accoglimento dell'interpretazione della Cassazione per cui il sequestro sarebbe avvenuto a titolo personale. In tal senso, una lettura combinata delle due norme appena richiamate consentirebbe, per un verso, di affermare che il segreto di Stato non potrebbe essere apposto su operazioni condotte da appartenenti ai Servizi in violazione della speciale causa di giustificazione a loro applicabile e, per altro verso, imporrebbe al Presidente del Consiglio di informare tempestivamente l'autorità giudiziaria nel caso si verificasse una tale violazione. Queste condizioni non risulterebbero invece integrate nel caso di specie, in cui il Presidente del Consiglio ha costantemente ribadito e confermato l'esistenza del vincolo, implicitamente avallando la regolarità della condotta degli appartenenti ai Servizi di informazione.

In aggiunta a tali considerazioni, la Consulta ha rimarcato, rispetto alla sentenza della Cassazione, un ulteriore aspetto di contraddittorietà, secondo il quale l'estraneità dei Servizi segreti ai fatti oggetto del procedimento penale mal si concilierebbe con le «circostanze evocate nel capo di imputazione, ove si formula un espresso riferimento, non soltanto alle qualità soggettive dei singoli imputati e al ruolo concretamente svolto con la rete CIA in Italia, ma, anche, all'utilizzo, per la relativa operazione, di una struttura del SISMI, oltre che dell'apparato logistico di cui disponeva la rete CIA».

In base alle motivazioni richiamate, quindi, la Corte Costituzionale è pervenuta all'accoglimento delle doglianze presentate dall'autorità politica, valorizzando, e non poco, la centralità del ruolo della Presidenza del Consiglio rispetto alle autorità giurisdizionali coinvolte. In altri termini, la Corte ha deciso di lasciar calare definitivamente il sipario sull'ultimo atto della vicenda Abu Omar. Non senza, tuttavia, lasciare l'interprete a fronteggiare una serie di perplessità e di problemi irrisolti.

## 2) Breve riepilogo dell'antefatto: i punti salienti degli "atti" precedenti

Prima di procedere alla disamina di quegli aspetti delle argomentazioni della Consulta che paiono non ritenersi del tutto convincenti occorre formulare qualche notazione preliminare che possa chiarire il contesto in cui la pronuncia n. 24/2014 si inserisce. Infatti, la complessità della materia del segreto di Stato e, nello specifico, dell'intreccio evolutivo caratterizzante il "caso Abu Omar" rende opportuna una ricostruzione dello svolgimento fattuale e del quadro delle problematiche emerso precedentemente alla pronuncia di cui si scrive.

La vicenda giudiziaria in questione trae origine dal sequestro di Abu Omar avvenuto, oltre dieci anni prima della sentenza in esame, nell'ambito di un'operazione di *extraordinary renditions* giustificata dal sospetto legame dell'*ex imam* con il terrorismo internazionale<sup>11</sup>.

Come noto, l'avvio delle indagini da parte della Procura di Milano fu ben presto arrestato dall'opposizione dell'esistenza del segreto di Stato da parte di alcuni imputati, confermata

<sup>11</sup> La pratica delle *extraordinary renditions* trae origine nella legislazione statunitense sulla lotta al terrorismo. Il ricorso alle *renditions* è controverso, dal momento che queste operazioni si basano su ampi poteri riconosciuti all'*intelligence* e sulla compressione dei diritti individuali, attuata mediante l'estorsione di informazioni rilevanti ai fini del contrasto al terrorismo con minacce e torture. La Corte Suprema degli Stati Uniti ha avuto modo di esprimere le sue perplessità su questo genere di operazioni in alcuni casi, tra cui si segnalano *Rumsfeld vs. Padilla*, 524 U.S. 526, 2004; *Hamdi vs. Rumsfeld*, 542 U.S. 507, 2004; *Hamdan vs. Rumsfeld*, 548 U.S. 557, 2006. Anche il Consiglio d'Europa ha affrontato il tema nelle risoluzioni n. 1507 del 2006 e n. 1551 del 2007. Per una riflessione sul rapporto tra questo genere di operazioni ed il rispetto della legalità nell'esercizio dell'attività di *intelligence* cfr. T. F. GIUPPONI, *Il "caso Abu Omar" e le zone grigie dello Stato costituzionale di diritto*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

(è questa una costante di tutta la vicenda) dalla Presidenza del Consiglio. Per sciogliere l'*empasse* processuale determinato dalla presenza del segreto, sia l'autorità politica che quella giurisdizionale avevano rimesso la questione al vaglio del Giudice delle leggi, dal momento che ciascuna di esse riteneva che l'atteggiamento dell'altra fosse lesivo delle proprie attribuzioni costituzionali.

Riassumendo i tratti fondamentali dei ricorsi che avrebbero dato modo alla Corte Costituzionale di pronunciarsi con la nota sentenza n. 106 del 2009<sup>12</sup>, si può rimarcare che le doglianze della Procura erano incentrate sulla censura della retroattiva opposizione del vincolo sulle informazioni segretate, nonché sull'impossibilità di ricorrere a questo strumento per i fatti contestati, in quanto eversivi dell'ordine costituzionale; quelle del Presidente del Consiglio, invece, si basavano sulla confutazione della tesi dell'eversività costituzionale e sulla circoscrizione dell'oggetto del segreto, limitato ai soli aspetti della vicenda riguardanti i rapporti tra i Servizi segreti nazionali e quelli stranieri.

Nel decidere tali ricorsi, la Corte Costituzionale ha individuato il fulcro delle questioni sottoposte alla sua valutazione, in maniera simile a quanto è accaduto nella sentenza in commento, nella necessità di stabilire l'esatto oggetto del segreto di Stato<sup>13</sup>. A tal fine, la Consulta ha proceduto ad una ricostruzione delle reciproche sfere di attribuzione dei poteri coinvolti, ribadendo alcuni dei capisaldi della giurisprudenza costituzionale in materia di segreto di Stato. In particolare, ripercorrendo i propri precedenti sul tema<sup>14</sup>, la Corte ha precisato che «il segreto di Stato funge effettivamente da "sbarramento" al potere giurisdizionale, anche se solo e nei limiti dell'atto o del documento cui il segreto accede ed a partire dal momento in cui l'esistenza del segreto ha formato oggetto di comunicazione all'autorità giudiziaria procedente». Sulla scorta di tali premesse la Corte Costituzionale ha ritenuto legittima l'acquisizione del materiale reperito nel caso di specie dall'autorità

Per quanto riguarda il sospettato legame tra Abu Omar ed movimento fondamentalista islamico, si segnala che il 6 dicembre 2013 il G.U.P. di Milano ha condannato Abu Omar a sei anni di reclusione per associazione a delinquere con finalità di terrorismo internazionale.

12 Corte Cost., sent. 3 aprile 2009, n. 106, in *Giur. Cost.*, 2009, 951. Per commenti più approfonditi sui vari aspetti affrontati dalla Corte Costituzionale in questa pronuncia si rinvia a A. ANZON, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2009, 1020; V. FANCHIOTTI, *Stato di diritto e ragion di Stato: il caso Abu Omar e la Consulta*, in *Questione giustizia*, 2009, 3, 7; ID, *Il gusto (amaro) del segreto*, in *Giur. Cost.*, 2009, 1033; F. RAMACCI, *Segreto di Stato, salus rei publicae e sbarramento ai p.m.*, in *Giur. Cost.*, 2009, 1015; G. SALVI, *La Corte Costituzionale e il segreto di Stato*, in *Cass. pen.*, 2009, 3729.

13 Cfr. il par. 3 del *considerato in diritto* della sentenza n. 106/2009.

14 Tra i più significativi precedenti che la Consulta ha rievocato si segnalano la sent. 24 maggio 1977, n. 86, in *Giur. it.*, 1978, 1404; la sent. 10 aprile 1998, n. 110, in *Giur. Cost.*, 1998, 929 e la sent. 16 dicembre 1998, n. 410, in *Giur. it.*, 1999, 2126. La prima delle sentenze appena richiamate costituisce una vera e propria pietra miliare della giurisprudenza costituzionale in materia di segreto di Stato, dal momento che per la prima volta ha affrontato il problema dell'inquadramento costituzionale di tale istituto. In questa sentenza, infatti, sono stati posti alcuni principi chiave ai quali hanno avuto modo di conformarsi sia il legislatore che la giurisprudenza costituzionale successiva. Ad esempio, trovano fondamento in questa pronuncia l'affermazione della necessaria corrispondenza tra adozione del segreto e tutela di valori di suprema rilevanza costituzionale, la centralità del ruolo del Presidente del Consiglio nella gestione dello strumento del segreto e l'impossibilità di servirsi dello stesso per impedire l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale. Su questo precedente si rinvia ai commenti di A. ANZON, *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1977, 866; A. M. SANDULLI, *Note minime in tema di segreto di Stato*, in *Giur. Cost.*, 1977, 1200. Le altre due sentenze richiamate, invece, si segnalano per aver costituito le prime occasioni in cui la Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi su conflitti di attribuzione tra l'autorità politica e quella giudiziaria relativi all'applicazione della normativa sul segreto di Stato. In questi precedenti la Consulta ha affermato che la sussistenza del segreto impedisce al giudice a cui è opposta di servirsi delle notizie segretate per la definizione del caso; tuttavia, non preclude la possibilità di procedere nella medesima direzione mediante l'utilizzo di materiale diverso da quello segretato. Per una nota di commento si rinvia a C. SANTORIELLO, *La sentenza costituzionale n. 110 del 1998 in tema di opposizione del segreto di Stato e poteri dell'Autorità giudiziaria: una pronuncia con molte luci e qualche ombra*, in *Giur. it.*, 1999, 797.

giudiziaria, specificando, tuttavia, che «tale opposizione di segreto non può neppure risultare “indifferente” rispetto alle ulteriori attività dell’autorità giudiziaria». Davanti ad un’opposizione tardiva del segreto l’autorità giudiziaria avrebbe potuto alternativamente sostituire i documenti segretati con quelli recanti obliterazioni oppure attivare la procedura di conferma dell’esistenza del segreto di Stato davanti al Presidente del Consiglio.

Quanto all’esatta delimitazione dell’oggetto del segreto, la Corte ha specificato che «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»<sup>15</sup>. Inoltre, la Consulta ha escluso che i fatti di specie potessero essere considerati eversivi dell’ordine costituzionale; e ha prospettato un’interpretazione di tale concetto, rispetto alla quale sono emerse reazioni contrastanti<sup>16</sup>, limitata ai soli fatti idonei alla sovversione e alla disarticolazione dell’assetto istituzionale democratico.

In seguito alla definizione dei conflitti di attribuzione appena richiamati, il Tribunale di Milano ha ripreso la trattazione del “caso Abu Omar”, che era rimasta sospesa in attesa del verdetto della Corte Costituzionale. Il 4 novembre 2009, dunque, i giudici di primo grado hanno dichiarato il non luogo a procedere per la presenza del segreto di Stato nei confronti dell’ex direttore del SISMI Pollari e dell’ex dirigente Mancini<sup>17</sup>. Nonostante un apparente adeguamento mostrato nei confronti della decisione della Corte Costituzionale, la sentenza del Tribunale di Milano non ha mancato di avanzare le proprie perplessità sulle conseguenze della soluzione del caso approntata dalla Corte Costituzionale. Sebbene l’esito di improcedibilità risultasse ineluttabile, i giudici di primo grado hanno espresso comunque chiaramente il proprio dissenso rispetto al fatto che «gli imputati di una gravissima vicenda penalmente perseguibile possano andare esenti da una corretta valutazione delle loro responsabilità (che altro non è la sentenza di non doversi procedere prevista dall’art. 202, comma 3, c.p.p.) perché i loro rapporti con i servizi segreti di altri Paesi e gli assetti organizzativi ed operativi del loro servizio pur se collegati al fatto reato in questione sono coperti dal segreto di Stato». Una tale soluzione, proseguiva il Tribunale, «significa, in termini molto semplici, ammettere che gli stessi possano godere di una immunità di tipo assoluto a livello processuale e sostanziale, immunità che non sembra essere consentita da nessuna legge di questa Repubblica».

Ad un esito non dissimile, sorretto da argomentazioni del medesimo tenore, sarebbe poi giunta anche la Corte d’Appello di Milano nel giudizio di gravame reso sulla sentenza del Tribunale del novembre 2009<sup>18</sup>. Infatti, il 15 dicembre 2010 i giudici di secondo grado

---

15 Cfr. par 8.4. del *considerato in diritto*. Lo stesso assunto è esplicito in maniera ancor più precisa al par. 12.3 della parte motiva, in cui la Corte ha affermato che «il segreto di Stato, dunque, non ha mai avuto ad oggetto il reato di sequestro in sé, accertabile dall’Autorità giudiziaria competente nei modi ordinari, bensì, da un lato, i rapporti tra i Servizi segreti italiani e quelli stranieri e, dall’altro, gli assetti organizzativi ed operativi del SISMI, con particolare riferimento alle direttive e agli ordini che sarebbero stati impartiti dal suo Direttore agli appartenenti al medesimo organismo, pur se tali rapporti, direttive ed ordini fossero in qualche modo collegati al fatto di reato stesso; con la conseguenza, quanto alla fonte di prova in questione, dello “sbarramento” al potere giurisdizionale derivante dalla opposizione e dalla conferma, ritualmente intervenuti, del segreto di Stato».

16 Ad esempio, condividono la scelta interpretativa della Corte F. RAMACCI, *Segreto di Stato, salus rei publicae e sbarramento ai p.m., cit.* e A. ANZON, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte Costituzionale, cit.*. Per una riflessione in senso contrario si rinvia a G. SALVI, *La Corte Costituzionale e il segreto di Stato, cit.*

17 La sentenza, tuttavia, oltre a dichiarare improcedibile l’azione penale contro i vertici dei Servizi segreti italiani ha condannato la quasi totalità degli imputati statunitensi per il delitto di sequestro di persona. Per una nota di commento che trae spunto dalla sentenza del Tribunale di Milano per una ricognizione generale delle problematiche applicative riguardanti il segreto di Stato si rinvia a G. SALVI, *Processo penale e segreto di Stato. Oltre Abu Omar*, in *Questione giustizia*, 2010, 2, 71.

18 C. App. Milano, 15 dicembre 2010, reperibile in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

hanno confermato sia i provvedimenti di condanna contro gli imputati di nazionalità americana, sia quelli di non luogo a procedere in ragione del segreto di Stato. La stessa Corte d'Appello che più avanti, nel febbraio 2013, avrebbe mutato quei provvedimenti di non luogo a procedere in provvedimenti di condanna alla pena detentiva, ha sostenuto, nella prima occasione in cui è stata chiamata ad occuparsi del "caso Abu Omar", che la soluzione adottata in primo grado fosse «l'unica corretta e possibile», poiché «ogni tentativo di giungere alla verità processuale, dopo che è stata in buona parte accertata la verità storica, ha avuto esito negativo a seguito della decisione della Corte Costituzionale». Il segreto di Stato, dunque, avrebbe costretto la vicenda ad arrestarsi a fronte dell'imposizione di un «sipario nero» allo svolgimento della trama processuale che fino ad allora aveva tentato di accertare eventuali irregolarità. Anche questa sentenza si è conformata ai dettami della Corte Costituzionale, esprimendosi, tuttavia, in modo tale da non dissipare completamente qualche possibile dubbio su quanto la recezione dell'interpretazione proveniente dal Giudice delle leggi fosse stata convinta e condivisa dai giudici di gravame.

Questo, in breve, il percorso che ha condotto alle due sentenze che hanno dato luogo alla decisione della Consulta in commento.

L'impugnazione della pronuncia della Corte d'Appello di Milano del dicembre 2010 ha consentito alla Corte di Cassazione di proporre l'inversione di rotta da ultimo censurata dalla Corte Costituzionale<sup>19</sup>.

La Cassazione ha inteso mantenere come punto di riferimento della propria argomentazione l'assunto, chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 2009, per cui il segreto di Stato avrebbe ad oggetto non il sequestro in sé, ma solo quegli aspetti della vicenda legati ai rapporti organizzativi tra Servizi italiani ed esteri. Sulla base di tale premessa, i giudici di legittimità hanno sostenuto che «il giudice poteva acquisire le prove della responsabilità degli agenti, dovendosi astenere dall'acquisire soltanto quelle inerenti a rapporti internazionali tra servizi di informazione». Inoltre, la Cassazione ha affermato che le condotte degli agenti coinvolti ben avrebbero potuto costituire oggetto di valutazione sotto il profilo penale, poiché l'asserita estraneità del Governo rispetto alle operazioni legate al sequestro lasciava intendere che la partecipazione degli stessi al compimento dei fatti contestati fosse avvenuta a titolo personale. La Suprema Corte, quindi, ha rinviato la decisione alla Corte d'Appello di Milano perché procedesse ad una nuova valutazione del caso alla luce delle proprie interpretazioni. Stando all'esito del giudizio di appello *bis*, che ha ribaltato completamente quello precedente, si ha quasi l'impressione che la Corte d'Appello non attendesse altro che l'*input* della Corte di Cassazione per dare voce a quelle perplessità che nella decisione del dicembre 2010 furono messe da parte per far seguito alle indicazioni provenienti dalla Corte Costituzionale<sup>20</sup>.

Ma questo significativo mutamento di rotta non è sopravvissuto all'ultimo giudizio della Consulta, che ha superato gran parte delle argomentazioni fatte proprie dai provvedimenti censurati. Pertanto, la vicenda processuale relativa al "caso Abu Omar" ha trovato un epilogo obbligato in una pronuncia resa dalla Corte di Cassazione il 24 febbraio 2014<sup>21</sup>, con cui i giudici di legittimità si sono adeguati alla decisione della Consulta, annullando

---

19 Cass. pen., sez. V, sent. 19 settembre 2012, n. 46340, reperibile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

20 C. App. Milano, sent. 12 febbraio 2013. Questa sentenza ha travolto completamente le conclusioni a cui erano pervenuti i giudizi di merito precedenti, disponendo la condanna a dieci anni di reclusione per l'ex direttore del SISMI Pollari e a nove anni di reclusione per l'ex dirigente Mancini.

21 Cass., sez. I, sent. 24 febbraio 2014 (dep. 16 maggio 2014), n. 20447, reperibile in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it). Per più esaustive note di commento si rinvia a S. ZIRULIA, *Sul sequestro Abu Omar cala il "nero sipario" del segreto di Stato*, reperibile in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); A. ANZON, *Disarmonie tra Corte Costituzionale e Corte di Cassazione in tema di segreto di stato*, cit.; A.PACE, *Le due Corti e il caso Abu Omar*, cit.

senza rinvio le condanne a cui era pervenuta la Corte d'Appello di Milano il 12 febbraio 2013, non senza lasciar trapelare un qualche sentore di velato dissenso<sup>22</sup>.

### 3) Profili critici: si chiude il “sipario nero” ma qualche dubbio resta sulla scena

L'inquadramento del “caso Abu Omar” all'interno del suo contesto evolutivo e l'individuazione delle questioni più rilevanti sollevate di volta in volta consentono di formulare alcune valutazioni complessive sull'efficacia delle soluzioni adottate dalla Consulta nella sentenza in commento. Preso atto della loro definitività rispetto alla conclusione del caso di specie, esse non paiono soddisfare altrettanto definitivamente alcuni dubbi inerenti alla gestione del segreto sorti nel corso della vicenda.

In particolare, non sembra del tutto convincente l'interpretazione da ultimo adottata dalla Corte Costituzionale rispetto all'oggetto del segreto di Stato. Infatti, la Corte ribalta l'orientamento interpretativo della Cassazione e della Corte d'Appello specificando che il segreto tutela non solo le condotte degli agenti autorizzate dai Servizi ma anche quelle che siano in altro modo connesse «al fatto storico del sequestro in questione»<sup>23</sup>. A chi scrive, questo rilievo pare presentare qualche profilo non del tutto coincidente con quanto la stessa Corte aveva affermato nella prima sentenza sul “caso Abu Omar”, la n. 106/2009. In quella sede, pure assecondando la richiesta formulata dall'autorità politica ricorrente, la Consulta aveva rassicurato i giudici procedenti precisando che «il segreto di Stato (...) non ha mai avuto ad oggetto il reato di sequestro in sé (...) bensì, da un lato, i rapporti tra Servizi segreti italiani e quelli stranieri e, dall'altro, gli assetti organizzativi ed operativi del SISMI»<sup>24</sup>. Tali rapporti tra Servizi di informazione, riconosciuti come oggetto del segreto, sono stati ulteriormente specificati dalla Corte, che nella stessa pronuncia li ha ricondotti «alle direttive e agli ordini che sarebbero stati impartiti dal (...) direttore agli appartenenti al medesimo organismo, pur se tali rapporti, direttive ed ordini fossero in qualche modo collegati al fatto di reato stesso».

Rispetto alla sentenza in commento, si ha l'impressione che la decisione del 2009 insistesse in maniera più decisa, nella definizione dell'oggetto del segreto, sull'aspetto dei rapporti tra Servizi di informazione, quasi relegando sullo sfondo l'eventualità che tali rapporti potessero essere «in qualche modo» collegabili al fatto di reato stesso. Nella prima sentenza resa dalla Corte sul “caso Abu Omar”, infatti, il riferimento alla possibilità che elementi del fatto storico potessero considerarsi coperti dal segreto non sembrava

22 In particolare, la Corte di Cassazione ha definito la sentenza della Corte Costituzionale n. 24/2014 «decisamente innovativa, sia nel panorama generale della giurisprudenza della Consulta, in relazione ai precedenti in materia, in quanto (...) sembra abbattere alla radice la possibilità stessa di una verifica di legittimità, continenza e ragionevolezza dell'esercizio del potere di segretazione in capo alla competente autorità amministrativa, con compressione del dovere di accertamento dei reati da parte dell'autorità giudiziaria che inevitabilmente finisce per essere rimessa alla discrezionalità dell'autorità politica - il che non può non indurre ampie e profonde riflessioni che vanno al di là del caso singolo -, sia nella concreta incidenza nel presente procedimento, posto che esso si era mosso finora proprio e fedelmente sulla strada tracciata dalle precedenti pronunce, di diverso segno, emesse nello specifico dalla stessa Corte costituzionale» (par. 3 del *considerato in diritto*).

23 Nel testo della sentenza si trovano almeno due riferimenti testuali alla ricompreensione di elementi del fatto storico del sequestro all'interno della sfera di efficacia del vincolo. Uno è quello appena citato, su cui cfr. n. 1) della parte dispositiva, e l'altro si rinviene nell'argomentazione finale del par. 6 del *considerato in diritto*, in cui la Corte conclude che «pare arduo negare che la copertura del segreto (...) si proietti su tutti i fatti, notizie e documenti concernenti le eventuali direttive operative, gli *interna corporis* di carattere organizzativo e operativo, nonché i rapporti con i Servizi stranieri, anche se riguardanti le *renditions* ed il sequestro di Abu Omar».

24 La citazione riportata è tratta dal par. 12.3 del *considerato in diritto* della sentenza n. 106/2009. È possibile trovare una ulteriore conferma testuale dell'argomento al par. 8.5, in cui la Corte ha rilevato che «il segreto di Stato non è stato apposto sul reato di sequestro di persona, bensì solo sulle fonti di prova attinenti ai rapporti tra Servizi italiani e stranieri».



rivestire nelle argomentazioni della Consulta un rilievo paragonabile a quello che assume in quest'ultima pronuncia, dove invece ricopre un ruolo più incisivo. A conferma di ciò, è possibile rammentare che la Corte Costituzionale ha rigettato, nella prima occasione in cui ha avuto modo di esprimersi sul "caso Abu Omar", le doglianze dell'autorità giudiziaria, che lamentava la mancanza di chiarezza e la contraddittorietà della delimitazione del segreto effettuata dall'Esecutivo, in base alla quale il vincolo non si sarebbe proiettato sul fatto-reato del rapimento ma avrebbe coperto anche quei fatti "collegabili" al sequestro relativi ai rapporti tra Servizi di informazione. Stando alla decisione della Corte, una tale interpretazione non avrebbe menomato le prerogative dell'autorità giudiziaria, anzi, le avrebbe consentito di proseguire la propria attività di accertamento delle eventuali responsabilità dei soggetti coinvolti, imponendole solamente una limitazione relativa alle fonti di prova utilizzabili. Nel momento in cui, tuttavia, i giudici si sono trovati ad esercitare in concreto quel potere giurisdizionale che, come aveva sancito la Corte Costituzionale nel 2009, non era stato menomato dalla presenza del segreto, sono incorsi nelle censure prima dell'autorità politica ricorrente, poi della stessa Corte Costituzionale. Dunque, confrontando le doglianze dell'Esecutivo sottostanti alla sentenza del 2009 e a quella in esame, ed il loro conseguente accoglimento da parte della Corte, pare possibile riscontrare una sorta di "elasticità" nella delimitazione dell'oggetto del segreto. Ciò induce a ragionare su un aspetto riconducibile alla disciplina generale del segreto che la vicenda Abu Omar ha contribuito ad evidenziare in tutta la sua problematicità, ossia quello degli effetti distorsivi dell'ampia (e di fatto incontrollata) discrezionalità attribuita allo stesso Esecutivo nella definizione e nella gestione del segreto di Stato.

### *3.1) Una nozione "elastica" dell'oggetto del segreto: la decisione della Corte come sintomo di una fragilità sistematica*

Andando ad indagare sui retroscena della rielaborazione operata dalla Consulta, si può notare che l'interpretazione dell'oggetto del segreto adottata nella sentenza in commento scaturisce direttamente dall'accoglimento delle istanze promosse dalla Presidenza del Consiglio che hanno sottoposto alla Corte una così ampia rilettura dell'operatività del vincolo.

Nella sentenza n. 106 del 2009 la Corte Costituzionale pareva assestarsi su una definizione più ristretta dell'oggetto del segreto perché era stata l'autorità ricorrente a proporre di delimitare in quei termini l'efficacia del vincolo. In quell'occasione, infatti, per l'Esecutivo il segreto si sarebbe riferito «non a comportamenti ma a notizie acquisite dagli agenti del nostro Servizio attraverso comunicazioni di agenti stranieri e quindi filtrate nelle maglie della nostra organizzazione»<sup>25</sup>.

Nei ricorsi che hanno dato origine alla sentenza del 2014, invece, la Presidenza del Consiglio include nella copertura del vincolo anche sibillini riferimenti al «fatto storico» del sequestro, facendo sorgere nell'interprete il dubbio sulla effettiva corrispondenza tra l'oggetto del segreto delineato nel 2009 e quello indicato nel 2014. Tra le due sentenze, infatti, se non un vero e proprio mutamento si percepisce, quanto meno, una forzatura dell'oggetto preso a riferimento per circoscrivere gli effetti del vincolo<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> La delimitazione dell'oggetto del segreto operata dalla Presidenza del Consiglio è stata così riassunta dalla sentenza n. 106/2009: «reputa (...) la difesa statale che da una "lettura serena" delle note dell'11 novembre 2005, del 26 luglio 2006, del 2 ottobre 2007, del 6 ottobre 2008 e del 15 novembre 2008, emerge "il quadro preciso di una linea di continuità", in quanto il tema comune di tali atti è l'affermazione che non v'è alcun segreto sul fatto di reato del sequestro di persona, "ma sono coperte da segreto la organizzazione dei Servizi e le relazioni fra Servizio italiano e Servizi stranieri"».

<sup>26</sup> Alcuni elementi contraddittori relativi alla definizione dell'oggetto del segreto operata dal Presidente del Consiglio emergevano già nei retroscena della sentenza n. 106 del 2009. A ben vedere, tra l'intricata trama di ricorsi che hanno

La nebulosità dei confini del segreto rilevanti in questa vicenda si pone in stretta correlazione con l'eccessiva genericità dei parametri normativi che dovrebbero regolare la gestione del potere di segretezza.

L'oggetto del segreto di Stato costituisce sicuramente uno degli aspetti relativamente ai quali è più importante che il legislatore detti una disciplina fondata su parametri normativi chiari e precisi, dal momento che esso funge da *trait d'union* tra la definizione in astratto e la tutela in concreto dei supremi valori ritenuti degni di essere protetti dal forte strumento del segreto. Attualmente, la disciplina della materia è contenuta in massima parte nell'art. 39 della legge n. 124/2007, che individua gli ambiti oggettivi suscettibili di ottenere la protezione del segreto di Stato<sup>27</sup>. Dall'art. 39 della legge n. 124/2007 si apprende che il segreto di Stato può avere ad oggetto gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa, tra cui anche i luoghi<sup>28</sup>, la cui conoscenza sia idonea a danneggiare l'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali; la difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a fondamento della Repubblica; l'indipendenza dello Stato, rispetto ad altri Stati e in relazione con essi; la preparazione e la difesa militare dello Stato. Ulteriori specificazioni normative dell'oggetto del segreto sono contenute nel d.p.c.m. dell'8 aprile 2008<sup>29</sup>.

Oltre a queste indicazioni dettate in positivo dal legislatore, che rispecchiano l'insieme dei valori di rilevanza costituzionale alla cui tutela deve necessariamente essere indirizzato l'utilizzo del segreto<sup>30</sup>, l'analisi legislativa dell'oggetto del segreto è caratterizzata anche da una serie di prescrizioni che segnano i confini che non possono essere oltrepassati all'atto della scelta politica di ricorrere al vincolo. Per quanto riguarda questo genere di parametri, la normativa attuale affianca al preesistente limite dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale l'impossibilità di segretare fatti di terrorismo, di strage, di associazione

---

dato luogo alla citata pronuncia della Corte Costituzionale si registra una censura presentata dall'autorità giudiziaria intesa a richiamare un asserito contrasto tra la "nota per la stampa" del 5 giugno 2007, in cui l'Esecutivo afferma che sul presunto rapimento non esiste alcun segreto di Stato, e la nota del 26 luglio 2006 in cui si afferma che il segreto di Stato sui fatti connessi al sequestro sarebbe stato opposto dall'Esecutivo precedentemente in carica (con ciò lasciando intendere che il segreto di Stato si estendesse al fatto). Cfr. a questo proposito il par. 3 della sentenza n. 106/2009.

27 Per un commento alla disciplina dell'art. 39 si rinvia a G. CAMPANELLI, *Art. 39*, in *Leg. pen.*, 2007, 820.

28 L'espresso novero dei luoghi all'interno degli oggetti segretabili è frutto di una innovazione approntata dalla legge n. 124/2007. Il legislatore coglie l'occasione per fare chiarezza sulla possibilità di apporre il vincolo su un luogo, dal momento che questo aspetto era stato oggetto di controversia nel caso "Villa Certosa", su cui si è pronunciata la Corte Costituzionale con l'ordinanza 25 ottobre 2005, n. 404, in *Foro it.*, 2006, 1311. Per ulteriori approfondimenti sulla vicenda appena richiamata si rinvia ai commenti di P. VERONESI, *La "villa dei misteri": uso e abuso del segreto di Stato*, in *Studium iuris*, 2005, 567; L. ELIA, *Villa "La Certosa": una inammissibilità che non convince*; F. SORRENTINO, *Inammissibilità del conflitto per cessazione della materia del contendere?*; R. CHIEPPA, *Una discutibile cessazione della materia del contendere su opposizione di segreto di Stato*; P. PISA, *Segreto di Stato: un caso anomalo*, A. MASARACCHIA, *Lo strano caso del segreto di Stato sulla villa "La Certosa"*, tutti in *Giur. cost.*, 2005, 3983 ss.

29 D.P.C.M. 8 aprile 2008, *Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato*, in G.U. 16 aprile 2008, n. 90. È stato rilevato come alcuni profili di questo decreto assumessero sembianze più simili ad un ampliamento che ad una mera specificazione della disciplina di legge. Cfr. in tal senso la previsione che annette agli oggetti segretabili anche le materie indirizzate alla «tutela di interessi economici, finanziari, industriali, scientifici, tecnologici, sanitari e ambientali» e le rispettive critiche di A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge 124 del 2007*, in *Giur. cost.*, 2008, 4041 ss.

30 Riguardo a questo genere di prescrizioni A. PACE, *op. ult. cit.*, parla di "limiti funzionali". Essi si affiancano ai "limiti formali", imponenti il rispetto del principio di predeterminazione normativa e di riserva di legge, e ai "limiti materiali", cioè quelli che escludono dalle materie segretabili i fatti eversivi e gli altri casi previsti dall'art. 39, comma undicesimo.

mafiosa e di scambio elettorale politico mafioso<sup>31</sup>. Sebbene la disciplina attuale presenti un rigore e una precisione maggiori rispetto quanto era riscontrabile negli interventi normativi precedenti<sup>32</sup>, non si può dire che la regolamentazione vigente sia stata del tutto epurata da profili di incertezza. Ad esempio, non si sono registrate interpretazioni univoche sull'estensione del concetto di fatti eversivi dell'ordine costituzionale, e ciò ha comportato (ed il "caso Abu Omar" ne costituisce una conferma) che alcune situazioni potessero essere ritenute legittimamente segretabili o meno a seconda dell'esegesi a cui l'interprete intendesse conformarsi<sup>33</sup>.

Inoltre, notevoli difficoltà interpretative connesse alla delimitazione dell'efficacia del segreto si sono registrate a fronte della scarsa chiarezza del legislatore rispetto ad alcuni profili della definizione temporale del vincolo<sup>34</sup>.

In aggiunta a queste incertezze esegetiche connesse alla formulazione stessa dei parametri normativi in materia, a complicare il quadro interpretativo entro il quale i conflitti tra autorità politica e autorità giudiziaria dovrebbero trovare una soluzione si aggiungono anche incertezze sulla concreta coercibilità delle prescrizioni di legge. Quest'ultimo aspetto assume un'importanza cruciale per la corretta attuazione del bilanciamento tra gli

---

31 Cfr. il comma undicesimo dell'art. 39, legge n. 124/2007.

32 L'oggetto del segreto di Stato era regolamentato da un'ancor più oscura disciplina nella legislazione anteriore alla legge n. 124/2007. Questa considerazione trova un primo riscontro nelle fumose prescrizioni in materia contenute nel codice penale del 1930, caratterizzate dall'indeterminatezza degli interessi protetti e dall'ampia discrezionalità di ricorrere allo strumento del segreto riconosciuta all'Esecutivo. La relazione al codice lasciava intendere che un simile effetto non conseguiva alla scarsa accortezza del legislatore, ma ad un preciso interesse a che il segreto di Stato potesse essere caratterizzato da quella duttilità necessaria a renderlo uno strumento nelle mani del potere politico «per assolvere alla sua missione di condurre il Paese verso mete più fulgide di prestigio politico o verso un assetto sempre più propizio della pubblica economia». Anche la normativa successiva approntata con il r.d. 11 luglio 1941, n. 1161 non è riuscita a chiarire in maniera apprezzabile l'oggetto del segreto, continuando a consentire che la scelta di ricorrere al vincolo potesse essere determinata da un "parametro impalpabile". Sul punto si rinvia a P. PISA, *Le premesse "sostanziali" della normativa sul segreto di Stato*, in *Segreto di Stato e giustizia penale*, a cura di M. Chiavario, Bologna, 1978, 25 ss. Da ultimo, anche la legge 24 ottobre 1977, n. 801, immediatamente antecedente a quella attualmente in vigore, non consentiva una delimitazione univocamente interpretabile dell'oggetto del segreto, collegandolo (art. 12) alla necessità di celare notizie la cui diffusione fosse stata idonea a recare danno all'integrità dello Stato democratico e di tutelare le istituzioni poste dalla Costituzione a fondamento dello Stato democratico e il libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali.

33 Il limite dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale è stato per la prima volta definito nella sentenza della Corte Costituzionale n. 86 del 1977 ed è stato recepito a livello legislativo sia nella legge n. 801/1977 che nella legge n. 124/2007. In particolare, si registrano due principali interpretazioni dottrinarie sul tema. Una di esse collega strettamente tale fattispecie alla tutela dell'assetto delle istituzioni democratiche, l'altra sostiene, invece, che anche una violazione dei diritti individuali fondamentali sia suscettibile di integrare un pericolo per l'eversione costituzionale. Per un'interpretazione del primo tipo cfr. G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, Milano, 1983, 300; per qualche esempio ascrivibile alla seconda si rinvia a V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato*, in *Stato, popolo, governo*, Milano, 1986, 35; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, 100; ID., *I "fatti eversivi dell'ordine costituzionale"*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, 1027. Quest'ultimo contributo, inoltre, si segnala per un interessante confronto tra il concetto di fatti eversivi dell'ordine costituzionale ed il concetto equivalente proprio dell'ordinamento tedesco (l'art. 93, secondo paragrafo, del codice penale tedesco, infatti, contiene un riferimento all'impossibilità di sottoporre al segreto di Stato i fatti confliggenti con i principi fondamentali dell'ordinamento democratico o con patti internazionali stipulati dalla Germania).

34 La durata del segreto e le modalità di proroga dello stesso sono trattate dall'art. 39 della legge n. 124/2007. L'esiguità e la non univocità delle disposizioni legislative sul punto ha consentito all'autorità politica di mantenere un'ampia discrezionalità nella concreta determinazione della durata del vincolo, impedendo a quell'area di nebulosità gravitante attorno all'oggetto del segreto di diradarsi. Ad esempio, le previsioni di legge non chiariscono se il segreto possa intendersi automaticamente caducato allo scadere del termine o se invece sia necessario interpellare il Presidente del Consiglio in base all'*iter* descritto dall'art. 40 della legge n. 124/2007. Inoltre, il legislatore nulla prescrive in merito alla gestione dei documenti rispetto ai quali non siano possibili ulteriori proroghe del vincolo, a causa della scadenza del limite massimo trentennale.

interessi coinvolti, dal momento che l'esistenza di disposizioni normative indirizzate a circoscrivere l'ambito degli oggetti segretabili sarebbe privata di qualsiasi utilità se non fosse supportata dalla previsione (e soprattutto dall'attuazione) di strumenti che garantiscano un'applicazione corretta dei parametri di legge e sanzionino un'eventuale violazione della stessa<sup>35</sup>.

Il riscontro sulla effettiva corrispondenza tra la scelta dell'autorità politica di far ricorso al segreto di Stato e la necessità di tutelare i supremi interessi dello Stato suscettibili di integrare l'oggetto del segreto costituisce la vera chiave di volta che consente di garantire che il comportamento dell'Esecutivo sia legittimo. Di tale imprescindibile condizione di legittimità pare essere consapevole anche la Corte Costituzionale quando, nella sentenza in commento, accogliendo la ricostruzione dell'oggetto del segreto prospettata dalla parte ricorrente, aggiunge una ulteriore postilla: il vincolo si proietta sulle informazioni connesse al fatto del sequestro «ovviamente a condizione che gli atti e i comportamenti degli agenti siano oggettivamente orientati alla tutela della sicurezza dello Stato»<sup>36</sup>. Con questa lapidaria affermazione la Corte sembra non dimenticare che affinché l'interpretazione adottata dalla parte ricorrente possa dirsi legittima deve integrarsi anche quest'ulteriore condizione, che, a parer di chi scrive, appare tutt'altro che ovvia.

La Consulta decide di non trattare, dandola quasi per scontata, una questione che invece rappresenta il fulcro di tutta la vicenda.

In questo senso, la scelta della Corte Costituzionale si pone in continuità con l'orientamento, costantemente affermato nella propria giurisprudenza sul segreto di Stato, che non riconosce altra possibile forma di controllo sul corretto utilizzo di questo strumento se non quello esercitabile in sede parlamentare. Fin dalle prime occasioni in cui è stata chiamata a giudicare sul tema, infatti, la Corte ha affiancato alla consacrazione del ruolo centrale ed esclusivo del Presidente del Consiglio come *dominus* del segreto di Stato la perdurante affermazione della sola opportunità di forme di controllo parlamentare sul suo operato, escludendo radicalmente la possibilità di un controllo esercitato dall'autorità giudiziaria ordinaria<sup>37</sup>. Da ultimo, con la sentenza n. 40 del 2012 la Corte Costituzionale ha avuto modo di ribadire ancor più nettamente l'esclusione del potere giurisdizionale rispetto ad una qualsiasi forma di sindacato sul segreto<sup>38</sup>. In quella sede, infatti, trattando del contenuto della motivazione che l'Esecutivo deve addurre per giustificare la scelta di fare ricorso al segreto, la Corte ha operato una distinzione tra i casi in cui il destinatario della stessa sia il Parlamento ed i casi in cui, invece, sia indirizzata ad un organo giudicante. Secondo l'interpretazione accolta dalla Corte Costituzionale, in tale ultima ipotesi sarebbero sufficienti ad integrare il requisito della motivazione dell'atto di segretazione

---

35 Questa necessità è stata avvertita in dottrina già da tempi risalenti. Cfr. sul punto A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1976, 1797, per cui «è palesemente insufficiente imporre limiti al segreto quando poi non si predispongono strumenti idonei ad assicurarne l'osservanza».

36 Cfr. l'ultimo periodo del par. 6 del *considerato in diritto* della sentenza in epigrafe.

37 Questa considerazione emerge già nella prima sentenza della Corte Costituzionale che si è occupata di segreto, la n. 86 del 1977, nell'affermazione che è il Parlamento «la sede normale di controllo delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo ed è, quindi, quella la sede naturale nella quale l'Esecutivo deve dare conto del suo operato rivestente carattere politico: è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, secondo comma, della Costituzione), che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza di cui trattasi». Successivamente, nella sentenza n. 106/2009 la Corte ha ribadito l'esclusione di qualsiasi ingerenza del potere giurisdizionale nell'attività di sorveglianza sul corretto esercizio del potere di segretazione, stabilendo che «il segreto di Stato funge effettivamente da sbarramento al potere giurisdizionale».

38 Corte Cost., sent. 3 febbraio 2012, n. 40, in *Foro it.*, 2012, 1327.

anche mere clausole di stile o giustificazioni generiche<sup>39</sup>. Ciò risponderebbe, per un verso, al fine di scongiurare il rischio che dalla motivazione possano evincersi particolari idonei a far trapelare informazioni riservate e, per altro verso, sarebbe consono al ruolo riconosciuto alla motivazione, cioè una giustificazione dello «sbarramento» all'esercizio della funzione giurisdizionale e non uno strumento per consentire un sindacato sul potere di segretezza.

Inoltre, la Consulta ha progressivamente interpretato in maniera sempre più restrittiva la previsione, precisata dalla legge n. 124/2007, per cui in nessun caso il segreto di Stato sarebbe opponibile alla Corte Costituzionale, rinunciando ad operare una differenziazione tra giudice ordinario e giudice costituzionale relativamente all'esercizio di un'attività di controllo<sup>40</sup>. L'inopponibilità del segreto alla Corte sembrerebbe invece suggerire che le valutazioni della Consulta rispetto all'attività di segretezza non dovrebbero limitarsi ad un controllo tecnico sull'osservanza delle previsioni formali relative ai presupposti e all'opposizione del segreto, ma implicherebbero una valutazione di carattere sostanziale, mirante ad accertare la corrispondenza tra ricorso al segreto e tutela degli interessi finali indicati dall'art. 39. Infatti, «è solo tale sindacato che rende necessario conoscere le informazioni segrete e gli atti, documenti, cose che ne costituiscono il veicolo»<sup>41</sup>. L'ampiezza dei poteri istruttori riconosciuti alla Corte Costituzionale, dunque, renderebbe possibile alla Consulta l'esercizio di un sindacato del tutto diverso da quello dell'autorità giudiziaria ordinaria e pertanto compatibile con la natura politica dell'attività di segretezza<sup>42</sup>. Anzi, proprio il peculiare ruolo di controllo che la legge n. 124/2007 riconoscerebbe alla Corte Costituzionale potrebbe assicurare il rispetto di quell' "ovvia" condizione di legittimità, richiamata dalla sentenza in commento, che «gli atti e i

---

39 Sul punto si richiamano le considerazioni formulate da A. ANZON, *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, in *Giur. cost.*, 2012, 534, per cui «stando a questa impostazione, il Presidente del Consiglio avrebbe comunque le più ampie possibilità di fornire risposte dotate di alto grado di vaghezza e genericità, e perciò sostanzialmente elusive, mentre il giudice penale si troverebbe corrispondentemente nella pratica impossibilità di disporre di elementi idonei ad effettuare ogni verifica sulla sussistenza di un possibile sviamento del potere di segretezza».

40 Ad esempio nella sentenza n. 106/2009 la Corte Costituzionale ha generalizzato le argomentazioni formulate nella sentenza n. 86/1977, che erano state espresse con riferimento all'esclusione di un controllo operato dai giudici ordinari, al fine di negare la possibilità di esercitare un proprio controllo sul legittimo esercizio del potere di segretezza. Per una riflessione in merito si rinvia a A. ANZON, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2009, 1020. L'A. in maniera condivisibile precisa che la politicità dell'atto di segretezza non pregiudicherebbe un sindacato della Corte perché eserciterebbe un controllo diverso da quello di stretto merito che potrebbe porre in essere l'autorità giudiziaria ordinaria, dal momento che «altro è questa autorità, altro è la Corte Costituzionale». Da ultimo, nella sentenza n. 40/2012 la Consulta ha confermato il precedente orientamento declinando radicalmente qualsiasi tipo di sindacato le si è inteso attribuire. Sul punto si rinvia alle critiche di A. ANZON, *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, cit.

41 Cfr. G. SALVI, *Alla Consulta il ruolo di ultimo garante*, in *Guida al diritto*, 2007, 40, 85. L'Autore commentava in tali termini, a qualche mese di distanza dall'entrata in vigore della legge n. 124/2007, la previsione della non opponibilità in nessun caso del segreto alla Consulta, riconoscendone la «straordinaria importanza» e la «portata innovativa», ed auspicando un mutamento nella giurisprudenza costituzionale che fino ad allora aveva sempre respinto la possibilità di operare un sindacato sui profili sostanziali dell'attività di segretezza. La nuova disciplina, tuttavia, non ha prodotto l'effetto invocato, dal momento che anche nella giurisprudenza successiva la Corte Costituzionale ha incessantemente declinato l'assunzione di qualsiasi prerogativa di controllo.

42 E' stato osservato, infatti, che «il sindacato sullo sviamento del potere di segretezza non implica alcuna valutazione "di merito", mentre il giudizio sulla sussistenza dei presupposti del segreto non può che comprendere anche la verifica circa la (...) strumentalità, in concreto, della copertura della notizia rispetto ai valori esplicitati dall'art. 39 della legge del 2007». Cfr. A. ANZON, *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, cit.

comportamenti degli agenti siano oggettivamente orientati alla tutela della sicurezza dello Stato».

La posizione sostenuta dalla Corte rispetto alla vigilanza sul corretto ricorso allo strumento del segreto, inoltre, risulta ancor più problematica se affiancata alla considerazione della scarsa incisività dei poteri concretamente esercitabili dagli organismi di controllo politico. Il controllo parlamentare, affidato al COPASIR, risulta insufficiente a sopperire in via esclusiva alle esigenze di sorveglianza che l'utilizzo del segreto imporrebbe.

Da un punto di vista di stretto diritto positivo, tuttavia, si è registrata negli ultimi anni una tendenza del legislatore ad ampliare le potenzialità del Comitato, specificate da ultimo con la legge n. 133 del 2012, la cui adozione è stata sollecitata per iniziativa dello stesso COPASIR<sup>43</sup>. Tale ultimo intervento normativo ha modificato, in primo luogo, gli artt. 40 e 41 della legge n. 124/2007 nelle parti in cui prevedevano che il Presidente del Consiglio potesse essere chiamato dal Presidente del COPASIR ad esporre le "ragioni essenziali" di un'eventuale conferma del segreto di Stato, sostituendo ad esse il riferimento all'esposizione di un "quadro informativo idoneo", al fine di agevolare il sindacato dell'organo parlamentare. Inoltre, la richiamata modifica legislativa ha provveduto ad abbassare la soglia di consensi dei componenti del COPASIR richiesta dall'art. 31, che è passata dall'unanimità alla maggioranza dei due terzi, per consentire al Comitato di superare possibili esigenze di segretezza opposte dalla Presidenza del Consiglio in risposta alle richieste parlamentari di esibizione di documenti.

Sebbene la crescente attenzione del legislatore verso i poteri di controllo politici non possa che essere un elemento positivo nell'ottica di assicurare il funzionamento di un meccanismo di sorveglianza sulla gestione del segreto, non si può tuttavia affermare che le modifiche intervenute abbiano dissipato del tutto le perplessità sulla effettiva cogenza di tali strumenti di controllo, che appaiono carenti sotto il profilo dell'efficacia a causa di limitazioni strutturali.

Infatti, in caso di irregolarità il Comitato può adottare provvedimenti di natura politica, consistenti in comunicazioni al Parlamento, sulla cui coercibilità non è del tutto infondato nutrire qualche dubbio. Inoltre, la caratteristica che i componenti del Comitato "controllore" siano comunque esponenti di estrazione parlamentare, e quindi legati ad una fazione politica, rende difficile assicurare che l'attività di sorveglianza sulla legittimità del segreto possa essere svolta con incisività, poiché sarebbe inficiata dal rischio che la sua efficacia finisca per sbiadire in un complesso gioco di equilibri politici<sup>44</sup>.

43 Si tratta della legge 7 agosto 2012, n. 133, *Modifiche alla legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto*, in GU, 10 agosto 2012, n. 186. La consapevolezza della necessità di rafforzare le prerogative di controllo attribuite legislativamente al Comitato parlamentare emergono chiaramente dalla relazione trasmessa da COPASIR alle presidenze delle Camere nel gennaio 2013, reperibile sul sito [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it). In tale documento, il Comitato ha precisato le motivazioni che lo avevano spinto a promuovere le modifiche approvate nel 2012, lasciando intendere di essersi trovato più volte nella situazione contraddittoria di essere l'unico organo ammesso ad esercitare un sindacato sul merito del potere di segretazione ma, nel contempo, di non aver avuto a disposizione un quadro di informazioni sufficientemente completo, che gli consentisse di esprimere in maniera consapevole le proprie osservazioni sulla gestione del segreto.

44 L'effettività del controllo di tipo parlamentare potrebbe essere posta ancor più in discussione nelle ipotesi in cui si riscontri un'identità tra la fazione politica a cui appartengono i membri dell'organo di controllo e quella in cui si riconoscono le forze di Governo, cioè i soggetti il cui operato dovrebbe essere sorvegliato. Cfr. sul punto le osservazioni formulate da P. BONETTI, *Aspetti costituzionali del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, in *Dir. e soc.*, 2008, 295. Nella descrizione del meccanismo di inopponibilità del segreto al Comitato che abbia richiesto all'Esecutivo informazioni segretate al fine di esercitare i propri poteri di sorveglianza, attivabile all'unanimità e oggi a maggioranza dei due terzi dei componenti, l'Autore evidenzia che «la previsione dell'unanimità garantisce rispetto ad eventuali attività di deviazione degli appartenenti ai Servizi, ma non protegge rispetto ai casi di abuso dell'operato dei Servizi deliberato col consenso del Governo e con l'appoggio della maggioranza politica che lo appoggia». Si segnala, inoltre, il contributo di G. SALVI, *La Corte Costituzionale e il segreto di Stato*, cit., che sottolinea la debolezza del controllo di tipo parlamentare operando un raffronto tra l'ordinamento italiano, in cui manca

Del quadro fin qui esposto pare allora una conseguenza diretta la sostanziale piena devoluzione della gestione del segreto all'autorità politica, senza che sia assicurata una fase di verifica del rispetto delle condizioni di legittimità imposte dalla legge. Tuttavia, mentre l'insufficienza del mero controllo parlamentare sarebbe riconducibile a limitazioni intrinseche connesse alla natura politica dei poteri di sorveglianza esercitabili dal COPASIR, l'ineffettività del controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte Costituzionale sarebbe imputabile ad una scelta interpretativa della Consulta, propensa ad una lettura restrittiva di prerogative di cui invece la formulazione letterale della legge consentirebbe l'esercizio.

Questa situazione permette, di fatto, all'Esecutivo titolare del potere di segretezza di opporre all'autorità giudiziaria un vincolo il cui ambito oggettivo di operatività può essere circoscritto in maniera tanto ambigua da consentirne successive "riletture". Il caso in commento sicuramente rende evidente questa problematica: a fronte di una reinterpretazione, o quanto meno di una ricercata ambiguità, dell'oggetto del segreto, la Corte Costituzionale decide ancora una volta di prestare fede alle dichiarazioni dell'Esecutivo rinunciando ad indagare autonomamente sulla legittimità delle stesse ed imponendo alle istanze rappresentate dall'autorità giudiziaria di soccombere.

### 3.2) *Vecchi dubbi, nuove reticenze e scenari ipotetici*

Oltre ai profili critici su rilevati, la soluzione adottata dalla Corte Costituzionale nella sentenza in commento solleva ulteriori interrogativi direttamente collegabili all'interpretazione dell'oggetto del segreto da ultimo approvata dalla Consulta. A ben vedere, la recente attenzione che la Corte riserva all'eventualità che il segreto si estenda anche a coprire elementi del fatto storico del sequestro farebbe riacquisire vitalità quanto meno a due profili prospettati nelle doglianze dell'autorità giudiziaria respinte con la sentenza n. 106/2009.

In quella sede, infatti, la Corte Costituzionale rigettò in primo luogo la censura formulata dai giudici ricorrenti stando alla quale il Presidente del Consiglio «avrebbe affermato – in modo contraddittorio – l'insussistenza del segreto sul fatto-reato costituito dal sequestro di persona e, per contro, la segretezza del tema relativo ai rapporti tra Servizi italiani e stranieri, ancorché esso fosse in qualche modo collegato o collegabile con il fatto storico costituito dal sequestro di persona oggetto di giudizio». Dunque, il Presidente del Consiglio si sarebbe servito di «una sorta di artificio retorico volto a smascherare, nella forma, l'effettiva portata della segretezza, la quale sarebbe divenuta (...) tanto ampia da comportare il rischio di uno svuotamento del potere/dovere del giudice di conoscere il reato nelle componenti oggettive e soggettive»<sup>45</sup>.

Come noto, nel momento in cui furono formulati, questi rilievi critici non furono accolti dai giudici costituzionali, i quali addussero come giustificazione che l'estensione del vincolo confermato dall'autorità politica dovesse intendersi circoscritto ai soli profili relativi ai rapporti tra Servizi di informazione. Tuttavia, l'esito complessivo della vicenda conferisce una rinnovata attualità alla censura dei giudici di merito, che con lungimiranza avevano paventato già all'epoca la pericolosità delle ambigue interpretazioni proposte dalla Presidenza del Consiglio. Proprio questo «artificio retorico» passato indenne al vaglio operato dalla Corte Costituzionale nel 2009 ha consentito all'Esecutivo di "correggere il tiro" nel caso in commento e reinterpretare l'ambito oggettivo del segreto, quel tanto che è

---

una risalente esperienza di forti poteri di sorveglianza affidati al Parlamento, e quello statunitense, dove invece è più radicata l'importanza delle forme parlamentari di controllo sull'azione dell'Esecutivo.

45 Entrambe le citazioni sono tratte dalla sentenza n. 106/2009, par. 12.1 del *considerato in diritto*.

bastato a demolire quanto la Cassazione e la Corte d'Appello di Milano erano riuscite faticosamente ad affermare<sup>46</sup>.

Inoltre, l'estensione del vincolo del segreto anche ad elementi connessi al fatto storico del sequestro Abu Omar farebbe riemergere un ulteriore interrogativo che era stato sottoposto all'attenzione della Consulta in occasione della sentenza n. 106/2009: quello relativo al limite dell'eversione dell'ordine costituzionale. Infatti, l'autorità giudiziaria aveva allora eccepito la natura eversiva dell'ordine costituzionale dei fatti segreti, in quanto contrastanti con i principi supremi dell'ordinamento, in particolare quelli che tutelano i diritti inviolabili dell'uomo. La Corte aveva rigettato questo profilo del ricorso obiettando innanzitutto che il fatto del sequestro non era stato oggetto di segretazione ed in secondo luogo 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»<sup>47</sup>.

Nonostante tali questioni possano a buon diritto recuperare la loro originaria attualità a fronte delle motivazioni formulate dalla Corte nel caso in commento, sono tuttavia destinate a perdersi nelle reticenze della Corte Costituzionale che, in quest'ultima valida occasione per mutare il corso del "caso Abu Omar", ha invece deciso di non spezzare la linea di continuità con la propria precedente giurisprudenza e di assecondare i rilievi prospettati dalla parte politica.

Tuttavia, sulla base dell'orientamento espresso negli anni dalla giurisprudenza costituzionale occupatasi del segreto di Stato, si può tentare di ricostruire quale sarebbe potuta essere una ipotetica risposta della Corte a questi rinnovati interrogativi.

Per quanto riguarda la prima delle "profetiche" doglianze richiamate, sarebbe stato inverosimile attendersi dalla Consulta un improvviso *revirement* del proprio costante orientamento, maturato nel corso di decenni, relativo all'astensione da una qualsiasi forma di controllo sul legittimo utilizzo del segreto, dal momento che per la Corte è questa l'unica soluzione compatibile con la natura esclusivamente politica dell'atto di segretazione.

Ciò che invece sarebbe stato auspicabile, qualora la Corte avesse deciso di farsi carico di questi dubbi interpretativi, sarebbe stata una pronta presa di coscienza della Consulta sull'importanza di assumere un ruolo consono al tenore delle prerogative legislativamente attribuite all'organo costituzionale, racchiuse nella inopponibilità in nessun caso del segreto alla Corte Costituzionale. Questa assunzione di responsabilità sarebbe stata ancor più opportuna in considerazione dell'urgenza di sopperire alle limitazioni strutturali connesse alla forma di controllo politico a cui la Corte ha deciso di affidare qualsiasi valutazione sul corretto esercizio del potere di segretazione.

Quanto al profilo dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale, sembra difficile immaginare che la Corte si sarebbe potuta esprimere qualificando il fatto storico del sequestro come fatto eversivo dell'ordine costituzionale. Questa ricostruzione è suffragata sia dall'interpretazione di tale concetto formulata nella pronuncia n. 106/2009, su richiamata, sia dalla più radicale lettura dell'eversione costituzionale fornita nella successiva sentenza n. 40/2012. In quell'occasione, infatti, la Corte Costituzionale ha portato alle estreme conseguenze il proprio precedente, affermando che «affinché divenga operante tale limite non basta, in effetti, che il fatto oggetto di giudizio si ponga ai confini dell'ordine costituzionale, ma occorre che li superi»<sup>48</sup>.

---

46 Le decise argomentazioni addotte dai giudici ordinari rispetto ad un utilizzo incontrollabile del segreto di Stato sono state richiamate in sede internazionale da Ben Emmerson, Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla lotta al terrorismo e i diritti umani, nell'ambito delle dichiarazioni rilasciate il 3 dicembre 2013 nell'udienza sul caso *Al-Nashiri e Hunyan c. Polonia*, deciso dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo il 24 luglio 2014.

47 Cfr. il par. 8.5 della sentenza n. 106/2009.



Il descritto orientamento della giurisprudenza costituzionale pare porsi in netta antitesi rispetto alle tendenze emergenti in ambito sovranazionale. Infatti, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che si è trovata ad affrontare casi di *extraordinary renditions* simili a quello oggetto della vicenda processuale in commento si caratterizza per aver costantemente affermato che il ricorso al segreto di Stato in violazione della dignità umana è incompatibile con la CEDU, contrariamente a quanto accaduto in ambito nazionale<sup>49</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, la scelta più ragionevole verso cui la Corte avrebbe potuto orientarsi sarebbe stata quella di conformarsi alle indicazioni provenienti dalle esperienze sovranazionali, in modo da assicurare la concreta inviolabilità dei diritti fondamentali della persona, costituenti parte viva del sistema valoriale ascrivibile quell'integrità della Repubblica che il ricorso al segreto dovrebbe mirare a tutelare.

Su questo profilo, tuttavia, forse non è detta l'ultima parola. Forse la Corte Costituzionale potrebbe essere indotta a mutare orientamento dalle decisioni che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo renderà proprio sul "caso Abu Omar", dal momento che il suo intervento è stato invocato sia dallo stesso *imam*<sup>50</sup>, che ha lamentato un utilizzo sproporzionato del segreto da parte del Governo italiano finalizzato all'occultamento di operazioni irrispettose dei diritti umani, sia da parte di uno degli agenti condannati in via definitiva per la partecipazione al sequestro, che invece ha censurato il contrasto tra l'apposizione del segreto e l'attuazione del diritto di difesa. Che possa essere un'occasione per rimeditare *pro futuro* le problematiche legate alla gestione del segreto di Stato?

---

48 Cfr. par. 12 della sentenza n. 40/2012. Sul punto si rinvia alle critiche di R. ORLANDI, *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2012, 2327, stando al quale la circoscrizione dell'operatività del limite dell'eversione al momento in cui il fatto eversivo si sia già consumato rischierebbe di «arrivare tardi, quando l'evento eversivo ha ormai pregiudicato forse irrimediabilmente l'assetto politico istituzionale che si vuole salvaguardare».

49 A titolo di esempio si cita la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 9 febbraio 2007, *Imakayeva c. Russia*, in cui viene stigmatizzato l'utilizzo del segreto di Stato per avallare la commissione di atti in spregio dei diritti fondamentali dell'uomo, e la sentenza del 13 dicembre 2012, sul caso *El-Masri c. Macedonia*. Il caso oggetto di quest'ultimo provvedimento presenta notevoli profili di similarità con la vicenda Abu Omar, dal momento che riguardava un'operazione di *extraordinary renditions* in cui era implicato uno Stato firmatario del trattato CEDU. Seguendo un'impostazione diametralmente opposta rispetto alla Corte Costituzionale italiana, la Corte EDU ha espresso una ferma condanna dello Stato coinvolto. Per un commento si rinvia a F. FABBRINI, *Understanding the Abu Omar case: the State Secret Privilege in a comparative perspective*, *International Association of Constitutional Law – World Congress*, Mexico city, 2010; F. FABBRINI, *La Corte Europea dei diritti dell'Uomo, le extraordinary renditions, ed il diritto alla verità*, 2013, reperibile in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it). Per una rassegna della giurisprudenza della Corte EDU in materia di segreto di Stato vd. I. PELLIZZONE, G. ARCONZO, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, reperibile in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

Al contrario, la Corte Costituzionale quando si è trovata a decidere per la prima volta sul "caso Abu Omar" nel 2009 ha richiamato alcune fonti di diritto sovranazionale solamente per esprimere il suo disappunto nei confronti della pratica delle *extraordinary renditions*, senza trarre «alcuna conseguenza da questo riconoscimento, al contrario delle fonti parlamentari citate, che ne traggono l'inferenza della non opponibilità del segreto di Stato a tutela delle *renditions*». Per questa critica si rinvia a G. SALVI, *La Corte Costituzionale e il segreto di Stato*, cit. Cfr. il par. 8.5 del *considerato in diritto* della sentenza n. 106/2009.

50 Ricorso n. 44883/09, *Hassan Nasr e Ghali c. Italia*.