

Ancora sul caso Abu Omar: la riforma dei servizi e i conflitti sul segreto di stato

di Tommaso F. Giupponi

(27 marzo 2007)

Successivamente alla richiesta di rinvio a giudizio da parte della Procura di Milano a giudizio dell'ex Direttore del SISMI e di altri agenti italiani e della CIA (5 dicembre 2006), i deputati di maggioranza e opposizione del Comitato parlamentare di controllo sui servizi hanno presentato alla Camera un disegno di legge di riforma dei servizi di informazione e della disciplina del segreto di Stato (AC 2070, 15 dicembre 2006). Come noto, tale proposta è stata sostanzialmente fatta propria dalla I Commissione, e successivamente approvata a larga maggioranza dall'Assemblea (15 febbraio 2007), ed ora è all'esame del Senato (AS 1335).

Due, in particolare, i punti essenziali della riforma. Da un lato, in merito all'attività dei servizi di informazione, la predisposizione di tutta una serie di articolate garanzie funzionali (artt. 17 ss.), attraverso l'individuazione di una speciale causa di giustificazione, in base alla quale non risultano perseguibili gli agenti che abbiano posto in essere condotte previste dalla legge come reato, specificamente autorizzate dal Presidente del consiglio e indispensabili e proporzionate in relazione agli obiettivi istituzionali dei servizi di *intelligence*.

Prevista, in ogni caso, la necessità di un interpello al Presidente del Consiglio da parte dell'autorità giudiziaria, a conferma dell'esistenza della specifica autorizzazione, nonché la possibilità di un successivo ricorso alla Corte costituzionale (con una sovrapposizione sostanziale rispetto a quanto previsto dall'art. 202 c.p.p. per il segreto di stato che pone, però, più di una perplessità; cfr. T.F. Giupponi, *Il "caso Abu Omar" e le zone grigie dello stato costituzionale di diritto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it). In ogni caso, sono escluse da tale regime i "delitti diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità di una o più persone".

Dall'altro, in relazione al segreto di stato, l'introduzione (per pubblici ufficiali, pubblici impiegati e incaricati di pubblico servizio) di un generalizzato divieto di riferire, nell'ambito di procedimenti penali, su fatti coperti dal segreto di stato, che va ad aggiungersi all'attuale previsione dell'art. 202 c.p.p. limitata ai soli testimoni (art. 41).

Contemporaneamente, le attività processuali sono andate avanti. Il 29 gennaio di quest'anno, nel corso dell'udienza preliminare davanti al GUP del Tribunale di Milano, la difesa dell'ex Direttore del SISMI ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'attuale art. 202 c.p.p., "nella parte in cui non prevede la declaratoria di improcedibilità dell'azione penale anche nel caso in cui l'imputato abbia opposto il segreto di stato, il Presidente del Consiglio abbia confermato l'esistenza e la prova sia indispensabile per la difesa dell'imputato stesso" (cfr. *Corriere della Sera* del 29 gennaio 2007). Il successivo 6 febbraio, però, il GUP ha respinto l'eccezione di incostituzionalità dichiarandola manifestamente infondata. Secondo il giudice milanese, infatti, non solo non vi sarebbe mai stata

una formale opposizione del segreto di stato da parte del governo nella vicenda in esame (circostanza sicuramente vera), ma in ogni caso “sarebbe inesigibile e incompatibile con il sistema dei valori della nostra Carta costituzionale un'interpretazione del complesso di norme interessate che comportasse l'imposizione del silenzio all'imputato che non possa altrimenti difendersi in nome della ragione di stato” (cfr. *La Stampa* del 7 febbraio 2007).

Successivamente, in vista della decisione sul rinvio a giudizio degli imputati, il governo ha sollevato un primo conflitto di attribuzione nei confronti dei magistrati della Procura milanese (cfr. *Corriere della Sera* dell'8 febbraio 2007), in quanto avrebbero illegittimamente “acquisito elementi informativi, anche di carattere documentale, attinenti alla identità di ottantacinque dipendenti del servizio, intercettandone le utenze cellulari in uso, nonché elementi attinenti alla struttura e alle logiche di funzionamento del servizio medesimo, non direttamente afferenti al sequestro in questione”. Dunque, sarebbero state lese le prerogative governative di segretezza, dal momento che “per l'aspetto dell'acquisizione di materiale classificato da parte dell'autorità giudiziaria, nonché di elementi informativi comunque sottratti alla diffusione, il governo provvede ad apporre il segreto di stato per impedire l'utilizzazione degli esiti di tali accertamenti” (cfr. l'intervento in Aula del Vice Presidente del Consiglio Rutelli, in risposta ad un'interrogazione dell'on. Boato, del 14 febbraio 2007).

Il 16 febbraio, come noto, il GUP ha rinviato a giudizio tutti gli imputati, fissando la data della prima udienza per il prossimo 8 giugno. Da ultimo, il 15 marzo scorso il governo ha presentato un ulteriore conflitto di attribuzione, in questo caso in relazione alla citata decisione del GUP, chiedendone in sostanza l'annullamento, in quanto fondata su elementi di prova illegittimamente acquisiti (cfr. *Corriere della Sera* del 16 marzo 2007). Da quanto si sa, l'udienza preliminare di ammissibilità del conflitto davanti alla Corte costituzionale sarebbe stata fissata per il prossimo 18 aprile 2007 (cfr. *Il Sole 24 Ore* del 20 febbraio 2007).

Come si vede, ancora una volta si intrecciano esercizio della funzione giurisdizionale e tutela della sicurezza nazionale, anche se con una serie di rilevanti novità rispetto ai precedenti significativi (si ricordano le sentt. nn. 110/1998, 4120/1998 e 487/2000 della Corte costituzionale, nell'ambito di un conflitto tra gli allora governi Prodi e D'Alema e l'autorità giudiziaria bolognese, su cui sia consentito rinviare a T.F. Giupponi, *La Corte costituzionale giudice e “parte” in materia di segreto di stato?*, in *Giur. cost.*, 1999, 1226 ss.). Appare infatti evidente come, in questo caso, non sia formalmente in questione la disciplina del segreto di stato, quanto la complessiva riservatezza che naturalmente circonda le attività dei servizi di *intelligence*.

Come traspare anche dalle già citate affermazioni del Vice Presidente del Consiglio, il governo fonda i suoi ricorsi sulla base dell'apposizione (la cui data non viene specificata) del segreto di stato su determinati elementi informativi acquisiti dai magistrati milanesi, e relativi a materiale classificato o comunque sottratto alla divulgazione. Come abbiamo già chiarito, però, ferma restando la prova della sua formale *apposizione* su documenti, notizie o attività la cui diffusione sia idonea a recar danno alla sicurezza dello stato (art. 12 della legge 801/1977), non risulta alcuna

formale *opposizione* dello stesso nell'ambito del caso Abu Omar.

Questo, come noto, non solo perché la magistratura milanese ha giudicato irrituale l'opposizione da parte di Pollari del segreto di stato, in quanto proveniente da un imputato, generica e relativa a documenti ritenuti estranei ai fatti di indagine (gli accordi di *intelligence* tra Italia e USA successivi all'11 settembre 2001, sui quali il segreto è stato in ogni caso apposto e confermato dal precedente e dall'attuale governo); ma anche perché mai, sui specifici fatti di indagine (il prelevamento di Abu Omar da parte di agenti dei servizi a Milano il 17 febbraio 2003), alcuno degli imputati ha formalmente opposto il segreto di stato, né di fronte ai magistrati milanesi, né in occasione delle audizioni del Comitato parlamentare di controllo. Anzi, in più occasione diversi esponenti del governo hanno dichiarato che le vicende connesse al sospetto rapimento dell'*imam* egiziano non sarebbero coperte da alcun segreto di stato (cfr. le dichiarazioni del Vice Presidente del Consiglio D'Alema, in risposta ad un'interrogazione dell'on. De Zulueta, del 19 luglio 2006; nonché quelle del Ministro dell'interno Amato, su *la Repubblica* dell'8 luglio 2006).

Quindi, sembrerebbe mancare una presa di posizione ufficiale del governo in relazione all'apposizione del segreto di stato evocata da Rutelli, essendo stata la stessa evidenziata, a quanto pare, solo in occasione del primo ricorso alla Corte costituzionale. Questo, come è stato subito notato (cfr. V. Onida, *I dubbi di Onida: quegli atti non sono coperti*, in *La Stampa* del 16 marzo 2007), appare il primo dato differente rispetto al precedente conflitto di fine anni '90, in cui non solo il segreto era stato formalmente *apposto* su documenti acquisiti dalla Procura di Bologna, ma anche formalmente *opposto* dall'allora Presidente del Consiglio. Dunque, a quanto pare, non tanto un'illegittima acquisizione di documenti o elementi informativi coperti dal segreto di stato (sconosciuto, sembra, alla magistratura milanese), quanto un utilizzo processuale di informazioni riservate connesse alle attività di agenti dei servizi nell'ambito del presunto sequestro di Abu Omar.

Fino a che punto, però, può essere rimproverata alla magistratura milanese l'acquisizione di elementi informativi sui quali il governo non abbia mai comunicato la previa apposizione del segreto di stato? E di fronte all'avvenuta acquisizione nell'ambito di un procedimento penale di notizie riservate, potrebbe il governo elevarne successivamente la tutela al livello di segreto di stato? Le risposte, a ben vedere, possono essere trovate nel già citato disegno di legge di riforma dei servizi di informazione e della disciplina del segreto di stato. Innanzitutto, come già detto, la possibilità di opporre il segreto di stato viene estesa anche agli imputati, motivo per cui l'ex Direttore del SISMI avrebbe probabilmente potuto con maggior successo vedere attivare la rituale richiesta da parte dei magistrati milanesi della conferma dell'eventuale segreto da parte del Presidente del Consiglio (sempre che per gli stessi fosse stato comunque puntualmente eccepito in relazione a fatti essenziali per il prosieguo del procedimento).

In secondo luogo, e in relazione alle informazioni acquisite (secondo il Governo) illegittimamente, le risultanze delle citate intercettazioni di utenze in uso ad agenti dei servizi avrebbero dovuto essere secrete, per poi essere trasmesse al Presidente del Consiglio per accertare se le

informazioni fossero coperte o meno dal segreto di stato (art. 28, che introduce un art. 270-*bis* nel c.p.p.).

Dunque, vi sarebbero stati gli strumenti per anticipare i chiarimenti necessari in ordine all'apposizione o meno del segreto su determinati elementi informativi, prevenendo al contempo divulgazioni dannose e delicati conflitti tra governo e magistratura. In ogni caso, deve essere ribadito che classificazione della documentazione riservata e disciplina del segreto di stato non sono concetti sovrapponibili (vedi ora l'art. 41 del progetto di riforma). Infatti, non tutte le notizie classificate attengono alla tutela del segreto di stato in senso stretto, come dimostra anche l'attuale regime che prevede comunque una (pur problematica) distinzione di disciplina (cfr. la legge 801/1997, il RD 1141/1941 nonché il D.P.C.M. del 7 giugno 2005).

La classificazione di una notizia (riservata, riservatissima, segreta o segretissima) non assicura di per sé il livello di tutela connesso all'esistenza di un vero e proprio segreto di stato (pur essendo analoghe le esigenze di tutela che ne sono alla base, cfr. la sent. n. 295/2002 della Corte costituzionale). D'altronde, mentre nell'ultimo caso si vuole occultare sostanzialmente una informazione, nell'altro (pur se con diversi gradi di intensità) si vuole restringerne la conoscenza ad una determinata cerchia di soggetti. Da questo punto di vista, mentre la classificazione di una informazione non impedisce una sua eventuale acquisizione da parte dell'autorità giudiziaria (pur con le dovute cautele), l'apposizione confermata di un segreto di stato ha proprio quella finalità, ferma restando, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, la possibilità di continuare il procedimento penale, laddove fondato su elementi di prova del tutto autonomi e indipendenti rispetto alle informazioni coperte dal segreto. Non è un caso, allora, che il progetto di riforma specifichi che "il segreto di stato non può essere opposto o confermato ad esclusiva tutela della classifica di segretezza o in ragione esclusiva della natura del documento, atto o cosa oggetto della classifica" (art. 40, che inserisce un comma 1-*ter* all'art. 204 c.p.p.).

Da ultimo, deve essere sottolineato come l'Avvocatura dello Stato risulta aver richiesto alla Corte la secretazione di entrambi i ricorsi, alla luce della delicatezza della vicenda. Ciò, in prospettiva, pone una serie di problemi. Se, infatti, si tratta della necessità di uno svolgimento delle udienze a porte chiuse, tale possibilità è attualmente prevista dall'art. 15 della legge 87/1953, e non pone alcun problema. Se, invece, si prospettasse un'anomala richiesta alla Corte di non fare pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale il ricorso, come invece previsto per tutti gli atti di attivazione dei suoi giudizi ex art. 25 della legge 87/1953, richiamato, in quanto applicabile, dai successivi artt. 37 e 41 (ma vedi anche l'art. 21 del D.P.R. 1092/1985), la questione apparirebbe più controversa. Una cosa, infatti, è chiedere la massima riservatezza per quanto riguarda eventuali documenti allegati o, più in generale, in merito alla discussione in udienza di particolari notizie connesse ad esigenze di sicurezza nazionale. Altro richiedere una generale secretazione dello stesso ricorso (salvo il successivo obbligo di notificazione all'autorità giudiziaria milanese, una volta dichiarato lo stesso preliminarmente ammissibile), la cui pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale non sembra nella libera disponibilità della Corte.