



# Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN  
"DIRITTO COSTITUZIONALE"

CICLO XXV

COORDINATORE Prof. ANDREA PUGIOTTO

## ***DE SALUTE REI PUBLICAE?***

Genesi, compatibilità costituzionale e dinamiche della disciplina sul segreto di Stato introdotta con legge 3 agosto 2007, n. 124.

Settore Scientifico Disciplinare IUS/08

### **Dottorando**

Dott. Garbellini Nicola

### **Tutore**

Prof. Pugiotta Andrea

Anni 2009/2012



## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>5</b>
---------------------	----------

### **PARTE I - LA GENESI DEL NUOVO SISTEMA DELLA *SALUS REI PUBLICAE***

1. Il telaio normativo. Ovvero: la legge n. 124 del 2007 vista sincronicamente.	
1.1 Premessa.	10
1.2 La struttura del sistema.	11
1.3 L'organizzazione del sistema.	13
1.4 Le garanzie funzionali.	15
1.5 Il controllo parlamentare.	18
1.6 Il segreto.	22
1.7 Le disposizioni finali.	24
2. L' <i>iter</i> parlamentare. Ovvero: la legge n. 124 del 2007 vista diacronicamente.	
2.1 I lavori della Camera: la ricerca di un testo unitario.	25
2.2 Gli emendamenti al testo base.	30
2.3 L'esame in aula.	36
2.4 I lavori del Senato.	42
2.5 La discussione in aula.	47
2.6 La fine dell'opera.	49
3. I correttivi sopravvenuti.	
3.1 La legge n. 133 del 2012.	50

### **PARTE II - LA LEGGE N. 124 DEL 2007 SOTTO LE LENTI DELLA COSTITUZIONE E DELLA DINAMICA POLITICO ISTITUZIONALE**

1. Il Presidente del Consiglio quale <i>dominus</i> della sicurezza nazionale.	56
2. Le cause di giustificazione.	61
3. Il controllo parlamentare.	69
4. Il nuovo segreto.	74
4.1. Il superamento dei limiti del passato.	74
4.2. La salvezza dello Stato.	75

4.3. Un segreto vago.	78
4.4. Le contromisure.	82
4.5. Lo spazio temporale del segreto.	84
4.6. La motivazione nel segreto.	86
4.7 Le classifiche di segretezza.	87
5. Il massiccio ricorso alla fonte secondaria: abuso o necessità?	89
6. L'interesse nazionale economico.	91
7. L'eversione negata.	93
8. Il dovere di tacere dell'imputato: capitolo chiuso?	96
9 La Corte nel sistema della <i>salus rei publicae</i> : veramente giudice del segreto?	99

### **PARTE III - L'EVOLUZIONE DEL SEGRETO DI STATO NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO.**

1. Il fondamento del segreto: la sentenza n. 82/1976 della Corte costituzionale.	106
2. Lo statuto del segreto: la sentenza n. 86/1977 della Corte costituzionale.	108
3. I confini tra i Poteri: la sentenza n. 110/1998 della Corte costituzionale.	110
4. La Corte rinuncia al proprio potere: la sentenza n. 106/2009 della Corte costituzionale.	112
5. Il giudice del segreto torna a decidere: la sentenza n. 40/2012 della Corte costituzionale.	120
6. Il segreto nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.	127

### **CONCLUSIONI 135**

### **BIBLIOGRAFIA 141**

## INTRODUZIONE

Vi sono casi in cui il titolo di un'opera svolge unicamente una funzione suggestiva. In altri, invece, dalla sola copertina di un libro è possibile intuire pienamente il suo contenuto. Vi sono, infine, altre circostanze, come questa ad esempio, in cui il titolo di uno scritto mira non solo ad affascinare e ad orientare il lettore, ma anche ad offrirgli una chiave di lettura di quanto si appresta a consultare.

Il titolo principale del presente lavoro, “*De salute rei publicae?*”, dunque, persegue almeno tre obiettivi: suscitare l'interesse del lettore, comunicargli il contenuto dell'opera ed invitarlo ad un approccio problematico alla materia. Il punto interrogativo posto alla fine della perifrasi latina vuole indicare proprio questo.

L'odierno lavoro non è un trattato sui modi attraverso i quali lo Stato provvede alla propria autoconservazione ma è semmai l'esame problematico, in chiave costituzionalistica, della vigente normativa in materia di sicurezza nazionale, ovvero il tentativo di comprendere se l'ultima riforma in tema di *salus rei publicae*, introdotta con la legge 3 Agosto 2007, n. 124, abbia conseguito effettivamente i risultati sperati. Per risolvere il problema sarà prima necessario conoscerne tutti i risvolti: la finalità del presente studio non sarà, però, quella di descrivere una disciplina ma di coglierne i limiti per poterli, in futuro, superare.

Il fatto, del resto, che una legge in tema di sicurezza nazionale sia effettivamente in grado di tutelare la *salus rei publicae* non è scontato. Garantire la “salvezza” dello Stato non significa, infatti, solo difenderne i confini o impedire attacchi al potere costituito. La tutela della *salus rei publicae*, come si vedrà, non attiene gli interessi dello “Stato-soggetto” ma riguarda unicamente lo “Stato-comunità”, ovvero i legami più profondi che connotano e condizionano una comunità politica. Per tale ragione non è detto che un intervento normativo di tal guisa, anche quando disciplini lo strumento per definizione diretto alla tutela della *salus rei publicae*, vale a dire il segreto di Stato, sia realmente in grado di conseguire l'obiettivo prestabilito.

Già trent'anni fa, peraltro, il legislatore aveva definito i contenuti del segreto e disciplinato le modalità per la sua apposizione, ma quello introdotto con la legge 24 Ottobre 1977, n. 801, era un sistema chiuso in se stesso che mirava unicamente a tutelare le ragioni del potere politico, e non, invece, dello “Stato-ordinamento”.

Orbene, tornando all'interrogativo principale, per la sua risoluzione sarà necessario adottare un *iter* argomentativo tripartito, come anticipato nel sottotitolo, concentrato inizialmente sulla genesi della legge n. 124 del 2007, in seguito, sulla compatibilità costituzionale della medesima ed, infine, sulle dinamiche che l'hanno, sinora, contraddistinta.

Per la precisione, la prima parte dell'opera sarà dedicata alla laboriosa ricostruzione dei lavori parlamentari che hanno portato all'adozione della legge n. 124 del 2007, con particolare

attenzione anche alla successiva legge n. 7 Agosto 2012, n. 133, la quale costituisce, ad oggi, la sola modifica apportata dal Parlamento all'originario intervento del 2007. Per la precisione, detta scrupolosa analisi, effettuata giorno per giorno, dell'*iter* parlamentare della legge, troverà spazio dopo il puntuale esame dei maggiori istituti introdotti dal legislatore nel tessuto della riforma. Per quanto riguarda, invece, la modifica del 2012, lo studio si concentrerà nuovamente sui singoli passaggi parlamentari, non trascurando, tuttavia, di segnalare sin da subito la ridotta incisività di tale intervento normativo nella prospettiva del superamento delle problematiche della disciplina originariamente introdotta.

Nella seconda parte, viceversa, troverà spazio l'esame delle questioni di natura costituzionale e politico istituzionale emergenti dalla riforma del 2007, considerate anche alla luce dell'intervento modificativo del 2012. In questo senso particolare spazio sarà dedicato al ruolo di *dominus* del sistema attribuito al Presidente del Consiglio, alle cause di giustificazione, agli evidenti limiti del controllo parlamentare, nonché, naturalmente, alle tematiche connesse al segreto di Stato. Rispetto a queste ultime sarà affrontato il tema del superamento dei limiti del segreto di cui alla previgente legge n. 801 del 1977 ed esaminato il fondamento costituzionale dello stesso, nonché le problematiche connesse al suo oggetto generico, alla sua efficacia nel tempo ed alla sua necessaria motivazione. Allo stesso modo, un significativo approfondimento sarà dedicato allo smodato ricorso alla fonte secondaria praticato dal Governo nell'attuazione della riforma, ai contestati concetti di "interesse nazionale economico" e di "fatto eversivo dell'ordine costituzionale", ai rischi correlati allo *ius tacendi* dell'imputato ed, infine, al ruolo assegnato alla Corte costituzionale di "giudice del segreto".

Nella terza parte, invece, si cercherà di evidenziare come il segreto sia stato interpretato e materialmente applicato nel corso della storia confrontando i precedenti più significativi in tema della Corte costituzionale, alla cui giurisprudenza deve, in definitiva, essere ricondotta l'origine stessa del concetto di *salus rei publicae*. A tal proposito verranno riprese pronunce fondamentali (la n. 82/1976, la n. 86/1977 e la 110/1998) nelle quali, rispettivamente, si è palesata per la prima volta la *ratio* del segreto, individuata una sua possibile disciplina minima ed è stata data soluzione al problema delle interferenze tra la difesa della sicurezza nazionale e le ragioni della giurisdizione. Particolare attenzione verrà poi riservata alle pronunce più recenti, successive all'entrata in vigore della l. n. 124 del 2007 (la n. 106/2009 e la n. 40/2012), con le quali il nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica è stato messo per la prima volta alla prova. La chiave di lettura praticata nella parte terza, tuttavia, non sarà solo quella della ricostruzione: rileggendo le pronunce citate, infatti, sarà possibile evidenziare la tendenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale di evadere dal proprio *status* di giudice del segreto. In questo senso, il capitolo di chiusura dedicato alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sarà finalizzato non solo a segnalare come dalla Corte di Strasburgo il legislatore italiano possa trarre ispirazione per nuove riforme della disciplina della

sicurezza nazionale, ma anche a mostrare alla Consulta un giudice che, pur non occupandosi della *lex* ma degli *iura*, non intende di certo abdicare al proprio ruolo.

La risposta finale all'interrogativo iniziale sarà naturalmente fornita dalle conclusioni del presente scritto. Un fatto appare chiaro sin d'ora: l'esistenza dello Stato quale entità politica non richiede solamente azioni volte a tutela del suo territorio o della sua sovranità, ma pretende soprattutto misure volte a salvaguardia dei suoi valori condizionanti, i quali trovano spazio nella Costituzione.

Che la l. n. 124 del 2007 abbia costruito un sistema di tutela della *salus rei publicae* e non di mera difesa dello Stato sarà compito del presente scritto provarlo: di certo, però, per confermare o meno tale tesi il parametro da adoperare sarà ancora uno solo, ovvero la Costituzione. Violare i principi supremi della Carta significa, infatti, pregiudicare la stessa salvezza dell'ordinamento, poiché "l'ordinamento e la sua costituzione stanno e cadono insieme, sicché la morte di una costituzione e la morte dell'ordinamento che ne è fondato non possono essere distinte"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, relazione al seminario "Dalla costituzione inattuata alla costituzione inattuale", Ferrara, 24-25 Gennaio 2013, paper, pag. 2.



**PARTE I**

**LA GENESI DEL NUOVO SISTEMA DELLA *SALUS REI PUBLICAE***

## 1. Il telaio normativo. Ovvero: la legge n. 124 del 2007 vista sincronicamente.

**1.1 Premessa.** Funzione e scopo della presente trattazione non è l'esame puntuale di ogni singola previsione contenuta nella legge 3 Agosto 2007, n. 124, incidendo essa sul tessuto normativo di molteplici settori del diritto, ma, unicamente, lo studio dei profili e delle problematiche costituzionalmente rilevanti emergenti dalla stessa.

Un approfondimento della "parte" scissa dal "tutto", in ogni caso, risulterebbe difficilmente comprensibile e soprattutto renderebbe l'analisi superficiale: per tale ragione appare opportuno, prima di volgersi alla comprensione dei predetti aspetti ed in particolare della genesi, della compatibilità costituzionale e delle dinamiche della disciplina sul segreto di Stato introdotta dalla suddetta legge, evidenziare e descrivere il quadro normativo in cui l'oggetto della presente indagine emerge e si articola.

Con la legge 3 Agosto 2007, n. 124<sup>2</sup>, infatti, il legislatore non ha voluto semplicemente apportare modifiche di dettaglio al precedente quadro normativo disegnato dalla l. 24 Ottobre 1977, n. 801<sup>3</sup>, ma ha inteso riscrivere integralmente il sistema della sicurezza nazionale, ovvero delle strutture, degli strumenti, delle garanzie attraverso le quali l'ordinamento giuridico persegue la sua più alta finalità, la sua stessa sopravvivenza interna ed esterna.

La legge *de qua* si compone di sei capi: il I dedicato alla struttura del sistema; il II alle disposizioni organizzative; il III alle garanzie funzionali, allo statuto giuridico del personale ed alle norme di contabilità; il IV al controllo parlamentare; il V alla disciplina del segreto; il VI alle disposizioni transitorie e finali.

Occorre, altresì, sottolineare come con la legge 7 Agosto 2012, n. 133, il legislatore statale abbia unanimemente accolto una proposta di modifica della l. n. 124 del 2007 formulata dal Copasir (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica), la quale, pur limitata nel raggio d'influenza, incide sui settori più sensibili del sistema, vale a dire sul controllo parlamentare e sulla procedura di conferma del segreto<sup>4</sup>. Nell'affrontare l'esame delle norme che la legge n. 124 del 2007 esprime, si dovrà, dunque, avere cura di considerare il quadro aggiornato in conseguenza dell'ultimo intervento legislativo in materia nonché di individuare la possibile *ratio* di ogni singola integrazione e/o modifica.

---

<sup>2</sup> La l. n. 124 del 2007, intitolata "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto", è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 187 del 13.08.2007.

<sup>3</sup> La l. n. 801 del 1977 era intitolata: "Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato".

<sup>4</sup> Gli effetti della l. 7 Agosto 2012, n. 133, intitolata "Modifiche alla l. 3 Agosto 2007, n. 124", composta di soli 12 articoli, non si conoscono ancora ma, di certo, le attese del mondo politico sono molte: il Presidente del Copasir D'Alema ha, infatti, affermato in un'intervista rilasciata al Tg1 il 1 Agosto 2012 come quella approvata sia "una legge che rafforza la riforma del 2007, nel senso che garantisce maggiore coordinamento e maggiore efficienza all'attività delle agenzie, ma anche un più forte ed efficace controllo parlamentare sul lavoro dei servizi segreti".

**1.2 La struttura del sistema.** Il capo I della legge n. 124 del 2007, relativo alla struttura del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, individua i soggetti istituzionali coinvolti nello stesso specificando le relative funzioni ed attribuendo i corrispondenti poteri: si tratta del Presidente del Consiglio dei Ministri, dell'eventuale autorità delegata, del Dis (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza), del Cisir (Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica), di Aise (Agenzia informazioni e sicurezza esterna) ed Aisi (Agenzia informazioni e sicurezza interna)<sup>5</sup>.

In tale ambito emerge con evidenza il ruolo dominante del Presidente del Consiglio dei Ministri, nella cui persona il legislatore ha voluto ricondurre ad unità un quadro normativo in precedenza diviso e frammentato: detta operazione, come si vedrà, ha reso tuttavia il potere del capo del Governo fin troppo esteso tanto da attribuirgli, in taluni casi, connotati *extra ordinem*.

Del resto l'obiettivo perseguito dal Parlamento di bilanciare l'incidenza sul sistema del Presidente accrescendo le funzioni di controllo del comitato parlamentare *ex art. 30* è stato mancato, a causa, come sarà appurato più avanti, della meramente formale attribuzione di maggiori competenze al Copasir<sup>6</sup>.

Il tentativo, dunque, di rendere il nuovo sistema della *salus rei publicae* conforme alle caratteristiche della forma di governo tendenzialmente parlamentare italiana, riconoscendo funzione di indirizzo al Presidente del Consiglio e di controllo al comitato parlamentare si è perfezionato, per lo più, solo sulla carta: nella realtà, ciò che si affianca alla sanzione, puramente politica, del Copasir nel limitare il potere dell'Esecutivo, è solo il sindacato di *extrema ratio* e di compatibilità costituzionale svolto dal Giudice delle Leggi<sup>7</sup>.

L'art. 1 della l. n. 124 del 2007, in via esclusiva, attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri "l'alta direzione e la responsabilità generale della politica d'informazione per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento; l'apposizione e la tutela del segreto di Stato; la conferma dell'opposizione del segreto di Stato; la nomina e la revoca del direttore generale e di uno o più vice direttori generali del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza; la nomina e la revoca dei direttori e dei vice direttori dei Servizi di informazione per la sicurezza; la determinazione dell'ammontare annuo delle risorse finanziarie per i Servizi di informazione per la sicurezza e per il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, di cui dà comunicazione al comitato parlamentare di cui all'art. 30".

Inoltre, al Presidente del Consiglio è affidato il coordinamento delle politiche dell'informazione per la sicurezza, la capacità di emettere direttive e di disporre in materia di

---

<sup>5</sup> Cfr. art. 2, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

<sup>6</sup> Nonché della timidezza con cui si è provveduto ad integrare i poteri dello stesso Comitato con la legge n. 133 del 2012.

<sup>7</sup> Sul sindacato della Corte si tornerà più avanti: sin da ora è possibile, comunque, affermare come in questo caso sia stata la stessa Consulta a rinunziare a talune sue competenze.

organizzazione e funzionamento del sistema, sentito, previamente e unicamente, il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica: di tali funzioni ulteriori, esercitabili in via non esclusiva<sup>8</sup>, il Presidente, tuttavia, può spogliarsi, delegandole ad un Ministro senza portafoglio o ad un Sottosegretario di Stato, e, dunque, ad un'autorità delegata<sup>9</sup>, sottoposta al controllo ed al potere di direttiva del primo, comprensivo anche della possibilità di avocazione delle funzioni delegate. Nel paragrafo successivo potrà prendersi atto delle difficoltà incontrate dalle Camere per giungere all'identificazione di tale autorità delegata: visto, infatti, il ruolo del Presidente del Consiglio, l'istituzione preordinata di siffatta figura avrebbe potuto amplificare ancor più un potere già eccezionale quale quello del primo, giustificato, per molti aspetti, solamente perché unico ed unipersonale, con il rischio di possibili duplicazioni di competenze. In realtà, però, proprio la configurazione di un'autorità delegata ha consentito di ricondurre, almeno in parte, il potere presidenziale nell'ambito dei comuni rapporti tra gli organi costituzionali, attenuandone il carattere eccezionale.

Accanto al Presidente del Consiglio ed all'eventuale autorità delegata figura il Dis, Dipartimento delle informazioni per la sicurezza<sup>10</sup>, con funzione di coordinamento, controllo e verifica dell'attività compiuta da Aise ed Aisi, di raccolta dati ed analisi delle informazioni provenienti dai predetti organismi e dalle forze armate, di polizia e, più in generale, da ogni settore della Pubblica Amministrazione. Il Dis, il quale svolge, altresì, attività di supporto informativo e tecnico al Cisir, è stato recentemente abilitato a ricevere direttive dal Presidente del Consiglio rispetto al perseguimento degli obiettivi della sicurezza informatica e della protezione cibernetica<sup>11</sup>.

Il Cisir, Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, organo politico (diversamente dal Dis, la cui natura è eminentemente tecnica) istituito presso la Presidenza del Consiglio, presieduto dal Presidente del Consiglio e composto dall'autorità delegata, ove istituita, e dai Ministri degli affari esteri, dell'interno, della difesa, della giustizia, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico<sup>12</sup>, svolge, invece, funzioni di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità generali della politica d'informazione per la

---

8 Il legislatore ha ritenuto necessario precisare tale affermazione, con la legge di modifica del 2012. Ex art. 2 della l. n. 133 del 2012 si prevede, infatti, che "l'autorità delegata non possa esercitare funzioni di governo ulteriori rispetto a quelle ad essa delegate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a norma della presente legge".

9 Cfr. art. 3, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

10 Cfr. art. 4, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

11 Cfr. art. 1, l. n. 133 del 2012, secondo cui il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Cisir, impartisce al Dis ed ai Sevizi "direttive per rafforzare le attività di informazione per la protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali, con particolare riguardo alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica nazionali". La legge del 2012 ha, altresì, attribuito al Dis competenze di gestione degli approvvigionamenti e dei servizio logistici, ferme restando le competenze di Aise ed Aisi (art. 3, l. n. 133 del 2012).

12 L'elenco dei Ministri è stato incrementato dall'art. 1, comma 21, D.lgs. 16 Maggio 2008, n. 85.

sicurezza, delibera in merito alla ripartizione delle risorse finanziarie tra Dis, Aise e Aisi ed esercita il controllo sui bilanci preventivi e consuntivi degli stessi<sup>13</sup>.

Definiscono il quadro dei soggetti partecipi del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, Aise ed Aisi<sup>14</sup>, ovvero, rispettivamente, l'agenzia informazioni e sicurezza esterna e l'agenzia informazioni e sicurezza interna<sup>15</sup>: pur mantenendo il doppio binario, il legislatore, con riferimento ai due servizi segreti, ha deciso, infatti, di superare integralmente la precedente disciplina del 1977, distinguendo gli stessi in base alla sfera territoriale di azione e di competenza, esterna il primo ed interna il secondo, e riportandoli entrambi alle dipendenze del Presidente del Consiglio<sup>16</sup>.

L'Aise, con funzione di ricerca ed elaborazione delle informazioni utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica dalle minacce provenienti dall'estero, non può operare all'interno del territorio nazionale se non in collaborazione con l'Aisi e nei limiti del coordinamento realizzato dal Dis, risponde al Presidente del Consiglio dei Ministri, ma, salvo casi d'urgenza, non può rapportarsi con lo stesso se non attraverso il Direttore del Dis.

L'Aisi, con funzione di ricerca ed elaborazione delle informazioni utili alla difesa, anche in attuazione di accordi internazionali, della sicurezza interna della Repubblica e delle istituzioni democratiche da ogni forma di attività eversiva e di aggressione criminale o terroristica, *ex adverso* non può operare all'esterno del territorio nazionale se non in collaborazione con l'Aise e nei limiti del coordinamento realizzato dal Dis, risponde al Presidente del Consiglio dei Ministri, ma, salvo casi d'urgenza, non può rapportarsi con lo stesso se non attraverso il Direttore del Dis.

**1.3 L'organizzazione del sistema.** Il capo II della l. n. 124 del 2007, intitolato "Disposizioni organizzative", disciplina l'apparato amministrativo di supporto ai soggetti di cui al capo I, la cui attività si pone in rapporto strumentale rispetto alla tutela del segreto, ed appronta talune significative modifiche al codice di procedura penale.

L'art. 9 istituisce, nell'ambito del Dis, l'Ucse, Ufficio centrale per la segretezza, con funzione di direzione e coordinamento, di consulenza e controllo sull'applicazione delle norme di legge, dei regolamenti e di ogni altra disposizione in ordine alla tutela amministrativa del

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 5, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

<sup>14</sup> Per quanto concerne, invece, il Ris, Reparto informazioni e sicurezza dello Stato Maggiore della Difesa, esso non è parte del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, svolgendo esclusivamente compiti di carattere militare, pur agendo in stretto collegamento con l'Aise. Cfr. art. 8, l. 3 Agosto 2007, n. 124; DPCM 30.07.2010, "Adozione del regolamento che disciplina i rapporti di collaborazione tra l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna ed il Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa".

<sup>15</sup> Cfr. artt. 6 e 7, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

<sup>16</sup> La legge n. 801 del 1977 prevedeva due servizi, il Sismi ed il Sisd, distinti per contenuto, incidendo il primo in ambito militare ed il secondo in ambito civile, ed in merito alla dipendenza gerarchica, essendo assoggettato il primo al Ministro della difesa ed il secondo al Ministro dell'interno.

segreto di Stato ed alle classifiche di segretezza di cui all'art. 42<sup>17</sup>. In particolare, competono all'Ucse: l'attività istruttoria funzionale all'esercizio da parte del Presidente del Consiglio dei propri poteri in tema di apposizione e opposizione del segreto; lo studio e la predisposizione di disposizioni esplicative finalizzate a garantire la sicurezza di quanto coperto dalle predette classifiche di segretezza; il rilascio e la revoca dei "n.o.s.", nulla osta di sicurezza<sup>18</sup>, previo parere dei Direttori di Aise e Aisi e, ove occorra, dei Ministri dell'interno e della difesa; la conservazione e l'aggiornamento dell'elenco dei soggetti muniti di "n.o.s."

Gli articoli 10 e 11, nuovamente nell'ambito del Dis, disciplinano, invece, l'istituzione, rispettivamente, dell'Ufficio centrale degli archivi e della Scuola di formazione, il primo con funzione di gestione, controllo, conservazione dell'archivio centrale del Dis<sup>19</sup>, la seconda con l'obiettivo di curare l'addestramento, la formazione e l'aggiornamento del personale di Dis, Aise e Aisi.

Passando alle innovazioni apportate dalla legge in oggetto al c.p.p.<sup>20</sup>, appare opportuno evidenziare taluni aspetti degli articoli 14, 15, 16, i quali concernono il ruolo dell'autorità giudiziaria ed i suoi rapporti con i soggetti di cui al capo I: l'art. 14 stabilisce la possibilità per il Presidente del Consiglio di richiedere copie di atti di procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto se "ritenute indispensabili per lo svolgimento delle attività connesse alle esigenze del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica"; l'art. 15, parallelamente, prevede che l'autorità giudiziaria possa disporre, nel rispetto delle diverse procedure, l'acquisizione di documenti, atti o cose presso tutti gli uffici collegati all'esercizio delle funzioni di informazione per la sicurezza della Repubblica; l'art. 16, infine, disciplina una procedura speciale<sup>21</sup> nel caso in cui, rispetto ai documenti richiesti dall'autorità giudiziaria sia eccepita la sussistenza di un segreto di Stato a tutela di quegli atti, statuendo che la procedura

---

17 Le classifiche di cui all'art. 42 della l. n. 124 del 2007, articolate in "segretissimo", "segreto", "riservatissimo", "riservato", sono "attribuite per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi (e siano a ciò abilitati) in ragione delle proprie funzioni istituzionali". Cfr. art. 42, l. 3 Agosto 2007, n. 124; DPCM 12.06.2009, n. 7/2009, "*Determinazione dell'ambito dei singoli livelli di segretezza, dei soggetti con potere di classifica, dei criteri d'individuazione delle materie oggetto di classifica nonché dei modi di accesso nei luoghi militari o definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica*".

18 Il rilascio del "n.o.s." di durata decennale per le classifiche "segreto" e "riservatissimo" e quinquennale per quelle di "segretissimo", peraltro, presuppone un accertamento volto ad appurare che il soggetto beneficiario "dia sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà alle Istituzioni della Repubblica, alla Costituzione e ai suoi valori, nonché di rigoroso rispetto del segreto". Cfr. art. 9, l. 3 Agosto 2007, n. 124; DPCM 01.08.2008, "*Regolamento che definisce l'ordinamento e l'organizzazione del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis) ed i compiti degli uffici istituiti nel suo ambito, nonché le procedure per l'accertamento per il rilascio e la revoca del n.o.s.*".

19 L'archivio contiene tutta la documentazione relativa alle attività ed ai bilanci dei servizi di informazione per la sicurezza, alle condotte di cui all'art. 17 (ovvero alle condotte del personale dei servizi coperte da garanzia funzionale ai sensi della presente legge) ed alle relative procedure di autorizzazione. Cfr. art. 10, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

20 E con ciò superando gli articoli 12 e 13, i quali disciplinano, rispettivamente, la necessaria cooperazione delle forze armate, di polizia, degli agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza con il personale dei servizi di informazione per la sicurezza per lo svolgimento delle relative funzioni e la possibilità per Dis, Aise e Aisi di richiedere la collaborazione della P. A. e di soggetti erogatori di servizi di pubblica utilità. Cfr. artt. 12 - 13, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

21 Cfr. G. Campanelli, *La nuova legge sul segreto di Stato tra problemi di interpretazione, prime applicazioni e riscontri giurisprudenziali*, in *Temi e questioni di attualità costituzionale*, a cura di S. Panizza e R. Romboli, Cedam, 2008, pag. 319.

resti sospesa fino a quando il Presidente del Consiglio non abbia autorizzato l'acquisizione del documento o, invece, abbia confermato la presenza del segreto entro 30 gg. o, infine, non si sia pronunciato entro tale termine<sup>22</sup>.

**1.4 Le garanzie funzionali.** Il capo III, dedicato alle garanzie funzionali, allo statuto giuridico del personale ed alle norme di contabilità si segnala, ai nostri fini, soprattutto per quanto riguarda la prima delle tematiche: appare da subito evidente, infatti, come il legislatore abbia, con questa scriminante, ricercato in materia un bilanciamento tra l'interesse alla sicurezza della Repubblica e l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, valori costituzionalmente rilevanti, meritevoli entrambi di protezione ed insuscettibili di totale sacrificio<sup>23</sup>.

L'art. 17 dichiarando non punibile il personale dei servizi di informazione per la sicurezza che commetta determinati reati, purché autorizzati, lascia intravedere come il legislatore abbia svolto in siffatta sede il tipico giudizio tripartito che caratterizza il bilanciamento di interessi costituzionali contrastanti: questa previsione, infatti, non solo afferma la legittimità del fine di tali violazioni della legge penale, ovvero il raggiungimento degli obiettivi del sistema di informazione per la sicurezza, e dichiara la congruità dello strumento rispetto al fine, prevedendo che tali condotte non costituiscano reato solamente se autorizzate dal Presidente del Consiglio (o dall'autorità delegata) e siano "indispensabili<sup>24</sup>" per il conseguimento di obiettivi altrimenti non perseguibili, ma, soprattutto, statuisce come tali condotte debbano essere proporzionate al conseguimento delle finalità del sistema e siano il frutto di "obiettiva e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti<sup>25</sup>". Il fatto, poi, che tali condotte criminose siano giustificate nella misura in cui soddisfino un interesse generale e non siano, invece, ancorate alla qualifica personale del soggetto agente si manifesta chiaramente nell'ultimo comma dell'art. 17, che estende la non punibilità alle condotte, pur autorizzate ed indispensabili, poste in essere da soggetti estranei al sistema in concorso con i dipendenti dello stesso<sup>26</sup>.

La scelta del Parlamento rispetto a dette fattispecie di reato è stata quella di non affermare in positivo quali fossero consentite e, dunque, scriminate, ma di statuire, in negativo, quali non fossero autorizzabili: le cause di cui all'art. 17, infatti, non si applicano ai 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, l'incolumità di una o più persone; ai delitti di cui

---

22 In quest'ultimo caso, l'autorità giudiziaria potrà acquisire l'atto, il documento o la cosa.

23 Come, peraltro, stabilito nella lett. D, comma 6, art. 17 della legge *de qua*, ove, con riferimento alle condotte non punibili, si prevede che esse vengano "effettuate in modo da comportare il minor danno possibile per gli interessi lesi". Cfr. art. 17, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

24 Cfr. lett. B, comma 6, art. 17, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

25 Cfr. lett. C, comma 6, art. 17, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

26 Cfr. comma 7, art. 17, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

agli artt. 289, 294, 255 c.p., ex l. 20 Febbraio 1958, n. 75 e contro l'amministrazione della giustizia; alle condotte per le quali non sia opponibile il segreto di Stato (eccetto le fattispecie di cui agli artt. 270 bis, comma 2, e 416 bis, comma 1, c.p.)<sup>27</sup>.

Non possono, altresì, venire poste in essere le suddette condotte nelle sedi dei partiti politici rappresentati in Parlamento o in un'assemblea o consiglio regionale, nelle sedi di organizzazioni sindacali ovvero nei confronti di giornalisti iscritti all'albo<sup>28</sup>.

Solamente, dunque, l'autorizzazione concessa dal Presidente del Consiglio (o dall'autorità delegata) o, in caso d'urgenza, da parte del Direttore del Dis, salva ratifica successiva da parte del capo dell'Esecutivo<sup>29</sup>, consente l'opponibilità<sup>30</sup> della causa di giustificazione relativa alle condotte in esame all'autorità giudiziaria<sup>31</sup>.

I successivi articoli del capo III, fino al n. 29 (escluso), sono dedicati allo statuto giuridico del personale: l'art. 21 rinvia ad un successivo regolamento la disciplina e la determinazione del contingente speciale del personale addetto al Dis, all'Aise ed all'Aisi, fissando tuttavia la cornice normativa entro la quale dovrà svilupparsi l'azione normativa dell'Esecutivo<sup>32</sup>; l'art. 22 disciplina i ricorsi giurisdizionali al giudice amministrativo aventi ad oggetto i rapporti di lavoro *de quo*; l'art. 23 esclude che il personale di cui all'art. 21 rivesta la qualifica di agente di polizia giudiziaria, di pubblico ufficiale, di ufficiale e di agente di

---

27 Cfr. commi 2,3,4, art. 17, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

28 Esaminando i lavori parlamentari nel paragrafo seguente si vedrà come il presente comma 5 dell'art. 17 sia stato oggetto di critica da parte dell'opposizione, in particolare in relazione alla previsione riguardante i giornalisti iscritti all'albo.

29 Ex art. 18, comma 4, in casi d'urgenza, il Direttore del Dis autorizza le condotte richieste dandone comunicazione immediata, o comunque entro le 24 ore, al Presidente del Consiglio, informando altresì il Dis: il Presidente o l'autorità delegata, successivamente, ratifica il provvedimento entro 10 giorni se ritiene l'autorizzazione di sua competenza e presenti i presupposti di cui all'art. 17. Cfr. comma 5, art. 18, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

30 L'art. 19 descrive, a tal riguardo, i diversi contesti nei quali la speciale causa di giustificazione può essere opposta: innanzitutto, nell'ambito delle indagini preliminari, il Direttore del servizio di informazione per la sicurezza interessato, tramite il Dis, potrà opporre all'autorità giudiziaria procedente l'esistenza della causa di giustificazione (la stessa autorità dovrà conseguentemente chiedere conferma al Presidente del Consiglio circa l'esistenza dell'autorizzazione ex art. 18); in secondo luogo, nel corso del dell'udienza preliminare o del giudizio, il Presidente del Consiglio potrà essere interpellato dallo stesso giudice procedente e sarà tenuto, previa sospensione del procedimento, a confermare entro 10 gg. l'esistenza dell'autorizzazione, indicandone i motivi (diversamente l'autorità giudiziaria potrà procedere); in terzo luogo, nel caso venga sollevato conflitto di attribuzione, dopo che sia stata disposta la custodia degli atti presso il procuratore della Repubblica, la Corte costituzionale avrà pieno accesso agli stessi atti ed al provvedimento di autorizzazione, con idonee garanzie di segretezza; in quarto luogo, in caso di arresto in flagranza o di esecuzione di misura cautelare di appartenente ai servizi di informazione per la sicurezza il quale opponga la causa di giustificazione *de quo*, l'esecuzione del provvedimento verrà sospesa e la persona sarà trattenuta negli uffici di P.G. per gli accertamenti necessari (non oltre, tuttavia, 24 ore): contestualmente il procuratore della Repubblica, immediatamente informato, chiederà conferma al Direttore del Dis circa la sussistenza del provvedimento di autorizzazione e se non otterrà da questi risposta entro 24 ore procederà a norma del c.p.p. Le eventuali condotte degli agenti di Aise e Aisi, finalizzate all'ottenimento dell'autorizzazione ex art. 18 in mancanza dei presupposti ex art. 17, sono assistite da sanzioni penali. Cfr. artt. 19, 20, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

31 In mancanza dei presupposti ex artt. 17, 18, invece, il Presidente adotterà le necessarie misure ed informerà l'autorità giudiziaria senza ritardo. Cfr. comma 6, art. 18, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

32 Il regolamento cui si fa riferimento è quello approvato con DPCM 23.03.2011, n. 1. Nell'articolo in esame si afferma come la regolamentazione dello statuto giuridico del personale, secondo il legislatore del 2007, non possa prescindere dalla creazione di un ruolo unico; dall'adozione del concorso pubblico quale modalità principale di selezione del personale; dall'individuazione di cause di incompatibilità per parentela, conflitto di interessi; carica elettiva o ruolo pubblico; dalla determinazione univoca delle componenti del trattamento economico e dei criteri di progressione di carriera). Cfr. art. 21, l. 3 Agosto 2007, n. 124; DPCM 23.03.2011, n. 1, "Regolamento sullo stato giuridico ed economico del personale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis), dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi)".

pubblica sicurezza, riconoscendo, tuttavia, possibile, per l'esercizio di talune attività strettamente connesse ad una specifica operazione dei Servizi di informazione per la sicurezza, l'attribuzione di una delle due ultime qualifiche elencate, per non oltre un anno, da parte del Presidente del Consiglio, su proposta del direttore del Dis<sup>33</sup>; gli articoli 24 e 25, intitolati rispettivamente "Identità di copertura" e "Attività simulate", consentono al direttore del Dis, previa comunicazione al Presidente del Consiglio o all'autorità delegata, su proposta del direttori di Aise e Aisi, di disporre l'utilizzo da parte degli addetti ai servizi di informazione per la sicurezza di documenti di identificazione falsi e di autorizzarli all'esercizio di attività economiche simulate<sup>34</sup>; l'art. 26 delinea la normativa in materia di trattamento dei dati personali, affermando come la loro raccolta ed il loro trattamento debbano esclusivamente essere finalizzati agli scopi istituzionali del sistema di informazione per la sicurezza; l'art. 27 è, invece, dedicato alla tutela materiale degli addetti di Dis, Aise e Aisi, nel caso in cui, nel corso di un procedimento giudiziario, debbano essere sentiti o debbano essere da loro acquisite talune dichiarazioni, prevedendo come regola generale la partecipazione a distanza; l'art. 28, infine, introduce l'art. 270 *bis* del c.p.p., statuendo che, in caso di acquisizione da parte della polizia giudiziaria, a mezzo intercettazione, di comunicazioni di servizio di appartenenti al Dis, all'Aise e all'Aisi, questa debba disporre la custodia e la conservazione in luogo protetto.

Ai nostri fini, interessa, tuttavia, soprattutto il prosieguo dell'art. 28: terminate le intercettazioni, infatti, l'autorità giudiziaria trasmette al Presidente del Consiglio dei Ministri copia della documentazione contenente le informazioni di cui intende avvalersi nel processo per accertare l'eventuale presenza di un segreto di Stato<sup>35</sup>: se entro 60 giorni dalla notificazione della richiesta il Presidente non oppone il segreto, l'autorità giudiziaria acquisisce la notizia e provvede all'ulteriore corso del procedimento, diversamente deve arrestarsi non potendo utilizzare le predette informazioni. L'autorità giudiziaria, infatti, può procedere solamente in base ad elementi autonomi ed indipendenti dalle informazioni coperte dal segreto<sup>36</sup>.

In calce all'art. 28 sono, infine, contenute due importanti previsioni, la prima, dedicata alla disciplina accessoria dell'eventuale conflitto di attribuzioni che potrebbe sorgere in tale circostanza tra autorità giudiziaria e Presidente del Consiglio, la seconda, volta ad identificare

---

33 Pur non essendo pubblici ufficiali, i dipendenti di cui all'art. 21, l. 3 Agosto 2007, n. 124, hanno l'obbligo di denunciare fatti costituenti reato ai rispettivi direttori i quali informeranno, di seguito, senza ritardo, il Presidente del Consiglio o l'autorità delegata. Peraltro, i direttori di Dis, Aise e Aisi hanno l'obbligo di fornire le informazioni e gli elementi di prova relativi a fatti configurabili come reato alla polizia giudiziaria: tuttavia, l'adempimento di tale obbligo può essere ritardato per esigenze connesse al sistema su autorizzazione del Presidente del Consiglio. Cfr. commi 6, 7, 8, art. 23, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

34 L'Art. 4 della l. n. 133 del 2012 modifica l'art. 24, comma 2, della l. n. 124 del 2007 prevedendo che, fermo quanto previsto dall'art. 23, comma 2, i documenti indicati nell'art. 24, comma 1, "non conferiscano la qualità di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza o di polizia tributaria".

35 Solo in casi di urgenza, quali il pericolo di fuga, di inquinamento delle prove o la necessità di intervenire per prevenire o interrompere la commissione di un delitto per il quale sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, l'autorità giudiziaria può utilizzare le informazioni in questione prima della risposta del Presidente. Cfr. comma 3, art. 28, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

36 Tale previsione contenuta nel comma 6 dell'art. 28 verrà ribadita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 106 / 2009.

nella Corte costituzionale il momento di chiusura e di razionalità complessiva del sistema. Il comma 7, prima disposizione, prevede che quando sia sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, qualora il conflitto sia risolto nel senso dell'insussistenza del segreto di Stato, il Presidente del Consiglio non potrà più opporlo con riferimento al medesimo oggetto; qualora, invece, il conflitto sia risolto nel senso della sussistenza del segreto, l'autorità giudiziaria non potrà acquisire né utilizzare, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali sia stato opposto il segreto di Stato. Il comma 8, seconda disposizione, statuisce che in nessun caso il segreto di Stato sia opponibile alla Corte costituzionale, la quale "adotta le necessarie garanzie per la segretezza del procedimento"<sup>37</sup>.

L'ultimo articolo del capo III è dedicato alle norme di contabilità e disposizioni finanziarie: posta l'impossibilità di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica derivanti dall'attuazione della legge, l'art. 29 prevede che nello stato previsionale della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze sia istituita un'apposita unità previsionale di base per le spese del sistema di informazione per la sicurezza e che lo stanziamento *de quo*, previa distinzione tra fondi ordinari e riservati, debba ripartirsi tra Dis, Aise e Aisi su indicazione del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Cisir<sup>38</sup>.

**1.5 Il controllo parlamentare.** Il capo IV della legge 3 Agosto 2007, n. 124, dedicato al controllo parlamentare, istituisce il Copasir, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, attribuendogli poteri di controllo e di garanzia più penetranti di quelli previsti per l'originario Copaco. L'articolo 30 stabilisce che il Copasir, composto da 5 deputati e 5 senatori nominati entro 20 gg. dall'inizio di ogni legislatura dai Presidenti dei due rami del Parlamento in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, ma garantendo comunque la rappresentanza paritaria di maggioranza ed opposizione, "verifica, in modo sistematico e continuativo, che l'attività del sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni"<sup>39</sup>.

Il Copasir è guidato da un ufficio di presidenza, eletto a scrutinio segreto dai componenti del Comitato, composto da un presidente, da un vicepresidente e da un segretario. Il

---

37 Cfr. comma 8, art. 28, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

38 La puntuale definizione delle norme finanziarie era, tuttavia, rinviata al regolamento di contabilità del Dis e dei servizi di informazione per la sicurezza da adottarsi, sentito il Presidente della Corte dei Conti. Lo stesso valeva per la disciplina degli appalti di lavori e di fornitura di beni e servizi. Oggi possono confrontarsi il DPCM 01.08.2008 ed il DPCM 12.06.2009, n. 8/2009. Cfr. art. 29, l. 3 Agosto 2007, n. 124; DPCM 01.08.2008, "Regolamento che definisce l'ordinamento e l'organizzazione del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis) ed i compiti degli Uffici istituiti nel suo ambito, nonché le procedure per l'accertamento per il rilascio e la revoca del n.o.s."; DPCM 12.06.2009, n. 8/2009, "Definizione delle procedure per la stipula di contratti di appalti di lavori e forniture di beni e servizi del Dis, dell'Aise e dell'Aisi ed individuazione dei lavori delle forniture e dei servizi che possono essere effettuati in economia o a trattativa privata".

39 Con la legge n. 133 del 2012 è stato attribuito al Copasir anche il potere di verificare l'attività dei soggetti esterni al sistema. L'art. 5 della l. n. 133 del 2012 introduce, infatti, un nuovo comma dopo il secondo dell'art. 30 della l. n. 124 del 2007, secondo cui è compito del Comitato "accertare il rispetto di quanto stabilito nell'art. 8, comma 1, nonché verificare che le attività di informazione previste dalla presente legge svolte da organismi pubblici non appartenenti al sistema di informazione per la sicurezza rispondano ai principi della presente legge".

presidente è eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione<sup>40</sup> e per la sua elezione è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti<sup>41</sup>.

Come già accennato in premessa, la mera descrizione generale dei contenuti dell'attività del Copasir può confondere l'interprete mostrandogli un organismo pienamente rispettoso dei rapporti vigenti all'interno della forma di governo ed in grado di bilanciare l'alto potere di direzione del sistema affidato al Presidente del Consiglio: in realtà, andando oltre l'apparenza e leggendo tra le righe, potrà individuarsi un potere certamente più efficace del precedente, indubbiamente radicato e stringente nei rapporti con la pubblica amministrazione e con l'autorità giudiziaria ma assolutamente incapace di contenere quello presidenziale.

Il discorso vale anche dopo la modifica del 2012: come potrà notarsi, per quanto sia stata compresa la marginalità delle competenze del Copasir rispetto a quelle del Presidente del Consiglio, le soluzioni assunte non sono in grado di rendere realmente efficace il controllo parlamentare ma, al massimo, di renderlo più consapevole ed edotto.

Uno degli obiettivi della presente indagine sarà, dunque, quello di capire perché il legislatore del 2007 abbia volutamente deciso di limitare la propria sfera di competenza a vantaggio di quella del capo dell'Esecutivo. Sin da ora, tuttavia, è possibile affermare come il Parlamento, nella sua autonomia, abbia ritenuto di dovere, in funzione della tutela della *salus rei publicae*, rinunciare a talune delle proprie attribuzioni e come il potere del Presidente del Consiglio sfugga, nel presente settore, ad una piena riconduzione nelle previsioni costituzionali.

Per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 30, il Copasir può, dunque:

- I. svolgere le audizioni del Presidente del Consiglio, dell'autorità delegata, dei Ministri che compongono il Cisir, dei direttori di Dis, Aise, Aisi e, in casi eccezionali, con delibera motivata comunicata al Presidente del Consiglio (che, peraltro, potrà opporvisi per giustificati motivi), dei dipendenti del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica;
- II. sentire soggetti esterni al sistema per finalità connesse all'esercizio delle sue funzioni;
- III. ottenere dall'autorità giudiziaria copie di atti e documenti relativi a procedimenti in corso o ad indagini e inchieste parlamentari, anche in deroga al divieto di cui all'art. 329 c.p.p.<sup>42</sup>;
- IV. ottenere da appartenenti al sistema e dalla P. A. informazioni, copie di atti e documenti;

---

40 Il dato normativo non riesce, tuttavia, a spiegare quanto di recente accaduto, ovvero il fatto che l'On. D'Alema, iscritto al Partito democratico, forza politica di maggioranza nell'ultimo Governo "Monti", sia stato (e sia tuttora) Presidente del Copasir. Delle due, infatti, l'una: o la previsione che attribuisce la presidenza del Copasir all'opposizione è stata violata o presenta evidenti lacune.

41 Se nessuno riporta tale maggioranza, si procede al ballottaggio tra i due candidati più votati e, in caso di parità, prevale il più anziano. Per l'elezione del vicepresidente e del segretario si segue invece il principio della maggioranza semplice e ad ogni "testa" viene attribuito un voto. Cfr. commi 4, 5, 6, art. 30, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

42 Secondo alcuni tale potere di acquisizione risulta eccessivamente ampio. Cfr. ad es. Campanelli G., *La nuova legge sul segreto di Stato*, cit., pag. 320.

- V. esprimere pareri obbligatori ma non vincolanti sugli schemi di regolamento di cui alla legge in analisi e di decreto o regolamento concernente lo stato e l'organizzazione del contingente speciale di cui all'art. 21;
- VI. effettuare accessi ed ispezioni nei luoghi di pertinenza del sistema, previa comunicazione al Presidente del Consiglio.

Ebbene, in linea con quanto si osservava in precedenza, risulta utile ricordare come, in primo luogo, il potere di audizione del Copasir non sia vincolante per il Presidente del Consiglio; in secondo luogo, la possibilità per il Comitato di sentire i dipendenti dei Servizi o persone estranee al sistema sia subordinata alla ricorrenza di casi eccezionali ed alla non opposizione del Presidente del Consiglio; in terzo luogo, il parere da esprimersi obbligatoriamente da parte dell'organismo *de quo* sugli schemi di regolamento di cui alla legge in analisi non sia vincolante per il Consiglio dei Ministri; in quarto ed ultimo luogo, il diritto del Copasir di effettuare accessi negli uffici di pertinenza del sistema non solo sia sottoposto alla preventiva comunicazione al capo del Governo ma detti sopralluoghi possano da quest'ultimo essere differiti.

Con particolare riferimento al potere di acquisizione documentale e probatoria del Copasir, occorre, tuttavia, sottolineare che, nel caso in cui i suddetti destinatari della richiesta, ovvero appartenenti al sistema della *salus rei publicae* e pubblica amministrazione, si oppongano alla stessa per ragioni connesse alla sicurezza della Repubblica, a rapporti con Stati esteri, allo svolgimento di operazioni in corso o all'incolumità di fonti, collaboratori ed appartenenti al sistema, il Copasir potrà rivolgersi al Presidente del Consiglio che, entro 30, giorni valuterà se l'esigenza di riservatezza opposta sussista effettivamente<sup>43</sup>. Naturalmente si prevede che l'esigenza *de qua* non operi per fatti per i quali non sia opponibile il segreto di Stato. Quest'ultima precisazione è significativa perché è solo in tale frangente, pur parziale e marginale, che il potere del Copasir può realmente contrastare quello presidenziale, statuendosi, infatti, nel comma 9 che: "in nessun caso l'esigenza di riservatezza di cui al comma 8 o il segreto di Stato possano essere opposti al Comitato che, a maggioranza dei due terzi<sup>44</sup>, abbia disposto indagini sulla rispondenza dei comportamenti di appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza a compiti istituzionali previsti dalla presente legge".

Il legislatore del 2007 ha, quindi, previsto la possibilità che il potere del capo del Governo possa essere arginato, ma solo nel caso indicato ed a patto che vi sia stato un largo

---

43 Qualora il Copasir ritenga infondata la decisione del Presidente o non ottenga alcuna comunicazione, potrà riferirne a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni. Cfr. comma 10, art. 31, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

44 Nella versione originaria della l. n. 124 del 2007 era prevista l'unanimità al posto della maggioranza rafforzata. L'abbassamento della soglia costituisce una delle modifiche introdotte dal legislatore nel 2012 per rendere più incisivo e più agevole il controllo parlamentare. Detta variazione può dirsi, tuttavia, compatibile con la natura estremamente garantista di un organismo come il Copasir, abituato a procedere senza logiche di maggioranza?

consenso da parte dei componenti del Comitato<sup>45</sup>, espressivo, peraltro, di tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento.

Continuando la descrizione delle attività del Copasir, può ricordarsi il potere dello stesso di:

- I. controllare la documentazione di spesa relativa alle operazioni concluse<sup>46</sup>;
- II. conoscere lo stato complessivo del sistema, corrispondendo agli obblighi informativi cui sono tenuti tutti gli altri soggetti istituzionali coinvolti<sup>47</sup>;
- III. accertamento di condotte lesive delle norme che regolano l'attività di informazione per la sicurezza<sup>48</sup>;
- IV. presentare una relazione annuale al Parlamento per riferire sull'attività svolta e formulare proposte e segnalazioni su questioni di propria competenza.

Considerata la rilevanza delle funzioni attribuite al Copasir dalla legge in esame (indiscutibile anche se non sufficiente a bilanciare lo strapotere presidenziale), nella stessa si è previsto, all'art. 36, di vincolare al segreto tutti i componenti del medesimo Comitato, elettivi o meno (ed anche dopo la cessazione dell'incarico nel primo caso) rispetto a tutte le informazioni acquisite, assicurando tale obbligo con rilevanti sanzioni penali<sup>49</sup>.

---

45 E' necessario, poi, ricordare che né il segreto d'ufficio, né quello bancario o professionale, né quello funzionale da parte dei componenti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta sono opponibili al Copasir, ma solo quello tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

46 Ai sensi del nuovo comma 1 dell'art. 32 della l. n. 124 del 2007, poi, il Comitato esprime, altresì, il proprio parere sulle delibere assunte dal Cisir sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra il Dis ed i Servizi e sui relativi bilanci preventivi e consuntivi, nonché sul piano annuale delle attività dell'ufficio ispettivo di cui all'art. 4, comma 3, lettera i). Cfr. art. 7, l. n. 133 del 2012.

47 Tra le numerose comunicazioni da trasmettersi al Copasir sia sufficiente ricordare: la relazione semestrale sullo stato dei Servizi del Presidente del Consiglio; i regolamenti, le direttive del Presidente del Consiglio che riguardino ambiti di competenza del Comitato nonché i decreti e i regolamenti concernenti lo stato e l'organizzazione del contingente speciale ex art. 21; i regolamenti inerenti al sistema dei Ministri dell'interno, della difesa e degli affari esteri; le informazioni relative alle operazioni realizzate da Aise e Aisi in cui siano state poste in essere condotte autorizzate previste dalla legge come reato; le informative sull'andamento della gestione finanziaria. Cfr. art. 33, l. 3 Agosto 2007, n. 124 per l'elencazione completa.

48 Nell'ambito del complessivo (anche se, come vedremo, sterile) rafforzamento del controllo parlamentare da parte della legge del 2012, il Copasir nell'ambito di tale attività di accertamento delle condotte di appartenenti o ex appartenenti ai servizi segreti, può "richiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri di disporre lo svolgimento di inchieste interne ai sensi dell'art. 4, comma 3, lett. i). Le relazioni conclusive delle inchieste interne sono trasmesse integralmente al medesimo comitato parlamentare".

49 La violazione dell'obbligo (compresa la divulgazione di informazioni non autorizzata) è punita a norma dell'art. 326 c.p. (ma se la violazione è commessa da un parlamentare le pene sono aumentate da un terzo alla metà). Per quanto riguarda la procedura, si stabilisce che il Presidente del Comitato denunci la violazione all'autorità giudiziaria ma, nel caso si tratti di parlamentare, ai Presidenti delle due Camere. In quest'ultimo caso, nominata una commissione d'indagine da parte del Presidente della Camera di appartenenza, se sarà accertata la violazione dell'obbligo, si procederà all'immediata rimozione del parlamentare. Cfr. art. 36, l. 3 Agosto 2007, n. 124

**1.6 Il segreto.** Il capo V della legge n. 124 del 2007<sup>50</sup> riguarda la tematica principale della presente trattazione, di cui si cercherà, nel prosieguo, di ricostruire la genesi, esaminare le dinamiche e dimostrare o confutare la compatibilità costituzionale: “la disciplina del segreto”.

Il cuore della disciplina sul segreto di Stato è l’art. 39: tale previsione individua non solo l’oggetto ed i limiti del segreto ma, innovando rispetto alla legislazione precedente, indica le finalità poste a loro fondamento. In altre parole “atti, documenti, notizie, attività e ogni altra cosa” non sono meritevoli della tutela garantita dal segreto di Stato in quanto tali ma nella misura in cui “la loro diffusione sia idonea a recare danno all’integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all’indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato”. Allo stesso modo, tali notizie, documenti o cose non sono meritevoli della tutela suindicata quando siano relativi a “fatti di terrorismo o eversivi dell’ordine costituzionale” o costituenti specifici delitti previsti nel codice penale<sup>51</sup>.

Accanto alla definizione del segreto, caratterizzata da un’evidente elasticità ermeneutica<sup>52</sup>, si collocano ulteriori previsioni che rendono più trasparente la complessiva disciplina, alla luce dei principi fondamentali del diritto amministrativo: da un lato è regolato, infatti, l’accesso ai documenti segretati decorso un periodo massimo di 15 anni, prorogabile di ulteriori 15 anni, decorrente dall’apposizione<sup>53</sup> o, in assenza di questa, dalla conferma dell’opposizione<sup>54</sup> del segreto di Stato disposta dal Presidente del Consiglio<sup>55</sup>, mentre,

---

50 Si citano per ragioni di completezza gli ultimi due articoli del capo IV, il 37 ed il 38, i quali, rispettivamente, disciplinano l’organizzazione interna del Copasir e la relazione annuale del Governo al Parlamento sulla politica dell’informazione per la sicurezza: l’art. 37, rinviando al successivo regolamento interno da adottarsi a maggioranza assoluta la definizione puntuale dell’organizzazione interna del Copasir (atto, poi, effettivamente adottato), afferma comunque come le sedute dello stesso organismo dovranno essere segrete e come il Comitato fruirà del personale, dei locali e degli strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere; l’art. 38 vincola, invece, il Governo a presentare entro il mese di febbraio una relazione annuale sulla politica dell’informazione per la sicurezza riferita all’anno precedente. Cfr. artt. 37, 38, l. 1. 3 Agosto 2007, n. 124. Cfr. Copasir, Regolamento interno approvato nella seduta del 22.11.2007, modificato nelle sedute 11.06.2009 e 17.11.2009, [www.sicurezzanazionale.gov.it](http://www.sicurezzanazionale.gov.it).

51 Quali quelli di cui agli artt. 285, 416 bis, 416 ter, 422 c.p. Cfr. Comma 11, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

52 Lo stesso comma 5 dell’art. 39 stabilisce che con regolamento “il Presidente del Consiglio disciplina i criteri per l’individuazione delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato”. A tal proposito, di grande interesse è il regolamento adottato con DPCM 8 Aprile 2008 che ha previsto i criteri per l’individuazione di quanto può essere oggetto di segreto di Stato (peraltro non senza contrasti, avendo esteso, tra l’altro, anche a fatti di natura economica la possibilità di essere coperti da segreto di Stato). Cfr. comma 7, art. 39, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

53 Cfr. comma 7, art. 39, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

54 Cfr. art. 40, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

55 Stabilisce il comma 8 dell’art. 39: “entro 30 giorni dalla richiesta, il Presidente del Consiglio dei ministri consente l’accesso ovvero, con provvedimento motivato, trasmesso senza ritardo” al Copasir, “dispone una o più proroghe del vincolo. La durata complessiva del vincolo del segreto di Stato non può essere superiore a trenta anni”. Cfr. comma 7, art. 39, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

dall'altro, è prevista la possibilità per lo stesso capo del Governo di disporre la cessazione del vincolo quando vengano a mancare i presupposti<sup>56</sup>.

L'art. 40, con cui si è sostituito l'art. 202 c.p.p., è, invece, dedicato alla tutela procedimentale del segreto: detta disposizione prevede l'obbligo di astensione dal deporre su fatti coperti da segreto di Stato per i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio, ma soprattutto contiene una disciplina processuale rigida per l'ipotesi in cui il testimone, nell'ambito di un procedimento, opponga un segreto di Stato. La previsione *de qua*, nella circostanza suesposta, individua un *iter* da seguirsi obbligatoriamente per l'autorità giudiziaria, che inevitabilmente riduce l'ampiezza della propria sfera di competenza:

- innanzitutto, a seguito dell'opposizione, il giudice dovrà informare il Presidente del Consiglio ai fini dell'eventuale conferma del segreto, "sospendendo ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto del segreto" ma non il giudizio stesso;
- conseguentemente, se il segreto risulta confermato e la conoscenza del suo oggetto è necessaria ai fini processuali, il giudice deve pronunciare sentenza di non doversi procedere;
- se, tuttavia, il Presidente del Consiglio, entro 30 gg. dalla richiesta, non conferma l'esistenza del segreto, l'autorità giudiziaria acquisisce la notizia e provvede per l'ulteriore corso del procedimento;
- diversamente, l'opposizione del segreto, confermata con atto motivato del Presidente del Consiglio, inibisce all'autorità giudiziaria l'acquisizione e l'utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte dal segreto: all'autorità giudiziaria è consentito, tuttavia, di procedere in base ad elementi autonomi e indipendenti dagli atti, documenti e cose coperti dal segreto<sup>57</sup>. Il Presidente del Consiglio in caso di conferma dell'opposizione del segreto è tenuto a darne comunicazione immediata al Copasir, il quale potrà, nel caso la ritenga infondata, sottoporla all'attenzione delle Camere per le conseguenti valutazioni.

Il successivo art. 41 estende la disciplina di cui all'art. 40, nell'ambito di un'architettura legislativa di scarsa comprensibilità, ai procedimenti penali di ogni stato e grado nei quali venga opposto il segreto di Stato. Nella seconda parte della trattazione *de qua*, confrontata la giurisprudenza sul punto, potremo esaminare le diverse problematiche che l'interpretazione e l'applicazione degli articoli 40 e 41 hanno suscitato, con particolare riferimento alle

---

<sup>56</sup> Precisa il comma 11 dell'art. 39, tuttavia: "quando, in base ad accordi internazionali, la sussistenza del segreto incide anche su interessi di Stati esteri o di organizzazioni internazionali, il provvedimento con cui è disposta la cessazione del vincolo, salvo che ricorrano ragioni di eccezionale gravità, e a condizione di reciprocità, è adottato previa intesa con le autorità estere o internazionali competenti". Cfr. comma 11, art. 39, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

<sup>57</sup> Il prosieguo dell'*iter* è identico a quello descritto nei commi 7 e 8 dell'art. 28, ovvero "quando sia sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, qualora il conflitto sia risolto nel senso dell'insussistenza del segreto di Stato, il Presidente del Consiglio non può più opporlo con riferimento al medesimo oggetto; qualora, invece, il conflitto sia risolto nel senso della sussistenza del segreto, l'autorità giudiziaria non può né acquisire né utilizzare, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali è stato opposto il segreto di Stato. In nessun caso il segreto di Stato è opponibile alla Corte costituzionale, la quale adotta le necessarie garanzie per la segretezza del procedimento". Cfr. commi 7, 8, art. 40, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

implicazioni negative per il supremo diritto di difesa derivanti da un ampliamento indiscriminato dei soggetti obbligati a non rivelare il segreto di Stato<sup>58</sup>.

Di recente il legislatore ha, infine, introdotto una previsione identica tanto nell'art. 40 che nell'art. 41<sup>59</sup>, con il dichiarato obiettivo di rafforzare il sindacato politico del Copasir estendendolo sino alla completa indagine sul merito della conferma presidenziale: secondo tale disposizione il Presidente del Consiglio, su richiesta del Presidente del Copasir, “espone, in una seduta segreta appositamente convocata, il quadro normativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato”. Si avrà occasione in seguito di dimostrare come l'obiettivo del Parlamento di rendere più efficace il controllo parlamentare non sia stato raggiunto nemmeno questa volta: la previsione indicata, infatti, non solo risulta generica<sup>60</sup> ma, soprattutto, appare incapace di incidere sulla natura profonda del “correttivo” parlamentare, come visto esclusivamente “successiva”.

L'ultimo articolo del capo V, il n. 42, è dedicato alle classifiche di segretezza, le quali, articolate in “segretissimo”, “segreto”, “riservatissimo” e “riservato”, mirano a limitare la conoscenza e l'accesso a talune tipologie di informazioni. Detta limitazione opera a tutela dei soli soggetti che ne abbiano effettiva necessità e siano per questo motivo legittimati sulla base delle funzioni istituzionali svolte. Le classifiche sono apposte dall'autorità che forma il documento salvo il controllo del Presidente del Consiglio<sup>61</sup>.

**1.7 Le disposizioni finali.** Il VI e ultimo capo della legge in esame, dedicato alle disposizioni transitorie e finali, è significativo soprattutto per quanto previsto nell'art. 43, relativo alla procedura per l'adozione dei regolamenti. Richiamati in molte disposizioni (si tratta di 14 rinvii), i regolamenti, a partire dal primo e più significativo introdotto con il DPCM 8 Aprile 2008<sup>62</sup>, sono stati progressivamente adottati dall'Esecutivo. Come avremo modo di confrontare più avanti, l'eccessivo ricorso alle fonti secondarie, peraltro, spesso segretate<sup>63</sup>, ha

---

58 La l. n. 124 del 2007 non contempla, diversamente dalla l. n. 801 del 1977, l'obbligo di astensione per i soli testimoni, ma estende tale previsione ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati ed agli esercenti un servizio di pubblica necessità, senza alcuna specificazione circa la loro eventuale partecipazione ad un procedimento penale: ciò significa che l'obbligo di astensione grava anche sull'imputato e sull'indagato? Come vedremo più avanti, a seguito della sentenza n. 40/2012 della Corte costituzionale, la risposta da darsi a questa domanda è affermativa.

59 Cfr. artt. 11 e 12 della l. 7 Agosto 2012, n. 133.

60 Si vedrà più avanti come tale indeterminatezza sia stata il frutto di una scelta consapevole della I Commissione alla Camera.

61 “La classifica di segretezza è automaticamente declassificata a livello inferiore quando sono trascorsi 5 anni dalla data di apposizione; decorso un ulteriore periodo di 5 anni cessa comunque ogni vincolo di classifica. La declassificazione automatica non si applica quando, con provvedimento motivato, i termini di efficacia del vincolo sono prorogati dal soggetto che ha proceduto alla classifica, nel caso di proroga oltre il termine di 15 anni, dal Presidente del Consiglio dei ministri”. Cfr. commi 5, 6 l. 3 Agosto 2007, n. 124.

62 Conteneva criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di divenire oggetto di segreto di Stato.

63 Cfr. ad es. DPCM 23.03.2011., n. 1.

reso ancor più difficile il raggiungimento dell'obiettivo minimo di un sistema che si fonda sulla segretezza, vale a dire l'esigenza di trasparenza<sup>64</sup>.

## **2. L'iter parlamentare. Ovvero: la legge n. 124 del 2007 vista diacronicamente.**

**2.1 I lavori della Camera: la ricerca di un testo unitario.** Il 28 Novembre 2006, nella Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, presidente l'On. Luciano Violante, iniziava l'iter legislativo, in sede referente, della legge 3 Agosto 2007, n. 124.

Sul tavolo della Commissione erano presenti in quel momento quattro disegni di legge<sup>65</sup>, ma il quadro complessivo dei contributi in tema di riforma del sistema della sicurezza nazionale non era ancora compiuto<sup>66</sup>, accingendosi lo stesso Governo ed altri esponenti politici ad intervenire in tema.

In ogni caso, poteva immediatamente rilevarsi dall'esame delle suddette proposte, non solo l'assenza di divergenze d'opinione determinate dall'appartenenza politica, ma anche una sostanziale omogeneità nei contenuti, frutto, probabilmente, delle potenzialità unificanti di un tema basilare per la vita dello Stato quale la sua stessa difesa<sup>67</sup>: le tematiche cui tutti i vari proponenti facevano riferimento riguardavano, infatti, l'unicità o la pluralità dei servizi di sicurezza<sup>68</sup>, il ruolo fondamentale del Presidente del Consiglio dei Ministri cui affidare l'alta direzione e la responsabilità generale della politica informativa per la sicurezza; il rapporto tra servizi di sicurezza e magistratura; le garanzie funzionali del personale ed il segreto di Stato; il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato introdotto dalla l. n. 801 del 1977.

---

64 Gli altri articoli del capo VI sono il 44, contenente tra l'altro un'abrogazione espressa di tutte le altre norme incompatibili con la legge in oggetto, tranne quelle dei decreti attuativi che interessano il contenzioso del personale in quiescenza dei servizi di informazione per la sicurezza ai fini della tutela giurisdizionale di diritti e interessi; il 45, relativo alle disposizioni transitorie, che fissa la data di costituzione del Cisir; il 46, relativo all'entrata in vigore della legge 3 Agosto 2007, n. 124.

65 C. 445 Ascierio, C. 1401 Naccarato, C. 1566 Mattarella e C. 1822 Ascierio. Sul segreto di Stato, in particolare, avevano presentato proposte di legge i senatori Malabarba (68), Bulgarelli (246), Vitali (280) e Ripamonti (972).

66 Anche al Senato, peraltro, erano state depositate diverse proposte riformatrici della materia. Si trattava delle proposte del Senatore Mantovano (n. 139), del Senatore Ramponi (n. 328), del Senatore Brutti (n. 802), del Senatore Cossiga (nn. 339, 360, 765, 367).

67 "Il crollo del regime sovietico e dei regimi comunisti del patto di Varsavia, la fine del bipolarismo internazionale, il mutamento del sistema politico italiano che ha finalmente conosciuto l'alternanza tra diverse coalizioni al governo del Paese, l'avvento di nuove forme di terrorismo e, conseguentemente, di una nuova tipologia di pericoli per l'incolumità dei cittadini e per la sicurezza delle istituzioni, l'assenza di specifiche disposizioni in materia di garanzie funzionali, l'esigenza di rafforzare il Comitato parlamentare e di predisporre una nuova disciplina del segreto di Stato comportano la necessità di riformare il vigente sistema di sicurezza per renderlo più adeguato alle nuove esigenze". On. Violante. Cfr. N. 94, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 28 Novembre 2006 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...29.

68 Ritenendo più adeguato un sistema plurale, l'On. Violante affermava come "l'unico Paese che facesse eccezione fosse la Spagna, che aveva istituito nel 2002 il *Centro Nacional de Inteligencia*". In Spagna, in ogni caso, operavano almeno altri tre organismi di *intelligence*: il Commissariato generale dell'informazione, che dipendeva dal Ministero dell'Interno; il Dipartimento investigazioni e informazioni, anch'esso dipendente dal Ministro dell'Interno, la Divisione informazioni dello Stato Maggiore della difesa, dipendente dal Ministero della Difesa. On. Violante. Cfr. N. 94, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 28 Novembre 2006 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...29.

Sulla base di tale omogeneità sostanziale delle proposte, nella predetta seduta, utilizzando quale modello, in particolare, taluni d.d.l.<sup>69</sup>, il Presidente Violante, svolgendo la sua funzione orientativa della discussione, affermava quelli che avrebbero potuto essere i contenuti fondamentali del nuovo sistema della sicurezza nazionale: tra questi potevano individuarsi l'affidamento al Presidente del Consiglio dell'alta direzione e della responsabilità generale della politica informativa della sicurezza; la possibile delega di talune delle sue funzioni ad un Ministro per la sicurezza; l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio di un Comitato interministeriale per la sicurezza; la costituzione presso la Presidenza del Consiglio di un Dipartimento per le informazioni e la sicurezza, presieduto dal Ministro per la sicurezza per il coordinamento dell'intera attività informativa; la sostituzione di Sismi e Sisde con due agenzie, dipendenti dalla Presidenza del Consiglio, l'una con compiti di sicurezza interna e controspionaggio, l'altra con compiti di sicurezza esterna<sup>70</sup>; la previsione di un Comitato parlamentare di controllo composto da quattro deputati e quattro senatori e presieduto da un parlamentare dell'opposizione designato dai Presidenti delle Camere<sup>71</sup>; l'introduzione di garanzie funzionali per gli agenti dei Servizi<sup>72</sup>; la limitazione temporale del segreto di Stato, con l'esplicita previsione della sua inopponibilità su fatti, notizie e documenti concernenti reati commessi per finalità di eversione o di terrorismo<sup>73</sup>.

L'incidenza del progetto di riforma dell'intero sistema della sicurezza nazionale su molteplici tematiche richiedeva, naturalmente, che altre Commissioni permanenti, oltre alla I, intervenissero in materia in sede consultiva.

La prima tra queste era la Commissione Difesa, la quale, il 5 Dicembre 2006, richiama un parere sulle proposte di legge C. 445 Ascierio, C. 1401 Naccarato e C. 1566 Mattarella recanti "Sistema informativo per la sicurezza e segreto di Stato"<sup>74</sup>, deliberava, tuttavia,

---

69 Si trattava dei disegni di legge C. 1566 Mattarella e C. 1401 Naccarato. La proposta di legge C. 1566 Mattarella, sostituendo integralmente la legge 24 ottobre 1977, n. 801, prospettava una riforma complessiva del sistema di sicurezza, comprendente anche una nuova regolamentazione della tutela del segreto di Stato. La proposta di legge C. 1401 Naccarato, invece, concerneva unicamente il secondo profilo, introducendo disposizioni in parte analoghe alla proposta di legge C. 1566.

70 Mentre il Ris, Reparto Informazioni Sicurezza, sarebbe rimasto alle dipendenze del Ministero della Difesa, alla luce dei suoi specifici compiti militari, rientrando però nell'attività di coordinamento svolta dalla Presidenza del Consiglio tramite il Dipartimento e sarebbe stato sottoposto al controllo del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato. Allo stesso modo la logistica e la formazione sarebbero dipese dal Ministero della Difesa.

71 Con la puntuale previsione che il parlamentare che avesse violato l'obbligo del segreto sarebbe stato sostituito dai Presidenti delle Camere, che tra l'altro, congiuntamente, avrebbero potuto sciogliere il Comitato in caso di reiterate violazioni del segreto.

72 Secondo le intenzioni dell'On. Violante e dei presentatori dei d.d.l. in discussione i comportamenti *de quibus*, in grado di integrare fattispecie di reato, sarebbero stati oggetto di una specifica causa di non punibilità unicamente nel caso fossero stati autorizzati: in nessun caso, tuttavia, avrebbero potuto essere coperti comportamenti contro l'incolumità individuale, la vita, la libertà, i diritti politici dei cittadini, le istituzioni della Repubblica.

73 Si trattava di una specifica richiesta formulata dall'associazione dei familiari delle vittime delle stragi, che giudicava insufficientemente garantista l'articolo 12 della legge n. 801 del 1977 secondo il quale in nessun caso potevano essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

74 Su proposta della Presidente On. Roberta Pinotti. N. 98, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 5 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Difesa (4)...48.

all'unanimità di sollevare conflitto di competenza innanzi al Presidente della Camera per chiedere l'assegnazione delle proposte di legge in titolo alle Commissioni riunite I e IV in sede referente e, in subordine, che l'assegnazione in sede consultiva fosse riconsiderata nel senso di prevedere che la IV Commissione esprimesse un parere rinforzato ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis, del regolamento<sup>75</sup>.

Dopo la sospensione dell'esame dei provvedimenti deliberata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera in attesa della decisione in ordine al predetto conflitto di competenza<sup>76</sup>, il 6 Dicembre 2006 il Presidente della Camera confermava l'assegnazione di tali proposte alla I Commissione, prevedendo che al parere della IV Commissione fossero riconosciuti gli effetti di cui all'articolo 73, comma 1-bis, del regolamento<sup>77</sup>.

Nello stesso giorno, in I Commissione alla Camera, i parlamentari di entrambi gli schieramenti, in un clima di reciproca collaborazione, iniziavano ad interrogarsi sui profili delle proposte in esame: in questo senso, potevano registrarsi posizioni comuni su temi quali il superamento del Cesis, l'individuazione di garanzie funzionali per il personale dei servizi di sicurezza tipizzando specifiche cause di non punibilità, la temporaneità e la limitazione del segreto di Stato, mentre invece emergevano idee contrastanti in merito all'unitarietà dei Servizi<sup>78</sup>.

Il 16 Dicembre 2006, venivano assegnati alla medesima commissione altri disegni di legge<sup>79</sup> ed il Presidente Violante annunciava l'imminente presentazione di un'ulteriore proposta da parte dei deputati componenti del Comitato parlamentare di controllo sui servizi di sicurezza e sul segreto di Stato.

---

75 *Ratio* della proposta era la ritenuta pari rilevanza dei profili di competenza delle Commissioni I e IV nella complessiva disciplina dei servizi di informazione e sicurezza per l'incidenza della stessa sul tema della difesa dello Stato, tanto alla luce delle previsioni normative *ex l. n. 801 del 1977* (che, ad esempio, prevedeva la dipendenza del Sismi dal Ministero della Difesa e attribuiva poteri di intelligence al Ris) quanto alla luce delle proposte di legge in discussione (ad esempio, la proposta Mattarella prevedeva una tutela funzionale *ad hoc* per il personale dei servizi segreti estensibile anche al RIS). Cfr. N. 98, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 5 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Difesa (4)...48.

76 Cfr. N. 98, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 5 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...25.

77 La motivazione della decisione faceva leva su una circolare del Presidente della Camera del 16.10.1996, la quale aveva recepito una prassi costante in materia, ovvero quella di attribuire in via esclusiva alla I Commissione la disciplina dei servizi di informazione e sicurezza. Cfr. N. 99, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 6 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Difesa (4)...51 e N. 99, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 6 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...27.

78 L' On. Mascia (RC - SE) e l'On. Gasparri (AN), ad esempio, ritenevano superato il modello binario dei servizi di sicurezza, mentre il Sottosegretario Micheli, intervenuto in Commissione per annunciare una futura proposta del Governo in materia, riteneva efficiente ed efficace lo schema duale. Cfr. N. 99, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 6 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...27.

79 Si trattava delle proposte n. 982 Zanotti ed altri recante "Introduzione dell'articolo 15-bis della legge 24 ottobre 1977, n. 801, in materia di non opponibilità del segreto di Stato nel corso di procedimenti penali relativi a delitti di strage e di terrorismo", n. 1974 Galante ed altri recante "Nuove norme in materia di segreto di Stato e di consultazione degli archivi di carattere riservato", n. 1996 Gasparri ed altri recante "Disciplina del sistema delle informazioni per la sicurezza" e n. 2016 Mascia recante "Ordinamento del sistema delle informazioni per la sicurezza". Cfr. N. 102, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 12 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...32.

In data 19 Dicembre 2006 altri d.d.l. si aggiungevano ai presenti, tanto che il numero complessivo degli stessi raggiungeva quota 14<sup>80</sup>: una riflessione a parte meritava, tuttavia, la proposta n. 2070 Scajola ed altri recante “Sistema di informazione e sicurezza nazionale e nuova disciplina del segreto”, in quanto proveniente dal succitato Comitato parlamentare di controllo.

Il modello di riforma del sistema della sicurezza nazionale proposto dal Copaco se da un lato riprendeva molti degli indirizzi emersi in Commissione - quali il doppio binario dei Servizi, l’istituzione di un Ministero dell’informazione e della sicurezza<sup>81</sup> e la temporaneità del segreto di Stato - dall’altro presentava profili di scarsa chiarezza in ordine ai rapporti tra le istituzioni coinvolte<sup>82</sup>, non estendeva le garanzie funzionali ai Ris (Reparti informazioni e sicurezza), e non era privo di aspetti di dubbia compatibilità costituzionale<sup>83</sup>: nonostante tali rilievi (e taluni distinguo<sup>84</sup>), la I Commissione formulava un giudizio “sostanzialmente favorevole sulle linee guida della proposta di legge n. 2070, ritenendo che dovesse svolgersi un proficuo approfondimento in ordine alle questioni relative ai rapporti tra il Presidente del Consiglio, il Ministro per l’informazione e la sicurezza, i Servizi e la magistratura sia per ciò che atteneva alle attività ordinarie dei Servizi stessi, sia per quanto riguardava il tema delle garanzie funzionali<sup>85</sup>”.

---

80 Le ulteriori proposte di legge erano la n. 1976 Deiana recante “Nuovo ordinamento del sistema delle informazioni per la sicurezza”, n. 1991 Fiano recante “Nuove norme sul sistema di informazione per la sicurezza e sul segreto di Stato”, n. 2038 Boato recante “ Norme in materia di tutela del segreto di Stato nel processo penale”, n. 2039 Boato recante “Nuove norme in materia di esclusione del segreto di Stato per i reati commessi con finalità di terrorismo e per i delitti di strage ed estensione delle disposizioni del codice di procedura penale relative al segreto di Stato ai processi penali che proseguono con le norme previgenti”, n. 2040 Boato recante « Disposizioni in materia di accesso ai documenti di Stato e istituzione di una Commissione per la desecretazione degli atti di Stato”, n. 2070 Scajola ed altri recante “Sistema di informazione e sicurezza nazionale e nuova disciplina del segreto”. Cfr. N. 106, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 19 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...8.

81 *Nomen juris* che il Presidente Violante avrebbe voluto sostituire con quello di “Ministro dell’informazione per la sicurezza”. Cfr. N. 106, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 19 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...8.

82 Ad esempio, la proposta n. 2070 prevedeva la diretta sottoposizione del Capo dell’Ispettorato al Presidente del Consiglio, anziché al Ministro delegato, come accadeva per gli altri componenti del Dis (Dipartimento dell’informazione per la sicurezza). Cfr. N. 106, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 19 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...8.

83 Quali ad esempio, la perdita dell’elettorato passivo da parte del componente il Comitato parlamentare di controllo che avesse violato l’obbligo di segreto. Cfr. N. 106, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 19 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...8.

84 La Lega Nord, attraverso il suo rappresentante in I Commissione, On. Cota, riteneva che il Comitato parlamentare di controllo sui servizi di sicurezza e sul segreto di Stato, composto di quattro membri, non potesse formulare una proposta “impegnativa” per tutti i gruppi non essendo in esso rappresentate tutte le forze politiche. L’UDC, per mezzo dell’On. D’Alia, affermava la propria contrarietà all’introduzione di un nuovo Ministero, ritenendo sufficiente il mantenimento in capo ad un Sottosegretario della delega sulla sicurezza: diversamente, a fronte di un nuovo Ministro senza portafoglio si sarebbero dovute incrementare le funzioni di controllo del Comitato parlamentare. Cfr. N. 106, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 19 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...8.

85 On. F. Cicchitto (FI). Cfr. N. 106, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 19 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...8.

Come si potrà constatare al termine della presente ricostruzione sarebbe stata proprio la proposta di riforma del Copaco a costituire la base del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.

La strada verso la proposta di un testo unificato era, dunque, tracciata: tale schema di intesa, tuttavia, avrebbe dovuto risolvere un problema sino ad allora solo marginalmente toccato, ovvero la ricerca di uno stabile equilibrio tra potere esecutivo e potere giudiziario in tema di opposizione del segreto di Stato.

L'adozione del testo base da parte della I Commissione veniva conseguita il 9 Gennaio 2007, ed era la proposta n. 2070 "Scajola ed altri" a costituirne il riferimento di fondo. I caratteri principali del nuovo testo erano i seguenti:

- I. attribuzione della responsabilità della politica informativa e della sicurezza nel suo complesso al Presidente del Consiglio dei Ministri;
- II. istituzione del Ministro per le informazioni e la sicurezza, cui attribuirsi da parte del Presidente del Consiglio specifiche funzioni delegate;
- III. istituzione di due servizi di sicurezza, il primo con competenza all'interno del territorio nazionale (Isi), il secondo con competenza esterna (Ise);
- IV. istituzione del Dipartimento per le informazioni e la sicurezza presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dis), in luogo del Censis;
- V. estensione a 10 membri del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica;
- VI. obbligo di osservanza e rispetto del segreto di Stato per qualunque soggetto in possesso di informazioni riservate;
- VII. in caso di opposizione del segreto, possibilità per l'autorità giudiziaria di procedere in base a elementi del tutto autonomi e indipendenti dagli atti, documenti e cose coperte dallo stesso;
- VIII. istituzione del Cisir (Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica);
- IX. definizione del sistema in oggetto quale "Sistema di informazione e sicurezza della Repubblica", sostituendo il concetto di "sicurezza della Repubblica" a quello di "sicurezza nazionale", contemplato nell'originaria proposta del Copaco<sup>86</sup>;
- X. introduzione di specifiche cause di giustificazione (non più di non punibilità) per il personale dei servizi di informazione e sicurezza (escluse le condotte idonee ad integrare fattispecie di reato contro la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute, o l'incolumità delle persone);

---

<sup>86</sup> L'On. Scajola (FI) insisteva, unico tra i componenti della I Commissione, a tal proposito, per il mantenimento del riferimento alla sicurezza nazionale ritenendolo concetto più attiguo allo "Stato-comunità" cui l'intervento in essere, peraltro, avrebbe dovuto rivolgersi. Cfr. N. 110, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 9 Gennaio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...2.

- XI. revoca dell'incarico di componente del comitato parlamentare in caso di violazione dell'obbligo al segreto<sup>87</sup>;
- XII. introduzione del controllo, da parte del comitato parlamentare, della documentazione di spesa dei servizi informativi ed eliminazione della previsione relativa alla necessità che fosse il Presidente del Consiglio dei Ministri a disporre l'intervento di fronte al comitato dei dipendenti dei servizi medesimi.

**2.2 Gli emendamenti al testo base.** Adottato il testo base, iniziava in Commissione l'esame dei relativi emendamenti, a partire da quelli proposti dal Governo che, abbandonata l'idea di presentare un proprio disegno di legge in materia, aveva deciso di non far mancare, in ogni caso, il proprio contributo.

Primo terreno di discussione era la previsione di un Ministero *ad hoc* per le informazioni e la sicurezza: sul punto, se, da un lato, il Governo si dichiarava scettico<sup>88</sup>, dall'altro, forze politiche quali Alleanza Nazionale e Lega Nord consigliavano, invece, di lasciare all'Esecutivo l'alternativa tra l'attribuzione delle funzioni delegabili ad un Ministro (privo comunque di eventuali deleghe contrastanti) o ad un Sottosegretario. Altri gruppi, invece, ritenevano necessario tale intervento legislativo<sup>89</sup>. La questione si poneva, in realtà, oltre la mera istituzione di una nuova figura istituzionale e concerneva la natura stessa dei poteri coinvolti nel nuovo sistema di tutela della *salus rei publicae*: considerato, infatti, l'equilibrio tra potere di alta direzione affidato al Presidente del Consiglio e potere di controllo riconosciuto (almeno nelle intenzioni) al comitato parlamentare su cui poggiava l'impianto normativo della riforma *de qua*, la creazione a priori di un nuovo soggetto governativo sarebbe risultata eccessiva e potenzialmente lesiva del predetto bilanciamento. Ciò premesso, l'orientamento finale della I Commissione sul punto era, dunque, quello di fare semplicemente riferimento, nel testo della legge, ad "un'autorità delegata, ove nominata"<sup>90</sup>.

---

87 Originariamente era prevista anche l'impossibilità di conseguire altri incarichi nel corso della legislatura per chi avesse violato l'obbligo del segreto, ma, a seguito dell'intervento dell'On. Boato (VERDI), tale previsione veniva eliminata. Cfr. N. 110, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 9 Gennaio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...2.

88 "In questa direzione ritengo che la figura del Sottosegretario sia più conciliabile ed integrabile con il ruolo svolto dal Presidente del Consiglio nel complessivo assetto costituzionale". Cfr. Sottosegretario On. Micheli. Cfr. N. 117, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 23 Gennaio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...6.

89 Era la posizione di RC – SE che, con l'On. Mascia, affermava: "in questo senso, l'introduzione di un Ministro *ad hoc* risponde a una logica ben precisa. Ad esempio non ritengo che ogni singolo caso di ricorso alla clausola di giustificazione possa essere rimesso direttamente al Presidente del Consiglio, perché ciò si risolverebbe in una mancanza di effettivo esercizio del controllo". Cfr. N. 117, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 23 Gennaio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...6.

90 On Violante. Cfr. N. 117, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 23 Gennaio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...6.

Nella seduta del 23 Gennaio 2007, in notturna, il già nutrito numero di proposte di legge assegnato alla I Commissione veniva ulteriormente incrementato<sup>91</sup>.

Nella stessa occasione e nella riunione immediatamente successiva del 24 Gennaio 2007, durante la discussione e la votazione degli emendamenti, si riteneva:

- I. di limitare l'attività del Dis ad un ruolo di coordinamento per non ingenerare sovrapposizioni con le competenze del Presidente del Consiglio;
- II. di escludere il Ris<sup>92</sup> dal sistema di informazione e sicurezza della Repubblica, pur disciplinando la sua stretta collaborazione con l'Ise;
- III. di prevedere una durata massima per l'incarico di Direttore del Dis<sup>93</sup>;
- IV. di attribuire al Cisir una composizione ristretta, limitata al Presidente del Consiglio, all'autorità delegata, ove nominata, ai Ministri dell'interno, degli affari esteri e della difesa;
- V. di prevedere la dipendenza funzionale e strutturale (rispetto alla nomina ed alla revoca del Direttore) di Ise ed Isi dal Presidente del Consiglio<sup>94</sup>.

Nella seduta della I Commissione del 25 Gennaio 2007, continuando l'esame degli emendamenti proposti dalle diverse forze politiche al testo base, trovava spazio, in particolare modo, la discussione relativa alla necessità di disciplinare o meno con legge formale l'arruolamento del personale dei servizi di sicurezza, la progressione di carriera e gli eventuali trasferimenti dei dipendenti<sup>95</sup>.

Successivamente, il 29 Gennaio 2007, la Commissione Affari Costituzionali della Camera si avviava a concludere l'esame degli emendamenti: in quella seduta, erano i temi della

---

91 Venivano, infatti, assegnate alla I Commissione le proposte di legge n. 2105 Maroni recante "Nuove disposizioni in materia di politica informativa e di sicurezza nazionale", n. 2124 Cossiga recante "Nuovo ordinamento dei servizi di informazione e sicurezza" e n. 2125 Cossiga recante "Riforma dei servizi di informazione e di sicurezza". Cfr. N. 117, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 23 Gennaio 2007 (not.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...25.

92 Il Ris era un corpo militare che svolgeva attività esterna al territorio nazionale e dipendeva dal capo di Stato Maggiore della Difesa, ma non svolgeva operazioni sotto copertura né godeva di garanzie funzionali. Cfr. N. 117, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 23 Gennaio 2007 (not.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...25.

93 Ovvero 5 anni, rinnovabili una sola volta. Cfr. N. 117, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 23 Gennaio 2007 (not.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...25 e N. 118, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 24 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...27.

94 Cfr. N. 118, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 24 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...27.

95 Il Viceministro Minniti osservava, a tal proposito, come la legge dovesse limitarsi a fornire un quadro generale della materia, lasciando ad un successivo regolamento, da esaminarsi ed approvarsi da parte del comitato parlamentare di controllo, la disciplina puntuale di settore; diversamente, l'On. D'Alia (UDC), ricordando come "l'inserimento nel testo dei criteri relativi alla progressione di carriera del personale fosse stato richiesto dal comitato parlamentare di controllo", riteneva opportuno mantenerli, anche per "scoraggiare il ricorso a criteri arbitrari di assunzione". Cfr. N. 119, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 25 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...25.

conservazione dei documenti di spesa riservati<sup>96</sup> e della regolamentazione delle audizioni da svolgersi da parte del comitato parlamentare di controllo a richiamare maggiormente l'attenzione dei deputati<sup>97</sup>. Diversamente, su un tema spinoso quale la tipizzazione delle sanzioni previste per la violazione di informazioni riservate da parte del comitato parlamentare di controllo, su cui il testo base si limitava a prevedere la decadenza del parlamentare dall'organismo di vigilanza, nonostante le diverse soluzioni proposte, la I Commissione decideva di non scegliere rinviando all'esame nell'aula la decisione.<sup>98</sup>

Dato più importante, tuttavia, era, nella medesima seduta, l'inizio della discussione sugli emendamenti relativi alla nozione di segreto di Stato. Da subito, veniva percepita, in merito, l'esigenza di restringere il perimetro della definizione, comprensivo, nel testo base, degli "interessi economico-finanziari ovunque localizzati<sup>99</sup>", in linea con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale: risultato era la sostituzione della predetta perifrasi con "interessi economico-finanziari della collettività", alla cui tutela il segreto di Stato avrebbe dovuto mirare<sup>100</sup>.

Più in generale la I Commissione, mantenendo le originarie previsioni normative della proposta di legge del Copaco, sceglieva di concepire il segreto di Stato come "finalizzato alla difesa delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a fondamento della Repubblica, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, all'indipendenza dell'Italia rispetto ad altri Stati, alla tutela degli interessi economico-finanziari strategici per la collettività, al corretto

---

96 La Commissione, in merito, decideva di adottare quanto previsto nell'emendamento Deiana (RC – SE), che disciplinava la raccolta di tale documentazione negli archivi storici. Cfr. N. 121, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 29 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...3.

97 Sul tema delle audizioni venivano approvati due emendamenti: il primo, il 28.1 del Governo, prevedeva che "nell'espletamento delle proprie funzioni, il Comitato procedesse all'audizione del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'autorità delegata, ove istituita, dei Ministri facenti parte del Cisir, del direttore generale del Dis, dei direttori di Ise e Isi", mentre il secondo, il 28.100 del relatore, statuiva che "il Comitato avesse altresì facoltà, in casi eccezionali adeguatamente motivati, di disporre l'audizione di dipendenti del sistema di informazione e di sicurezza, dandone comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, che sotto la propria responsabilità, avrebbe potuto opporsi per giustificati motivi". Cfr. N. 121, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 29 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...3.

98 Problema che si poneva a monte della scelta sanzionatoria era l'identificazione di una nuova specie di segreto pubblicistico, il segreto parlamentare (terminologia dell'On. Zaccaria): mentre alcuni ritenevano che tale tipologia di segreto funzionale dovesse configurarsi, alla luce dell'incremento dei poteri e delle responsabilità del comitato di controllo (ad es. l'On. Violante), e si dovesse, pertanto, provvedere alla creazione di un apparato sanzionatorio *ad hoc* (come nell'emendamento D'Alia 33.1, ad esempio, dove si prevedeva l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, o nel contributo del Viceministro Minniti che proponeva, invece, la sanzione politica dell'ineleggibilità), altri dissentivano, ritenendo sufficiente l'applicazione delle norme penali regolatrici della materia. Cfr. N. 121, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 29 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...3.

99 On. Zaccaria (Ulivo). Cfr. N. 121, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 29 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...3.

100 Il 31 Gennaio 2007 in Commissione Affari esteri e comunitari l'On. Mantovani (RC – SE) sottolineava l'eccessiva genericità del riferimento agli interessi economici; soprattutto, però, affermava, per la prima volta nel corso dei lavori parlamentari, come *occasio legis* di un iter legislativo accelerato fosse un sequestro di persona effettuato da servizi segreti stranieri su territorio nazionale. Cfr. N. 123, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari esteri e comunitari (3)...36.

svolgimento delle relazioni con altri Stati e con organizzazioni internazionali, alla difesa delle istituzioni e alla sicurezza militare, anche nell'ambito di missioni internazionali”<sup>101</sup>.

Inoltre, rimanendo nel solco tracciato dalla predetta proposta, la responsabilità e la competenza per l'apposizione, l'opposizione e la tutela del segreto di Stato veniva affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri: ordinariamente il vincolo sarebbe cessato decorsi quindici anni dalla sua apposizione, o, in mancanza di questa, dall'opposizione; tuttavia, il Presidente del Consiglio dei Ministri avrebbe potuto disporre che tale durata fosse protratta, fino a raddoppiarsi. “Analogamente”, si decideva che “il Presidente del Consiglio dei Ministri avrebbe potuto disporre la cessazione anticipata del vincolo quando avesse ritenuto fossero venute meno le esigenze che ne avevano determinato l'apposizione. In nessun caso, infine, potevano essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale, fatti costituenti reato di devastazione, saccheggio o strage diretta ad attentare alla sicurezza dello Stato, strage semplice o associazione di tipo mafioso”<sup>102</sup>.

Sul tema delle garanzie funzionali per gli appartenenti ai servizi di sicurezza, la I Commissione non giungeva, invece, ad un esito condiviso pienamente, delegando all'Assemblea la scelta finale: escluso, infatti, che potessero considerarsi “giustificati” i reati commessi contro sedi di partiti politici presenti in Parlamento, movimenti sindacali e giornalisti<sup>103</sup>, sulla tipologia dei reati ammessi e su chi esattamente fosse “giustificato” vi era ancora molta incertezza, trattandosi di argomento chiave per la vita democratica dello Stato.

Contestualmente, inoltre, veniva approvata la modifica nominativa dei Servizi di sicurezza: Sie (Servizio di informazione per la sicurezza esterna) e Sin (Servizio di informazione per la sicurezza interna).

Nei giorni successivi (31 Gennaio 2007, 1 Febbraio 2007), il testo della riforma del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, basato, come visto in precedenza sui contenuti della proposta di legge C. 2070, presentata dai deputati componenti del Copaco (Comitato parlamentare di controllo sui servizi di informazione e di sicurezza) e modificato in seguito dalla I Commissione, veniva, quindi, assegnato in sede consultiva alle Commissioni Giustizia<sup>104</sup>, Affari esteri e comunitari, Cultura, Scienza e istruzione, Lavoro pubblico e privato

---

101 Cfr. N. 123, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Giustizia (2)...22.

102 *Ivi*.

103 L'emendamento 15.100 dell'On. Violante veniva, infatti, approvato. Cfr. N. 121, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 29 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...3.

104 Critico per la mancata assegnazione del provvedimento in sede referente alle Commissioni riunite I e II e irritato per la bocciatura della Commissione di appartenenza (la II appunto) della sua richiesta di nuova assegnazione del progetto di legge ex art. 73 comma 1 bis del Regolamento, l'On. Pecorella (FI) annunciava il 31 Gennaio 2007 come il proprio gruppo non avrebbe partecipato ai successivi lavori della Commissione Giustizia. N. 123, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Giustizia (2)...22.

---

105 La competenza della Commissione Giustizia era essenzialmente concentrata sulle previsioni del testo unificato che modificavano il diritto penale sostanziale ed il codice di procedura penale: si trattava dell'art. 14 che introduceva l'articolo 118-bis del codice di procedura penale, avente ad oggetto la richiesta di copie di atti e di informazioni da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri; dell'art. 15, volto ad inserire l'articolo 256-bis c.p.p., che disciplinava l'acquisizione di documenti, atti o altra cosa da parte dell'autorità giudiziaria presso le sedi dei servizi di sicurezza; dell'articolo 16, che introduceva nel codice di rito l'articolo 256 - ter, secondo cui quando dovevano essere acquisiti documenti, in originale o in copia, per i quali il responsabile dell'ufficio detentore avesse eccettuato il segreto di Stato, l'esame e la consegna dei documenti sarebbero stati sospesi, i documenti sigillati in appositi contenitori e trasmessi prontamente al Presidente del Consiglio (in questi casi, lo stesso Presidente avrebbe autorizzato l'acquisizione del documento, dell'atto o della cosa ovvero confermato il segreto di Stato entro sessanta giorni dalla trasmissione, diversamente, se lo stesso non si fosse pronunciato entro tale termine, l'autorità giudiziaria avrebbe acquisito il documento, l'atto o la cosa); degli articoli 17, 18, 19, 20 che disciplinavano la possibilità per gli appartenenti agli organismi di *intelligence* di porre in essere determinate tipologie di condotte illecite, necessarie per esigenze di sicurezza nazionale (articolo 17), prevedendo a tal fine una specifica autorizzazione (articolo 18), di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri (in casi di assoluta necessità e urgenza, l'autorizzazione, che costituiva una speciale causa di giustificazione da far valere dinanzi all'autorità giudiziaria ex art. 19, poteva essere preventivamente rilasciata dal direttore del servizio, ma doveva essere ratificata dal Presidente del Consiglio dei Ministri), le cui eventuali violazioni erano sanzionate penalmente (articolo 20); dell'art. 27, che si riferiva alla tutela del personale nel corso di procedimenti giudiziari; dell'art. 28, secondo cui l'autorità giudiziaria, quando avesse acquisito, tramite intercettazioni, comunicazioni di servizio di appartenenti al sistema di informazione per la sicurezza e non ricorresse l'esigenza di prevenire o interrompere la commissione di uno o più delitti, avrebbe trasmesso la documentazione acquisita al Presidente del Consiglio dei Ministri al fine di sapere se alcune delle notizie acquisite fossero coperte dal segreto di Stato; del titolo V relativo al segreto di Stato che modificava l'art. 202 del codice di procedura penale; dell'art. 40 che aveva per oggetto le classifiche di segretezza attribuite per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività, cose ai soli soggetti che avessero necessità di accedervi e fossero perciò abilitati, in ragione delle proprie funzioni istituzionali. Rinviato l'esame del provvedimento al giorno successivo, ovvero il 1° Febbraio 2007, su proposta del relatore On. Maran, la II Commissione esprimeva parere favorevole con osservazioni.

Per i profili di diretta competenza della Commissione Esteri, il 31 Gennaio 2007 il Presidente On. Mattarella segnalando "come il ruolo del Ministro degli esteri fosse significativamente riconosciuto in virtù dell'inclusione nel consiglio interministeriale a composizione ridotta, nonché dell'informativa che avrebbe potuto ricevere dal servizio per la sicurezza esterna" formulava una proposta di parere favorevole che veniva approvata successivamente dalla Commissione.

In merito, invece, ai temi di competenza della Commissione Cultura, il relatore On. Poletti rilevando come l'art. 11 istituisse nell'ambito del Dis la Scuola di formazione con il compito di assicurare l'addestramento e la formazione di base e continuativa del personale del Dis e dei servizi di sicurezza, proponeva di formulare parere favorevole. La Commissione, tuttavia, ritenendo necessario acclarare se nella direzione della Scuola, prevista nel comma 2 dell'art. 11, fosse presente anche il Ministro della Cultura, rinviava il seguito dell'esame alla seduta del 1 Febbraio 2007. Nell'occasione da ultima richiamata, il relatore, pur edotto del fatto che avrebbero partecipato alla direzione solamente i Ministeri degli esteri e degli interni, ritenendo sufficiente l'insegnamento nella stessa di materie quali "l'interpretariato" e la traduzione, esprimeva parere favorevole su cui la l'intera Commissione convergeva.

Di competenza della Commissione Lavoro, infine, oltre all'art. 11, erano gli articoli: 12, secondo cui le forze armate, le forze di polizia, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza avrebbero fornito ogni possibile cooperazione, anche di tipo tecnico-operativo, al personale addetto ai servizi di sicurezza, per lo svolgimento dei compiti a questi affidati; 13, secondo cui Dis, Sie e Sin avrebbero potuto corrispondere e chiedere la collaborazione di tutte le P. A. e dei soggetti erogatori; 17, 18, 19 e 21 sulle garanzie funzionali e lo stato giuridico del personale. Sull'intera proposta l'On. Lenzi (Ulivo), relatore, proponeva il 31 Gennaio 2007 un parere favorevole che veniva accolto. Cfr. N. 123, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Giustizia (2)...22; N. 124, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Giustizia (2)...60; N. 123, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari esteri e comunitari (3)...36; N. 123, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Cultura, scienza e istruzione (7)...67; N. 124, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Cultura, scienza e istruzione (7)...109; N. 123, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Lavoro pubblico e privato (11)...87.

106 Il 1° Febbraio 2007 l'On Musi rilevava come la proposta in esame fosse carente sotto più profili dal punto di vista della copertura, non prevedendo esplicitamente se la nuova complessa organizzazione finalizzata alla tutela dell'informazione per la sicurezza dello Stato comportasse nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (ad esempio: l'art. 13 disciplinava possibili forme di collaborazione con le P. A. senza specificarne i risvolti finanziari; gli articoli 21 e 23 presentavano lo stesso limite rispetto alle dotazioni organiche ed al trattamento economico del Dis e dei servizi di sicurezza; l'art. 29 stabiliva che nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze fosse istituita un'apposita unità previsionale di base per le spese del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica non fornendo alcun ulteriore dettaglio). La seduta veniva, dunque, rinviata in attesa dei necessari approfondimenti. Cfr. N. 124, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...95.

Più tardi, il 1° Febbraio 2007, la I Commissione della Camera, in conseguenza dei pareri formulati dalle predette Commissioni, riprendeva l'esame del provvedimento: era in quella circostanza che, su proposta del Presidente e Relatore On. Violante, veniva approvato l'emendamento 3.150 in base al quale, la Corte costituzionale sarebbe stata chiamata a "valutare l'esercizio dei poteri spettanti all'autorità giudiziaria e al Presidente del Consiglio in materia di segreto di Stato<sup>108</sup>" ovvero a risolvere il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, il quale sarebbe sorto tra autorità giudiziaria e Presidente del Consiglio dei Ministri, quando l'opposizione del segreto fosse stata dalla prima ritenuta in grado di ostacolare l'accertamento dei reati e l'esercizio dell'azione penale.

Durante l'esame degli emendamenti nella predetta seduta veniva, altresì, soppresso il comma 4 dell'art. 18<sup>109</sup> e trasfuso (oltre che modificato) il suo contenuto nell'art. 17, comma 1, del progetto di legge: estendendo le garanzie originariamente previste, si stabiliva che le condotte coperte da garanzia funzionale non avrebbero potuto essere mantenute nelle sedi di partiti politici rappresentati in Parlamento, in un'assemblea o consiglio regionale, nelle sedi di organizzazioni sindacali, ovvero nei confronti di giornalisti professionisti iscritti all'albo<sup>110</sup>.

Infine, nella stessa seduta, veniva definito (risultato non conseguito a monte dell'*iter* legislativo in esame) il quadro sanzionatorio da applicarsi per le violazioni dell'obbligo di segreto sulle informazioni acquisite poste in essere dai componenti il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica<sup>111</sup>; disciplinato il divieto, per i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di pubblico servizio, di riferire riguardo a fatti coperti dal segreto

---

107 Il 1° Febbraio 2007, l'On. Papini (relatore) formulava una proposta di parere favorevole con osservazioni (riguardanti essenzialmente la non opponibilità del segreto di Stato al comitato parlamentare di controllo): seppur con alcuni contrasti, motivati dalla presunta superficialità dell'esame svolto in Commissione (critica formulata dall'On. Evangelisti appartenente al Gruppo dell'Italia dei Valori) e dalla volontà di chiarire maggiormente l'esclusione del Ris dal nuovo Sistema di informazione per la sicurezza, la proposta veniva approvata dalla Commissione Difesa. Cfr. N. 124, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Difesa (4)...74.

108 On Violante. Cfr. N. 124, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...20.

109 Esso prevedeva che le condotte coperte da garanzia funzionale non potessero essere effettuate nelle sedi di partiti politici rappresentati in Parlamento, nelle sedi di organizzazioni sindacali, ovvero nei confronti di giornalisti professionisti iscritti all'albo.

110 In particolare l'On. Cota (LNP) ricordava come "la discussione attuale vertesse intorno ad attività che non sarebbe stato improprio definire di spionaggio: era pertanto estremamente opportuno evitare che tale attività si estendesse alle sedi di soggetti politici, adottando la soluzione più garantista. In subordine, bisognava comunque estendere le garanzie ai partiti politici rappresentati anche in un solo consiglio regionale. Cfr. N. 124, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...20.

111 L'emendamento 36.150 del relatore, approvato per parti separate, era volto ad inserire i commi 1-*bis* e 1-*ter* all'articolo 36 del provvedimento in esame. In particolare il comma 1-*bis* prevedeva che la violazione di tale segreto fosse punita, salvo che il fatto costituisse più grave reato, ai sensi dell'articolo 326 del codice penale; se la violazione fosse stata commessa da un parlamentare le pene sarebbero aumentate da un terzo alla metà. Il comma 1-*ter* prevedeva che, salvo che il fatto costituisse più grave reato, le pene previste nel comma 1-*bis* si sarebbero applicate anche a chi avesse diffuso, in tutto o in parte, atti o documenti dei quali non era stata autorizzata la divulgazione. Cfr. N. 124, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...20.

Stato<sup>112</sup>; precisato che la discrezionalità dell'autorità giudiziaria in ordine all'utilizzazione delle intercettazioni riferite a comunicazioni di servizio di appartenenti al Dis ed ai servizi di sicurezza, nelle more della risposta del Presidente del Consiglio circa la sussistenza del segreto di Stato per talune informazioni in esse contenute, non avrebbe potuto eccedere i confini previsti dalle norme in materia di garanzie funzionali, e, soprattutto, che in nessun caso il segreto di Stato sarebbe stato opponibile alla Corte costituzionale, adottando la Corte stessa "le necessarie garanzie per la segretezza"<sup>113</sup>.

**2.3 L'esame in aula.** Al termine della ricostruita seduta del 1° Febbraio 2007, la condivisione assoluta tra le forze politiche sul progetto di legge, dunque, conduceva la I Commissione a deliberare, all'unanimità, di conferire il mandato al relatore affinché riferisse in senso favorevole all'assemblea sul provvedimento in esame<sup>114</sup>.

Il 5 Febbraio 2007 iniziava l'esame del provvedimento<sup>115</sup> nell'aula di Montecitorio ed il relatore On. Violante, innanzitutto, riassumeva i caratteri del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica<sup>116</sup>:

- I. mantenimento del doppio binario nei servizi di sicurezza (Sie e Sin);
- II. coordinamento tra servizio interno ed esterno realizzato dal Dis (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza), il cui Direttore era nominato dal Presidente del Consiglio;
- III. dipendenza diretta dei servizi di sicurezza dal Presidente del Consiglio dei Ministri;
- IV. possibilità per il Presidente di delegare talune funzioni ad un Ministro senza portafoglio o ad un Sottosegretario;
- V. istituzione del Cisir (Comitato interministeriale per la sicurezza delle Repubblica), composto dal Presidente del Consiglio, dall'eventuale autorità delegata, dal Ministro degli

---

112 Si trattava dell'articolo aggiuntivo 39.010 del relatore. Cfr. N. 124, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...20.

113 Cfr. emendamento 28.150 del relatore. Cfr. N. 124, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...20.

114 L'On. Violante, ringraziando tutti i colleghi per il proficuo contributo, osserva tuttavia come alcune correzioni si sarebbero rese inevitabili e "auspicava che il prosieguo dell'esame fosse contraddistinto dallo stesso spirito unitario che aveva caratterizzato i lavori della Commissione". Cfr. N. 124, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...20.

115 Il titolo complessivo del progetto di legge era: Testo unificato delle proposte di legge Ascierio; Zanotti ed altri; Naccarato; Mattarella ed altri; Ascierio; Galante ed altri; Deiana; Fiano; Gasparri ed altri; Mascia; Boato; Boato; Boato; Scajola ed altri; D'Alia; Maronied altri; Cossiga; Cossiga: Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto (445-982-1401-1566-1822-1974-1976-1991-1996-2016-2038-2039-2040-2070-2087-2105-2124-2125-A). Cfr. N. 103, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Camera dei Deputati, 5 Febbraio 2007 (pom.).

116 Un elemento di estremo rilievo del testo in oggetto, segnalato dall'On. Capotosti, era la mancata previsione di leggi speciali: "Va segnalato che questa Repubblica è stata in grado di affrontare percorsi difficili (si pensi alla lotta al terrorismo, a vicende come quelle delle Brigate rosse o, addirittura, al sequestro Moro), senza mai fare ricorso a leggi speciali, cioè senza mai mettere in discussione le garanzie costituzionali primigenie della persona, riuscendo, allo stesso tempo, a dare una risposta di democrazia, di sicurezza e di collegialità". Cfr. Cfr. N. 103, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 5 Febbraio 2007 (pom.).

- affari esteri, dal Ministro dell'interno e dal Ministro della difesa, con funzioni di indirizzo e di strategia della politica di informazione per la sicurezza;
- VI. introduzione di garanzie funzionali<sup>117</sup> per il personale dei Servizi<sup>118</sup> (problema che la legge del 1977 lasciava irrisolto)<sup>119</sup>;
  - VII. incremento del numero dei componenti il Comitato parlamentare di controllo (da 8 a 10) ed attribuzione allo stesso di nuovi poteri, anche in materia di controllo della spesa;
  - VIII. decadenza dal Comitato in caso di violazione dell'obbligo di segreto;
  - IX. temporaneità del segreto di Stato (fino a 15 anni prorogabili di ulteriori 15 in casi eccezionali), generalità<sup>120</sup> dell'obbligo e sua definizione<sup>121</sup>;
  - X. inopponibilità del segreto di Stato alla Corte costituzionale<sup>122</sup>;
  - XI. maggiore rigore nelle assunzioni (obbligo di concorso pubblico per gli incarichi a tempo indeterminato);
  - XII. introduzione di controlli amministrativi, parlamentari e giurisdizionali, i primi effettuati dal Dis e dall'Ufficio centrale degli archivi, i secondi dal comitato parlamentare di

---

117 Affermava l'On. D'Alia: "La circostanza che, quando si processano gli agenti segreti, si debbano adottare maggiori cautele non costituisce una disparità di trattamento poiché riteniamo che il signor Tizio o il signor Caio siano soggetti "privilegiati" anche sotto il profilo del processo penale. Tali accortezze derivano, invece, dal fatto che intendiamo tutelare la funzione che tali soggetti esercitano, la quale rischia di essere compromessa se non dovesse essere controllata attraverso le opportune cautele. Cfr. Cfr. N. 103, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 5 Febbraio 2007 (pom.).

118 Con diversi limiti tuttavia. Innanzitutto, non potevano essere autorizzate condotte che mettessero in pericolo la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità delle persone, o che integrassero i reati di attentato contro organi costituzionali e contro le assemblee regionali, attentati contro i diritti politici del cittadino o i delitti contro l'amministrazione della giustizia, salvo il favoreggiamento, purché non si trattasse di "false dichiarazioni all'autorità giudiziaria e non cagionassero (...) uno sviamento degli accertamenti da questa disposti". Non potevano, poi, in alcun caso essere autorizzate condotte contro sedi di partiti, sedi di sindacati, giornalisti professionisti. Per i parlamentari valevano naturalmente le garanzie costituzionali ex art. 68 Cost. La causa di giustificazione si applicava, previa autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando le condotte fossero "poste in essere nell'esercizio o a causa di compiti istituzionali (...), in attuazione di un'operazione autorizzata e documentata (...) e secondo le norme organizzative del Sistema di informazione (...)"; quando le condotte «fossero indispensabili e proporzionate per il conseguimento degli obiettivi dell'operazione non altrimenti perseguibili»; quando fossero "frutto di una obiettiva e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti"; quando, infine, "fossero effettuate in modo tale da comportare il minor danno possibile per gli interessi lesi". Il Presidente del Consiglio dei Ministri autorizzava con provvedimento motivato, modificabile e/o revocabile. La preordinazione illegittima di circostanze idonee a far scattare l'autorizzazione era punita con la reclusione da tre a dieci anni; la documentazione con le spese era conservata presso il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza. Inoltre, entro trenta giorni dalla conclusione dell'operazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri doveva informare il comitato parlamentare di controllo. La causa di giustificazione poteva essere opposta all'autorità giudiziaria che, se avesse ritenuto l'apposizione non fondata, avrebbe potuto rivolgersi alla Corte costituzionale. Cfr. N. 103, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 5 Febbraio 2007 (pom.).

119 Efficacemente commentava l'On Mascia (RC -SE): "Si tratta di una questione molto delicata, che non può essere ignorata proprio in ordine alle recenti attività illegali, ultima quella del rapimento di Abu Omar e dei voli segreti della CIA in Europa. È quanto mai opportuno ed urgente stabilire delle regole chiare. È indispensabile che nessuno possa declinare le proprie responsabilità e che nessuno possa dire nel futuro: io non sapevo". Cfr. N. 103, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 5 Febbraio 2007 (pom.).

120 L'obbligo di rispettare il segreto, ora, ai sensi degli artt. 39 e 49 del progetto di legge di modifica del c.p.p., non ricadeva più sul solo testimone del processo penale, ma su chiunque, acquisendo, dunque, la sua osservanza una dimensione generale.

121 Da notare, a tal proposito, era la ridotta estensione del concetto di segreto di Stato approvata dalla I Commissione, ben lungi dai propositi iniziali di inserimento nello stesso degli "interessi di carattere economico-finanziario".

122 Affermava l'On Violante: "Governo ed autorità giudiziaria sono poteri costituzionalmente equoordinati e, quindi, non è corretto che nessuno dei due prevarichi l'altro". Cfr. N. 103, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 5 Febbraio 2007 (pom.).

controllo<sup>123</sup>, i terzi dalla Corte costituzionale (il cui ruolo decisivo si rinveniva tanto nel controllo sull'esistenza della causa di giustificazione, ovvero della scriminante prevista dagli articoli 17 e 18 per il personale dei Servizi, tanto in tema di apposizione del segreto di Stato, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla magistratura contro il Presidente del Consiglio);

XIII. tipizzazione dei rapporti tra istituzioni comprese nel sistema di informazione e autorità giudiziaria<sup>124</sup>.

Nell'impegno, sostanzialmente unitario, dei rappresentanti dei gruppi parlamentari di avviare un percorso di condivisione politica funzionale all'adozione del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, la seduta del 5 Febbraio si chiudeva e la prosecuzione dei lavori veniva differita ad altra data.

Nel frattempo, la Commissione Bilancio Tesoro e Programmazione della Camera, riprendeva l'esame del provvedimento<sup>125</sup> e, a seguito dei rilievi del Relatore, On. Musi (Ulivo), e del Sottosegretario, On. Cento<sup>126</sup>, deliberava di formulare un complessivo parere favorevole sul progetto escludendo solamente le previsioni normative suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica prive di idonea quantificazione e copertura.

In data 8 Febbraio 2007 nell'aula di Montecitorio, dopo la discussione generale, iniziava l'esame dei singoli articoli del progetto di riforma in esame: a concentrare nuovamente l'attenzione dei parlamentari era la possibilità di delega di talune funzioni del Presidente del

---

123 Il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe trasmesso, infatti, ogni sei mesi al comitato parlamentare una relazione sull'attività dei servizi di sicurezza. Avrebbero dovuto comunicarsi al Comitato tutti i regolamenti e le disposizioni emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri (così avrebbero dovuto fare anche i Ministri dell'interno, della difesa e degli affari esteri). Il Presidente del Consiglio avrebbe informato il Comitato circa le operazioni condotte dai servizi di sicurezza e quelle autorizzate in base al principio delle garanzie funzionali; avrebbe comunicato le richieste che provenivano dall'autorità giudiziaria, l'istituzione degli archivi dei servizi di sicurezza e del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza. Da sottolineare era, altresì, l'introduzione del divieto di istituire archivi diversi da quelli comunicati al comitato parlamentare. Nell'informativa che il Presidente del Consiglio avrebbe presentato al Comitato sarebbero state ripilotate in forma aggregata le previsioni iscritte nel bilancio del Dipartimento, dei due Servizi ed i relativi stati d'utilizzo. Cfr. N. 103, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 5 Febbraio 2007 (pom.).

124 Il Presidente del Consiglio dei Ministri poteva chiedere all'autorità giudiziaria copie di atti o informazioni che l'autorità giudiziaria poteva rifiutare con decreto motivato. Nel caso di richiesta di conferma del segreto di Stato era fissato al Presidente del Consiglio dei Ministri un termine, scaduto il quale lo stesso era da considerarsi rimosso e non può opponibile. In caso d'opposizione della causa di giustificazione relativa alle garanzie funzionali, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva dieci giorni di tempo per rispondere, scaduti i quali la causa era inopponibile. Quando l'autorità giudiziaria avesse acquisito notizie, comunicazioni e informazioni di servizio da parte degli appartenenti ai servizi di sicurezza tramite intercettazione, terminata la stessa, se avesse ritenuto di avvalersi di quel tipo di informazioni, avrebbe dovuto chiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri se quell'informazione era coperta da segreto, e nel caso non lo fosse avrebbe potuto utilizzarla (diversamente avrebbe potuto ricorrere alla Corte costituzionale per accertare la sussistenza o meno del segreto). Il comitato parlamentare avrebbe potuto chiedere copia di atti all'autorità giudiziaria, la quale, naturalmente, avrebbe potuto rifiutare per ragioni istruttorie. Cfr. N. 103, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 5 Febbraio 2007 (pom.).

125 Cfr. N. 126, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 6 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...28; N. 127, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 7 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...52; N. 128, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 8 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...54.

126 Mediante tali contributi si affermava come alcune previsioni contenute del progetto di legge non fossero sostenute da adeguata copertura finanziaria: si trattava, essenzialmente, dell'istituzione del Ministro dell'informazione per la sicurezza, dell'istituzione di nuove agenzie presso la Direzione generale per la formazione, dell'adeguamento del sistema informatico, della creazione di nuovi archivi. Cfr. N. 128, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 8 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...54.

Consiglio dei Ministri ad un Ministro senza portafoglio o ad un Sottosegretario<sup>127</sup>. Nonostante talune diversità d'opinione sul tema, in quella seduta, l'art. 1, che riconosceva nella figura del Presidente del Consiglio il vertice dell'intero sistema<sup>128</sup>, riassumendo in lui le funzioni in precedenza divise tra Ministro dell'interno e Ministro degli affari esteri, veniva approvato.

La discussione continuava il giorno 13 Febbraio 2007, seduta nella quale venivano approvati, pressoché all'unanimità<sup>129</sup>, dalla Camera gli articoli 2<sup>130</sup> (veniva invece accantonato l'art. 3 relativo all'autorità delegata), 4<sup>131</sup>, 6<sup>132</sup>, 7<sup>133</sup>, mentre, con l'astensione di FI, Lega Nord e AN, veniva adottato l'art. 5 relativo alla composizione del Cisir, avendo un emendamento<sup>134</sup>, criticato dall'opposizione di centro - destra, allargato la composizione di tale organo a due nuovi membri permanenti, ovvero il Ministro della giustizia ed il Ministro dell'economia<sup>135</sup>.

Per quanto riguarda i successivi articoli del progetto di legge, nella stessa seduta del 13 Febbraio, essi venivano approvati senza particolari difficoltà, convergendo tutti i gruppi sul loro contenuto, fino, almeno, all'art 30, il quale disciplinava la composizione del comitato di controllo parlamentare: nonostante la contrarietà di taluni gruppi, tra cui l'UDC, a seguito dell'adozione dell'emendamento della I Commissione n. 30.200, il numero dei membri del Comitato veniva portato da 10 a 12 (ovvero 6 deputati e 6 senatori), mantenendo la Presidenza

---

127 Se l'On Cota (Lega Nord) continuava a ritenere preferibile non prevedere alcuna autorità delegata (a tal proposito egli ricordava come ciò accedesse solo nei "Paesi comunisti", trascurando, come ricordato in seguito dall'On. Bressa, il fatto che in realtà questo accedesse nel Regno Unito), l'On. D'Alia, affermava come l'istituzione di un Ministero *ad hoc* avrebbe accresciuto il potere di controllo del Parlamento in caso di mozione individuale di sfiducia. Cfr. N. 106, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 8 Febbraio 2007 (ant.).

128 I pericoli connessi al fenomeno del terrorismo internazionale richiedevano infatti, a giudizio della Camera dei Deputati, una guida unitaria del sistema di informazione per la sicurezza ed, altresì, un controllo più semplice e certo da parte del Parlamento sulle decisioni assunte in materia di sicurezza.

129 Le votazioni degli articoli 2, 4, 6, 7, riportavano solamente 2 contrari per il primo, 4 per il terzo, 28 per il quarto e nessuno per il secondo. Cfr. N. 108, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 13 Febbraio 2007 (ant.);

130 L'art. 2 prevedeva che il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica fosse composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisir), dall'autorità delegata, dal Dis, dal Servizio di informazione per la sicurezza esterna (Sie) e dal Servizio di informazione per la sicurezza interna (Sin).

131 L'art. 4 istituiva il Dis cui era preposto un Direttore generale nominato dal Presidente del Consiglio. Il Dis aveva la funzione di svolgere analisi globali, oltre a quella tradizionale di coordinamento, ma non poteva mantenere rapporti con i servizi di informazione stranieri. Inoltre, svolgeva attività di controllo attraverso l'Ufficio centrale per la segretezza (Ucse), che ai sensi dell'articolo 9 si sarebbe occupato del segreto amministrativo e delle classifiche di segretezza e dei "n.o.s." (nulla osta di segretezza) la cui durata era limitata a cinque anni per la classifica di "segretissimo" e a dieci anni per le altre classifiche.

132 L'art. 6 era relativo al Servizio di sicurezza esterna (Sie).

133 L'art. 7 era relativo al Servizio di sicurezza interna (Sin). Da notare che con i nuovi articoli 6 e 7 mutava la *ratio* stessa dei servizi segreti, non risultando più la stessa "tematica" ma "territoriale".

134 Si trattava dell'emendamento Buemi 5.60. Cfr. N. 108, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 13 Febbraio 2007 (ant.).

135 L'emendamento di cui alla nota n. 65, proposto da un esponente dell'UDEUR, a parere dei Gruppi di FI, LN e AN, non era altro che un espediente per consentire al Ministro Clemente Mastella di sedere nel Cisir, senza vi fosse alcuna reale necessità in materia; secondo il centro - sinistra, invece, la le funzioni dei Ministri aggiunti (in particolare la sovrintendenza rispetto al sistema carcerario per il Ministro della giustizia ed alla Guardia di Finanza per il Ministro dell'economia e delle finanze) rendevano consigliabile la loro presenza nel Cisir. In realtà, a parere di chi scrive, contemplando già l'art. 5 la possibilità per il Presidente del Consiglio di convocare altri Ministri oltre a quelli già presenti nel Cisir in caso di necessità alle sedute dello stesso organismo, la decisione che il centro - sinistra aveva assunto mirava ad un semplice riequilibrio partitico.

in capo ad un esponente dell'opposizione<sup>136</sup>. L'art. 30, in ogni caso, veniva successivamente approvato con un solo voto contrario, in quanto, al di là delle questioni numeriche, i parlamentari ritenevano (purtroppo erroneamente a conti fatti) che al Copasir sarebbero stati attribuiti rilevanti poteri di controllo in grado anche di bilanciare<sup>137</sup> quelli attribuiti dal nuovo sistema al Presidente del Consiglio<sup>138</sup>.

Nella seduta del 13 Febbraio, infine, si provvedeva in un clima di sostanziale unità<sup>139</sup> all'adozione degli articoli successivi, fino al 36 e 37, per discutere i quali si rinviava ad una nuova riunione dell'Assemblea<sup>140</sup>.

Nella seduta del 14 Febbraio 2007, ripresa la discussione, venivano sottoposti, innanzitutto, all'attenzione dei deputati gli articoli rinviati nella precedente assise, in quanto necessitanti di ulteriore approfondimento, a partire dall'art. 3.

Era in quella circostanza che la Camera dei Deputati arrivava, finalmente, ad approvare il controverso articolo 3 relativo all'istituzione di un'autorità delegata cui il Presidente del Consiglio avrebbe potuto attribuire temporaneamente talune funzioni in materia di sicurezza della Repubblica, a lui non esclusivamente riservate: l'originario nodo politico in tema di delega veniva sciolto, dunque, riconoscendo alla predetta autorità una duplice possibile veste, quella di Sottosegretario o di Ministro senza portafoglio<sup>141</sup>.

Anche gli articoli 17 e 18, concernenti rispettivamente l'ambito di applicazione delle garanzie funzionali e le procedure di autorizzazione delle condotte generalmente previste dalla

---

136 Il Presidente Violante affermava a tal proposito: "in quest'ottica abbiamo ritenuto che il numero di dodici - certamente discutibile, per carità - costituisca un giusto equilibrio tra l'esigenza di rappresentanza, che molti colleghi hanno richiamato, e il mantenimento del Comitato in limiti ristretti; ciò, tenendo presente che una piena rappresentatività avrebbe comportato quaranta componenti". Cfr. N. 108, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 13 Febbraio 2007 (ant.).

137 In questo senso doveva interpretarsi anche la modifica del comma 9 dell'art. 31 successivamente effettuata: oltre all'inciso "in nessun caso l'esigenza di riservatezza può essere opposta o confermata in relazione a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale o a fatti costituenti i reati di cui agli articoli 285, 416-bis e 422 del codice penale", veniva aggiunto la previsione secondo cui "in nessun caso l'esigenza di riservatezza potesse essere opposta o confermata in relazione a fatti per i quali non è opponibile il segreto di Stato". Cfr. N. 108, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 13 Febbraio 2007 (ant.).

138 Da notare la formulazione del comma 2 dell'art. 30, secondo il quale: "Il Comitato verifica, in modo sistematico e continuativo, che l'attività del sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni". Cfr. N. 108, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 13 Febbraio 2007 (ant.).

139 Salvo qualche caso. Da registrare era, infatti, la bocciatura, per ovvie ragioni di compatibilità costituzionale, dell'emendamento Cota 33.01, il quale prevedeva che il Presidente del Consiglio dei Ministri o l'autorità delegata comunicassero ai Presidenti delle Regioni interessate qualunque informazione ottenuta dai servizi informativi e di sicurezza. Cfr. N. 108, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 13 Febbraio 2007 (ant.).

140 Nel frattempo, il 14 Febbraio, la Commissione Bilancio della Camera trasformava il proprio originario parere contrario su un emendamento proposto all'art. 21 del progetto di legge *de quo*, il 21.68, che prevedeva che "con il regolamento di cui all'articolo 21 da adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la determinazione del contingente del personale addetto ai servizi si dovesse provvedere anche a stabilire i criteri e le modalità per trasferire il personale del ruolo dei servizi stessi e del Dis ad altra amministrazione", in nulla osta, non ritenendolo suscettibile di determinare evidenti effetti negativi per la finanza pubblica. Cfr. N. 131, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 14 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...25.

141 Tale risultato veniva conseguito a seguito dell'approvazione dell'emendamento Gasparri 3.11. Cfr. N. 109, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 14 Febbraio 2007 (ant.).

legge come reato, venivano approvati definitivamente dalla Camera. I predetti articoli, alla luce dei numerosi emendamenti presentati ed approvati, assumevano una fisionomia del tutto diversa da quella originaria: la possibilità di dar vita alle condotte previste doveva essere legittimamente autorizzata di volta in volta dal Presidente del Consiglio (o dall'autorità delegata) che ne avrebbe assunto la responsabilità politica; la speciale causa di giustificazione non si sarebbe applicata in caso di 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<sup>142</sup>; la stessa causa non si sarebbe poi configurata nel caso in cui le condotte tipiche previste fossero poste in essere nelle sedi dei partiti, sindacali e contro giornalisti professionisti iscritti all'albo, né per quei reati rispetto ai quali il segreto di Stato non fosse opponibile.

Tornando agli articoli 36 e 37, per quanto concerneva il primo si decideva di mantenere un doppio impianto sanzionatorio per le violazioni del segreto d'ufficio perpetrate dai componenti del comitato parlamentare<sup>143</sup>, mentre per il secondo si introduceva una modifica che avrebbe imposto al Governo di trasmettere al Parlamento annualmente una relazione scritta, riferita all'anno precedente, sulla politica di informazione per la sicurezza e sui risultati ottenuti.

Nella seduta del 14 Febbraio si arrivava inoltre, per la prima volta, a discutere in assemblea il segreto di Stato, votando gli articoli 39 e seguenti.

I profili più significativi della nuova disciplina erano il concetto di “funzionalità” del segreto stesso rispetto alla *salus rei publicae*; la sua temporaneità<sup>144</sup>, caratteristica omessa nella disciplina del 1977; la sua inopponibilità alla Corte costituzionale in caso di conflitto di attribuzione tra magistratura ordinaria ed Esecutivo; la ridefinizione della procedura per la sua opposizione e conferma da parte del Presidente del Consiglio; la sua opponibilità da parte di persone diverse dal testimone.

L'articolo 40, invece, anch'esso in esame, sostituiva l'articolo 202 del codice di procedura penale, sancendo l'obbligo dei pubblici ufficiali, pubblici impiegati e incaricati di pubblico servizio di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e prevedendo che l'autorità giudiziaria sospendesse ogni iniziativa volta ad acquisire elementi relativi all'oggetto

---

142 O in caso di reati di attentato contro organi costituzionali e contro le assemblee regionali, di cui all'articolo 289 del codice penale, agli attentati contro i diritti politici del cittadino, di cui all'articolo 294 del codice penale, e ai delitti contro l'amministrazione della giustizia (omissis). Cfr. N. 109, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Camera dei Deputati, 14 Febbraio 2007 (ant.).

143 Ovvero le sanzioni penali previste per la violazione del segreto d'ufficio, seppur aggravate, e la rimozione dal Comitato stesso. Un problema, sollevato da alcuni deputati, tra cui l'On. Boato, era però il seguente: posto che l'attribuzione dell'iniziativa di denuncia della violazione del segreto in capo al Presidente del Comitato, che sarebbe accaduto nel caso in cui fosse stato lo stesso Presidente a commettere la violazione? In teoria il Presidente del Comitato avrebbe dovuto denunciare all'Autorità giudiziaria l'eventuale violazione del segreto da lui stesso realizzata. Era evidente la scarsa praticabilità della soluzione, ma la stessa veniva mantenuta, con riserva di nuovo esame da parte del Senato. Cfr. N. 109, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Camera dei Deputati, 14 Febbraio 2007 (ant.).

144 Ovvero 15 anni prorogabili di ulteriori 15 per una sola volta.

del segreto (pur potendo, tuttavia, sollevare conflitto di attribuzione, nel qual caso la Corte costituzionale avrebbe potuto accedere anche agli atti oggetti del segreto)<sup>145</sup>.

La prima lettura del progetto di legge in esame si chiudeva, quindi, il 15 Febbraio 2007<sup>146</sup>: nelle dichiarazioni di voto dei rappresentanti dei diversi gruppi parlamentari presenti nell'assise di Montecitorio emergeva, nuovamente, l'apprezzamento per l'esito<sup>147</sup> equilibrato di un lavoro largamente condiviso<sup>148</sup>.

**2.4 I lavori del Senato.** Successivamente<sup>149</sup> iniziava l'esame del provvedimento da parte del Senato<sup>150</sup>, ed il 28 Marzo 2007 la Commissione Affari Costituzionali decideva all'unanimità di sottoporre al Presidente del Senato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva al fine di integrare l'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 1335, all'esame della Commissione in sede referente<sup>151</sup>. Tale indagine sarebbe stata, successivamente, autorizzata dallo stesso Presidente<sup>152</sup>.

---

145 Infine, l'articolo 43 definiva le procedure per l'emanazione dei regolamenti di attuazione, l'articolo 44 abrogava le disposizioni incompatibili e la legge n. 801 del 1977, l'articolo 45 fissava il termine per l'entrata in funzione del Cisir e l'articolo 46 stabiliva in 60 giorni il termine per l'entrata in vigore della legge.

146 Questo il risultato finale: Presenti 491, Votanti 471, Astenuti 20, Maggioranza 236, Hanno votato sì 471. N. 110, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 15 Febbraio 2007 (ant.).

147 Affermava, riassumendo l'intera opera di riforma, l'On. Violante: "gli elementi di forza di questo progetto sono quattro e molto semplici: un forte potere del Governo, una ferma linea di demarcazione tra le funzioni del Governo e quelle della magistratura (sono poteri equi ordinati e tali debbano restare), un forte controllo parlamentare e un forte controllo giurisdizionale da parte della Corte costituzionale". N. 110, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 15 Febbraio 2007 (ant.).

148 Appare, tuttavia, opportuno sottolineare come, mentre sul progetto di legge *de quo* non si registravano rilevanti dissensi, sulla vicenda del sequestro Abu Omar, invece, le forze politiche esprimevano il loro diverso orientamento: in questo senso, riprendendo l'intervento dell'On. Gasparri, l'On. Boato affermava: "A questo riguardo voglio dire al collega di Alleanza nazionale che mi ha preceduto che in nessun caso questa legge renderebbe giustificabile un sequestro di persona, illegalmente attuato nel nostro Paese da agenti di un servizio segreto estero, con la collaborazione ipotizzata di quello italiano; sequestro di persona che è esplicitamente vietato, anche in riferimento alle garanzie funzionali, da questa legge". N. 110, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 15 Febbraio 2007 (ant.).

149 In data 22 Marzo 2007, come già accaduto alla Camera, la Commissione Difesa del Senato decideva di sollevare la questione di competenza sul d.d.l. 1335, chiedendone l'assegnazione in sede referente congiuntamente alla Commissione Affari Costituzionali. L'iniziativa, tuttavia, avrebbe avuto il medesimo esito negativo della precedente, proposta nell'altro ramo del Parlamento. Cfr. N. 55, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 22 Marzo 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4), sui lavori della Commissione; N. 98, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 17 Aprile 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1), sui lavori della Commissione;

150 In Commissione Affari Costituzionali al Senato venivano nominati relatori i senatori Pastore e Sinisi. Cfr. N. 92, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 27 Marzo 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1), sui lavori della Commissione; N. 92, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 27 Marzo 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

151 Tale indagine si sarebbe svolta predisponendo l'audizione di rappresentanti di talune amministrazioni ed autorità, la cui attività rientrava nell'oggetto del d.d.l.: si trattava del Segretario generale del Cesis, dei Direttori del Sismi e del Sisde, del Capo di Stato Maggiore della Difesa e del capo del Ris (Reparto Informazioni e Sicurezza dello Stato Maggiore della Difesa), del Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza, del Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, del Comandante generale della Guardia di finanza, del Presidente dell'Autorità garante dei dati personali, di altri esperti (in particolare, ex direttori del Sismi e del Sisde). Cfr. N. 93, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 28 Marzo 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

152 Cfr. N. 98, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 17 Aprile 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1), sui lavori della Commissione.

Non solo: molti altri disegni di legge erano presenti in Senato relativi al tema della *salus rei publicae*, ad ulteriore riconferma dell'interesse parlamentare per la materia, e la I Commissione decideva il 18 Aprile 2007 di esaminarli congiuntamente al d.d.l. 1335<sup>153</sup>.

In data 8 Maggio 2007 si teneva in I Commissione l'audizione del Segretario generale del Cesis, Gen. Giuseppe Cucchi, il quale, pur apprezzando il lavoro sino ad allora svolto dalla Camera, sottolineava l'inadeguatezza delle risorse finanziarie destinate al sistema di informazione, rispetto, in particolare, alle dotazioni del personale dei Servizi<sup>154</sup>. Nella stessa sede si decideva, a fronte della molteplicità delle proposte di riforma presenti, come previamente accennato, di adottare il disegno di legge 1335, già approvato dalla Camera, quale testo base e di fissare il termine per gli emendamenti.

Successivamente, il 15 Maggio 2007, la I Commissione procedeva all'audizione dell'ammiraglio Giampaolo di Paola, capo di Stato Maggiore della Difesa, il quale, naturalmente, non poteva che concentrare la sua analisi sull'art. 8 del disegno di legge che escludeva il Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa dal sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica: in riferimento a tale voluta omissione, l'ammiraglio affermava come fosse, invece, necessario, nel rispetto dell'autonomia del Sie e del Sin, assicurare la loro collaborazione con il Ris<sup>155</sup>.

Il 29 Maggio 2007<sup>156</sup>, la Commissione Giustizia del Senato, in sede consultiva, iniziava l'esame del provvedimento e, in quella sede, la senatrice Boccia, presidente, sottolineava taluni aspetti del disegno di legge in grado di alterare il controllo democratico ed il necessario rapporto di equilibrio tra "le esigenze di segretezza e le esigenze di pubblicità": si trattava dell'art. 14, il

---

153 Si trattava del disegno di legge n. 68, d'iniziativa del senatore Malabarba concernente la durata del segreto di Stato, che veniva escluso per i reati di terrorismo e per i delitti di strage; del disegno di legge n. 139, d'iniziativa del senatore Mantovano e di altri senatori, recante la riforma dell'organizzazione e dei processi relativi alla politica informativa e di sicurezza, il cui obiettivo principale era l'unificazione dei servizi e la sottoposizione all'autorità del Presidente del Consiglio dei Ministri; del disegno di legge n. 246, d'iniziativa del senatore Bulgarelli e di altri senatori, che dettava disposizioni in materia di accesso ai documenti di Stato e prevedeva l'istituzione di una Commissione per la desegretazione degli atti di Stato; del disegno di legge n. 80, del senatore Vitali e di altri senatori, in materia di opponibilità al segreto di Stato nei procedimenti per strage e terrorismo; del disegno di legge n. 328, presentato dal senatore Ramponi che proponeva un nuovo ordinamento dei servizi di informazione per la sicurezza e una disciplina del segreto di Stato; del disegno di legge n. 339, d'iniziativa del senatore Cossiga, recante riforma dei servizi di informazione e sicurezza; del disegno di legge n. 360, anch'esso presentato dal senatore Cossiga; del disegno di legge n. 367, ancora del senatore Cossiga, che affidava al comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza il compito di collaborare con il Governo e con le amministrazioni dello Stato in funzione di contrasto, prevenzione e repressione del terrorismo interno e internazionale; del disegno di legge n. 765, sempre del senatore Cossiga, con il quale si prevedeva che le comunicazioni degli agenti dei servizi di informazione e sicurezza fossero coperte da segreto di Stato; del disegno di legge n. 802, d'iniziativa del senatore Brutti, recante nuove norme sul sistema di informazione per la sicurezza e sul segreto di Stato; del disegno di legge n. 972, che escludeva il segreto di Stato per i reati di terrorismo e di strage; del disegno di legge n. 1190, d'iniziativa del senatore Caprili e di altri senatori recante una complessiva riforma dell'ordinamento del sistema delle informazioni per la sicurezza; del disegno di legge n. 1203, del senatore Cossiga che con intento provocatorio proponeva la soppressione di ogni istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e la disciplina del segreto di Stato. Cfr. N. 99, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 18 Aprile 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

154 Cfr. N. 105, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 8 Maggio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1), sui lavori della Commissione.

155 Cfr. N. 110, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 15 Maggio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1), sui lavori della Commissione.

156 Cfr. N. 82, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 29 Maggio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2).

quale, introducendo l'art. 118 bis c.p.p., consentiva al Presidente del Consiglio dei Ministri, anche a mezzo del direttore generale del Dis ed anche in deroga al segreto sugli atti di indagine, di ottenere dall'autorità giudiziaria copia di atti e informazioni scritte; dell'art. 17, che introduceva una causa di giustificazione (non di mera esclusione della punibilità) per il personale dei servizi di sicurezza che potesse in essere condotte astrattamente previste come reato purché legittimamente autorizzate di volta in volta in quanto indispensabili per le funzioni istituzionali; dell'art. 39, comma 3, dai confini eccessivamente labili, che estendeva il segreto, indipendentemente dalla classifica di segretezza, alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose o ai luoghi la cui conoscenza, al di fuori degli ambiti e delle sedi autorizzate fosse tale da ledere gravemente le finalità di tutela dell'integrità della Repubblica.

Mentre continuava l'esame del provvedimento nelle Commissioni Giustizia, Finanze<sup>157</sup>, Bilancio<sup>158</sup>, Difesa<sup>159</sup> ed Esteri<sup>160</sup> del Senato, nella Commissione Affari Costituzionali si decideva, il 30 Maggio 2007, di costituire un comitato ristretto rappresentativo dei vari gruppi parlamentari per l'esame degli emendamenti<sup>161</sup>.

Il 13 giugno 2007, con l'astensione della sola Lega Nord, la II Commissione del Senato approvava uno schema di parere favorevole, con osservazioni e condizioni, proposto dal senatore Ramponi, che andava ad incidere non marginalmente sul testo del provvedimento, ritenuto lacunoso, in particolare, sotto il profilo del controllo democratico sull'attività di taluni dei nuovi soggetti istituzionali creati. Per tale ragione, tale proposta prevedeva, tra l'altro:

- I. che a capo del Dis fosse posta un'autorità politica, ovvero un Sottosegretario all'informazione per la sicurezza nominato dal Presidente del Consiglio;

---

157 Cfr. N. 13, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 30 Maggio 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Finanze e tesoro (6), N. 83, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 30 Maggio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2).

158 Appare significativo, a tal proposito, notare quanto rilevato dal Presidente della Commissione Bilancio Morando rispetto al principio di "invarianza degli oneri" affermato dall'art. 29 del provvedimento: l'art. 45, comma 2, dello stesso disegno di legge appariva contrastante con tale principio, affermando che solo in sede di prima applicazione all'attuazione della legge si sarebbe provveduto nei limiti delle risorse già previste a legislazione vigente. Per esaminare tale aspetto e più in generale per evitare che il provvedimento determinasse nuovi o maggiori oneri, privi di copertura, a carico del bilancio dello Stato, la Commissione *de quo* decideva di rinviare l'esame degli emendamenti. Cfr. N. 74 *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 5 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Bilancio (5).

159 Da segnalare quanto rilevato nella seduta del 6 Giugno dal Senatore Ramponi e quanto sottolineato dal Senatore Nieddu in quella del 7 Giugno. Il primo riteneva incompleto il testo del provvedimento prevedendo solo il ricorso del comitato parlamentare alle due Camere per le conseguenti valutazioni in caso di conflitto di competenza con il Presidente del Consiglio in ordine alla trasmissione di copia di un documento negato in quanto coperto da segreto. Ramponi, a tal proposito, affermava come anche nel caso predetto si dovesse prevedere esplicitamente la decisione finale in capo alla Corte costituzionale (come invece era stabilito in caso di conflitto tra Presidente del Consiglio e Magistratura). Il secondo, invece, faceva rilevare come l'esclusione del Ris dal sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica determinasse, altresì, la sua sottrazione dal controllo del comitato parlamentare, con il rischio che parte importante dell'attività di *intelligence* fosse sottratto a qualunque controllo democratico. Lo stesso concetto veniva ribadito nella seduta del 12 Giugno dal Sottosegretario Verzaschi. Cfr. N. 70, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 6 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4); N. 71, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 7 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4); N. 72, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 12 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4).

160 Cfr. N. 20, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 7 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Affari esteri, emigrazione (3).

161 Nella seduta della I Commissione del 12 Giugno veniva preso atto della conclusione dei lavori del Comitato e deciso il rinvio all'esame nella seduta plenaria. Cfr. N. 124, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 12 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

- II. che il Direttore del Dis, pubblico funzionario, dovesse limitarsi a coordinare il Dipartimento secondo le linee dettate dal competente Sottosegretario;
- III. che fosse disciplinato il rapporto tra Ris e Sie<sup>162</sup> e previsto il controllo sul primo da parte del Copaco.

Infine, il parere *de quo* prevedeva che fosse indicata in legge la funzione “della Corte costituzionale diretta a dirimere il conflitto di competenza tra il legislativo e l’esecutivo di cui all’articolo 31, comma 10”<sup>163</sup>.

Il 14 Giugno 2007, in I Commissione al Senato, iniziava l’esame degli emendamenti al disegno di legge n. 1335: a fianco, tuttavia, di molteplici interventi correttivi già presentati<sup>164</sup> o semplicemente preannunciati<sup>165</sup>, emergeva, da parte delle principali forze politiche di maggioranza ed opposizione<sup>166</sup>, la convinzione che, essendo stato il d.d.l. 1335 approvato a larga maggioranza dalla Camera, sarebbe stato “opportuno mantenere quell’equilibrio politico, limitandosi alle modifiche sulle quali si fosse verificato un uguale consenso<sup>167</sup>”. Quale effetto di tale scelta, nella seduta successiva della I Commissione del 19 Giugno<sup>168</sup>, si raggiungeva un consenso unanime circa gli emendamenti sui quali esprimere parere favorevole<sup>169</sup>.

Il 28 Giugno 2007, la Commissione Bilancio del Senato esprimeva un parere di nulla osta sul provvedimento, condizionato, tuttavia, all’esplicita previsione, da inserirsi in più disposizioni normative da parte del legislatore, di una clausola di invarianza finanziaria,

---

162 Il Sottosegretario Micheli, invece, continuava a ritenere che la disciplina del Ris dovesse rimanere estranea a quella del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. N. 125, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 13 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

163 Cfr. N. 73, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 13 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4); N. 75, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 14 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4) sui lavori della Commissione.

164 Taluni emendamenti, come quello del Sen. Saporito, tornando ancora sul requisito soggettivo dell’autorità delegata, prevedevano la possibilità di attribuzione di poteri delegati in materia di *salus rei publicae* da parte del Presidente del Consiglio esclusivamente ad un Sottosegretario di Stato. Cfr. N. 126, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 14 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

165 Il relatore Sinisi preannunciava, ad esempio, la presentazione di un emendamento tendente a individuare la denominazione dei servizi come Agenzia delle informazioni per la sicurezza interna e Agenzia delle informazioni per la sicurezza esterna, raccogliendo così un’indicazione specifica del presidente della I Commissione Bianco. Tale denominazione sarebbe stata, in ultimo, quella definitivamente attribuita ai servizi segreti. Cfr. N. 126, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 14 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

166 Basti osservare a tal proposito gli interventi dei Senatori Sinisi (Ulivo) e Pastore (FI). N. 126, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 14 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

167 Sen. Sinisi. Cfr. N. 126, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 14 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

168 Da segnalarsi che nel contempo continuavano le audizioni di vari soggetti istituzionali competenti in materia: il 20 Giugno si procedeva, dunque, da parte del comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato all’audizione del Segretario Generale del Cesis, Gen. Cucchi. Non solo. Lo stesso giorno, la sottocommissione per i pareri della Commissione Bilancio rinviava l’esame del provvedimento in attesa dell’invio da parte della Ragioneria generale dello Stato (effettuato il 27 Giugno 2007) di talune informazioni necessarie per chiarire l’invarianza finanziaria a regime della complessiva Riforma in corso di approvazione. Cfr. N. 83, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 20 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Bilancio (5); N. 88, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 27 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Bilancio (5).

169 E sui quali votare: nella seduta del 27 Giugno, infatti, l’emendamento I.1. del Sen. Saporito veniva senza alcun contrasto approvato. Cfr. N. 128, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 19 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1). N. 132, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 27 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

operativa non solo in fase di prima attuazione della riforma ma a pieno regime, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione<sup>170</sup>.

Nel frattempo, anche la Commissione Giustizia del Senato, chiamata a formulare un parere<sup>171</sup>, seppur con talune posizioni critiche<sup>172</sup> verso alcuni aspetti del d.d.l.<sup>173</sup>, avviava la relativa discussione: era in questa sede che emergeva ancora la possibilità di opporre il segreto di Stato su materie attinenti agli “apparati economico-produttivi della nazione<sup>174</sup>”.

Esaurita la discussione generale, la I Commissione, procedeva dunque, alla votazione degli emendamenti al d.d.l.<sup>175</sup>: con l'impegno dei due relatori, Sen. Sinisi e Sen. Pastore, di “presentare in assemblea una proposta tendente a rendere più incisivi i poteri del Comitato parlamentare per la sicurezza e un emendamento volto a garantire per quell'organismo uno stanziamento congruo rispetto alle nuove funzioni assegnate”<sup>176</sup>, l'esame in I Commissione si chiudeva e, all'unanimità, agli stessi relatori veniva conferito il mandato a riferire favorevolmente all'assemblea per l'approvazione del disegno di legge n. 1335.

---

170 Ad esempio, il parere condizionato prevedeva che “nell'art. 45, comma 2, le parole “2. In sede di prima applicazione,” fossero sostituite dalle seguenti “2. Anche in sede di prima applicazione,”; che l'Ufficio centrale per la segretezza di cui all'articolo 9 costituisse una mera trasformazione della struttura già prevista in quel momento, potendosi dunque operare nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente; che in ordine all'articolo 11, l'istituzione e il funzionamento della Scuola di formazione avvenisse nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”. Cfr. N. 89, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 28 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Bilancio (5).

171 Cfr. N. 94, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 3 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2), sui lavori della Commissione.

172 Il Senatore Brutti riteneva, ad esempio, che il Comitato di controllo parlamentare dovesse essere investito di poteri molto più penetranti di quelli assegnatigli, idonei a trasformarlo in vera e propria commissione d'inchiesta. Nello stesso senso anche il Senatore Casson, il quale affermava come “non dovesse essere possibile opporre al Copaco il segreto di Stato”. Cfr. N. 95, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 4 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2); N. 96, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 5 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2).

173 Da segnalare anche la posizione del Sen. Casson sul segreto di Stato e quella del Sen. Brutti sui poteri del Copaco: il primo riteneva fosse “necessario prevedere il diritto dell'indagato a non essere limitato, nella sua autodifesa, dall'obbligo del segreto di Stato, in ragione del valore prioritario recato dalla tutela del diritto di difesa in ogni grado e stato del procedimento, riconosciuto all'articolo 24 della Costituzione”; il secondo reputava utile attribuire al Copaco “un potere di controllo *ex post* delle condotte poste in essere ai sensi dell'articolo 17, al fine di valutare se le garanzie funzionali fossero state effettivamente necessarie per il compimento di una determinata operazione”. Cfr. N. 96, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 5 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2).

174 Sen. Centaro (FI). Cfr. N. 96, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 5 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2). Del resto, secondo alcuni, a partire dalla caduta del Muro, l'*intelligence* è stata volta a tutelare non più la sicurezza nazionale ma “l'interesse nazionale”. Cfr. Corneli A., *Informazioni e sicurezza. Il ruolo delle “Fonti aperte”*, in *Gnosis*, n. 4/2007, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

175 Tra le varie soluzioni adottate dovevano segnalarsi il ridimensionamento del, seppur previsto, Ris, che avrebbe avuto competenza su “ogni attività informativa utile alla tutela dei presidi e delle attività delle forze armate all'estero” ed il mantenimento della natura duale alternativa dell'autorità delegata (Ministro o Sottosegretario). Da notare, altresì, gli emendamenti 17.7 e 17.8 Mantovano, non accolti, che miravano a rimuovere la limitazione di cui al comma 5, che impediva la ricerca di informazioni presso sedi di partiti politici o di organizzazioni sindacali. Cfr. N. 138, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 10 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1); N. 140, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 11 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

176 Cfr. N. 142, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 17 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

**2.5 La discussione in aula.** La discussione generale nell'aula del Senato sul disegno di legge di riforma del sistema di informazione e sicurezza iniziava il 24 Luglio 2007<sup>177</sup>: in quella sede si tornava a ribadire lo spirito unitario che aveva caratterizzato l'*iter* parlamentare<sup>178</sup>, sottolineando le modifiche minime, ma indispensabili, apportate al testo approvato dall'altro ramo del Parlamento, nell'auspicio di una rapida approvazione del d.d.l. stesso una volta tornato nuovamente alla Camera.

Il nuovo sistema di *intelligence*, ritenuto in continuità con il precedente per taluni aspetti<sup>179</sup>, con il descritto quadro di garanzie<sup>180</sup> intessuto dal legislatore, veniva considerato finalmente idoneo a fronteggiare le nuove minacce, esterne ed interne, alla *salus rei publicae*.

Vi erano, tuttavia, molteplici proposte emendative la cui presentazione veniva preannunciata, come accennato in precedenza, soprattutto in tema di rafforzamento dei poteri del Copasir (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica): la *ratio* di tali emendamenti, naturalmente, doveva individuarsi nelle volontà di rendere più efficace “il sindacato ispettivo, nel quale si esprimeva il principio di responsabilità politica<sup>181</sup> dell'azione dell'Esecutivo di fronte all'organo rappresentativo della sovranità popolare<sup>182</sup>”.

---

177 In precedenza, mentre veniva annunciata nella seduta dell'assemblea del 17.07.2007 la decisione della conferenza dei capigruppo di includere nel calendario della settimana successiva la discussione sul d.d.l. *de quo* e, conseguentemente, veniva fissato il termine per la presentazione degli emendamenti, la Commissione Bilancio del Senato era investita della richiesta di un parere sul testo del provvedimento e sugli emendamenti da presentarsi in aula: in tale circostanza, se sul testo veniva espresso parere non ostativo, tale giudizio non veniva esplicitato su taluni emendamenti, ritenuti lesivi delle prescrizioni di cui all'art. 81 Cost. Cfr. N. 195, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 17 Luglio 2007 (pom.); N. 101, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 24 Luglio 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Bilancio (5).

178 Unica voce completamente dissonante era quella del Sen. Ramponi (AN) che, oltre a criticare il nuovo sistema per l'assenza di vertice politico nel Dis (il cui direttore, unico a potersi rapportare con il Presidente del Consiglio era un pubblico funzionario), per l'assenza dallo stesso di Aise e Aisi, per la fumosità dell'autorità delegata, riteneva illegittima l'esclusione della Commissione Giustizia da una “competenza diretta in sede di discussione” e ingiustificato l'aver ignorato completamente il parere da essa espresso. Al Sen. Ramponi avrebbe replicato il giorno successivo il secondo relatore, Sen. Sinisi, affermando di aver privilegiato il mantenimento dell'unità politica trovata alla Camera alle proposte, pur convincenti ma integralmente modificatrici del testo del d.d.l. 1335, formulate dal componente della commissione Difesa. Cfr. Cfr. N. 200, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 24 Luglio 2007 (ant.); Cfr. N. 202, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 25 Luglio 2007 (ant.).

179 Ovvero per la previsione di un vertice unico, per l'esistenza di due servizi (seppur non più rispondenti ai Ministeri della difesa e dell'interno ma al solo Presidente del Consiglio), l'Aise e l'Aisi per il configurato coordinamento unitario realizzato dal Dis. Si trattava della posizione del Sen. Casson. Cfr. N. 200, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 24 Luglio 2007 (ant.).

180 Ovvero, principalmente, la disciplina ed i limiti del segreto di Stato, il ruolo della Corte Costituzionale, le garanzie funzionali ed il Copasir (in sostituzione del Copaco). Cfr. N. 200, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 24 Luglio 2007 (ant.).

181 In questo senso era particolarmente importante una previsione normativa già contemplata nel d.d.l.: come rilevato dal Sen. Brutti, infatti, nel testo si statuiva che “il Presidente del Consiglio, trenta giorni dopo la conclusione dell'operazione nell'ambito della quale erano state poste in essere condotte per le quali egli aveva stabilito una causa di giustificazione, ed aveva dato la sua autorizzazione, avrebbe comunicato al comitato parlamentare di controllo i dati relativi a quell'operazione, naturalmente rimanendo celate le fonti e tutte le situazioni e i fatti il cui svelamento avrebbe potuto potrebbe nuocere alla sicurezza dello Stato”. Cfr. N. 202, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 25 Luglio 2007 (ant.).

182 Sen. Grassi (RC –SE). Nello stesso senso leggasi anche l'intervento del Sen. Brutti del 25.07.2007: l'esponente dell'Ulivo riteneva che il comitato parlamentare dovesse “poter esercitare un controllo almeno pari a quello che esercitavano gli organi parlamentari nei principali ordinamenti democratici, dagli Stati Uniti al Sudafrica, allo Stato di Israele, ove esistevano organi parlamentari di controllo che erano degni di quel nome”. Cfr. N. 200, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 24 Luglio 2007 (ant.); N. 202, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 25 Luglio 2007 (ant.).

Nella seduta del 25 Luglio 2007, dopo aver esaurito la discussione generale, il Senato procedeva alla votazione dei singoli emendamenti: in particolare, in quell'occasione veniva parzialmente modificato l'art. 15 del provvedimento, prevedendo che l'autorità giudiziaria, nell'ordine di esibizione di documenti, atti od oggetti, dovesse indicare i reati per i quali procedeva<sup>183</sup>; integrato l'art. 21, mantenendo elevato il trattamento economico degli operatori dei servizi di informazione per la sicurezza all'interno delle risorse finanziarie già previste dalla normativa vigente<sup>184</sup>; rivisto l'art. 30, riducendo il numero dei componenti del Copasir da 12 a 8 (quattro deputati e quattro senatori)<sup>185</sup>; introdotta all'art. 28, comma 7, una più analitica disciplina degli esiti delle pronunce della Corte costituzionale relative ad eventuali conflitti di attribuzioni sorti a seguito dell'opposizione del segreto di Stato in relazione a comunicazioni di servizio di appartenenti al Dis o ai servizi di sicurezza<sup>186</sup>; emendato l'art. 31, incrementando i poteri del comitato parlamentare di controllo<sup>187</sup>; soppresso il comma 3 dell'art. 39, approvato dalla Camera, che escludeva la rilevanza, ai fini del segreto di Stato, della classifica di segretezza eventualmente attribuita ad informazioni, documentazione, attività, cose o luoghi la cui conoscenza da parte di soggetti non autorizzati potesse ledere gravemente l'integrità della Repubblica; specificato il contenuto dell'art. 45, relativo al regime transitorio, prevedendo l'applicazione della nuova disciplina sull'acquisizione di atti coperti dal segreto di Stato alle

---

183 Si trattava dell'emendamento 15.200 Casson e altri. L'emendamento a firma dello stesso Sen. Casson n. 15.201, invece, il quale prevedeva che l'autorità giudiziaria potesse comunque acquisire un documento, relativo anche a questioni sulle quali fosse opponibile il segreto di Stato, ai fini della mera esibizione e ai fini del mero esame, salvo sospendere la consegna in caso di opposizione del segreto di Stato, veniva ritirato a seguito dell'opposizione del relatore Sen. Sinisi. Quest'ultimo, affermava a tal proposito: "il problema è compiere una scelta di carattere politico e tecnico, cioè se davanti al segreto e all'interesse nazionale dello Stato debba prevalere la possibilità per il giudice di valutare comunque il contenuto del documento o l'interesse della Nazione e dello Stato a che questo giudizio venga dato prima dall'autorità politica e da colui che ha la responsabilità di decidere. L'opzione che ha scelto la Commissione è che sia il Presidente del Consiglio, l'autorità politica ad avere nelle mani la capacità di decidere se il contenuto di un documento o di un atto debba essere conoscibile o meno, per offrirlo successivamente, avendo fatto questa valutazione, alla conoscenza dell'autorità giudiziaria". Cfr. N. 202, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 25 Luglio 2007 (ant.).

184 Si trattava, in particolare, dell'emendamento 21.282 della Sen. Villeco Calipari. La nuova norma prevedeva tra l'altro il riconoscimento, all'atto del rientro nell'amministrazione di provenienza, degli avanzamenti di carriera conseguiti dal dipendente dei servizi di sicurezza Cfr. N. 202, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 25 Luglio 2007 (ant.).

185 Ciò a mezzo degli emendamenti 30.200 Vitali e 30.201 Brutti. Cfr. N. 202, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 25 Luglio 2007 (ant.). Cfr. N. 202, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 25 Luglio 2007 (ant.).

186 La disciplina riprende testualmente quella prevista in via generale per l'opposizione del segreto di Stato dal comma 7 dell'articolo 202 del codice di procedura penale, come sostituito dall'articolo 40 del progetto in esame; in particolare, si stabiliva che, qualora la Corte ritenesse insussistente il segreto, il Presidente del Consiglio non potesse più opporlo con riferimento al medesimo oggetto, mentre nel caso in cui il segreto fosse dichiarato esistente, l'autorità giudiziaria non potesse in alcun modo acquisire o utilizzare gli atti o i documenti sui quali fosse stato opposto il Segreto. N. 217, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Giustizia (2)...65.

187 Si trattava dell'emendamento 31.208 Brutti. Il nuovo comma 9 dell'art. 31 prevedeva ora che l'esigenza di riservatezza o il segreto di Stato non potessero essere opposti al Comitato "che, con voto unanime, avesse disposto indagini sulla rispondenza dei comportamenti di appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza ai compiti istituzionali previsti dalla presente legge". Diversamente, l'emendamento 31.203 Mantovano, che mirava ad estendere al Copasir la disciplina delle commissioni parlamentari d'inchiesta, non veniva approvato, sul presupposto dell'evidente differenza tra il Comitato *de quo*, permanente e dotato di competenza generale, e le suddette Commissioni, temporanee, titolari di competenze specifiche attribuite per legge e di poteri equiparati a quelli dell'autorità giudiziaria per lo specifico settore d'incidenza della loro azione ex art. 82 Cost. (era in particolare la posizione espressa dal Sen. Pastore, relatore). Cfr. N. 202, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 25 Luglio 2007 (ant.).

acquisizioni probatorie successive all'entrata in vigore della legge di riforma del sistema di informazione per la sicurezza<sup>188</sup>.

Terminata la votazione dei singoli articoli, il Senato, con voto pressoché unanime<sup>189</sup>, approvava il d.d.l. 1335: l'*iter* parlamentare, però, non poteva ancora considerarsi compiuto, mancando il successivo, obbligato, voto della Camera sullo stesso d.d.l.

**2.6 La fine dell'opera.** Il 30 Luglio 2007, la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, appurata la necessità di applicare al testo talune limitate modifiche di dettaglio<sup>190</sup>, a mezzo del proprio presidente On. Violante, auspicava, comunque, un rapido trasferimento dell'esame alla sede legislativa, in modo che la Camera potesse trasmettere, con le comunicate correzioni, il provvedimento al Senato entro il più breve tempo possibile e che quest'ultimo ramo del Parlamento riuscisse ad approvarlo in via definitiva prima della sospensione dei lavori parlamentari per la pausa estiva<sup>191</sup>.

Come auspicato dall'On. Violante, l'assemblea della Camera nella seduta antimeridiana del giorno successivo deliberava il trasferimento dell'esame in sede legislativa alla I Commissione della Camera, la quale nel pomeriggio si avviava a discutere e concludere l'*iter* legislativo di appartenenza: approvato l'emendamento 30.1 Violante che innalzava il numero dei componenti del Copasir a dieci, il testo della riforma, modificato limitatamente agli articoli

---

188 Si trattava dell'emendamento 45.200 Casson. Cfr. N. 202, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 25 Luglio 2007 (ant.).

189 La totalità dei gruppi parlamentari presenti in Senato era concorde sull'adozione del provvedimento (alla Camera, invece, residuava l'opposizione della RNP, critica verso le restrizioni alla libertà di stampa che il provvedimento avrebbe prodotto): faceva eccezione solamente il Sen. Pisanu, il quale differenziandosi dal proprio gruppo (FI), affermando la propria preferenza per un servizio unico sottoposto alla Presidenza del Consiglio, dichiarava la propria non partecipazione al voto. Cfr. N. 202, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 25 Luglio 2007 (ant.).

190 Tra le quali un nuovo incremento dei componenti del Copasir, in modo da garantire la maggiore rappresentatività dell'organo. N. 216, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 30 Luglio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...3.

191 Nel frattempo le Commissioni Difesa, Bilancio, Lavoro, Giustizia, Affari Esteri e Comunitari, chiamate ad esprimere il proprio parere in sede consultiva sul nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica formulavano rispettivamente: parere favorevole con osservazioni (di rilievo meramente formale, quali ad es. la proposta di denominare Aise e Aisi, Agenzia informazioni per la sicurezza esterna e Agenzia informazioni per la sicurezza interna, sostituendo la congiunzione "per" alla congiunzione "e") per la Commissione Difesa; nulla osta per la Commissione Bilancio; parere favorevole per la Commissione Lavoro; parere favorevole per la Commissione Giustizia, preso atto dell'assenza di profili problematici nelle modifiche introdotte da Palazzo Madama sul testo del provvedimento (da ricordare, ad esempio, l'eliminazione del riferimento al fatto che il Presidente del Consiglio operasse quale autorità nazionale per la sicurezza nel sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica; la possibilità per i Direttori di Aise e Aisi di rivolgersi in caso d'urgenza direttamente al Presidente del Consiglio, informando semplicemente il Dis; le limitate modifiche alla disciplina della Scuola di formazione istituita nel Dis); parere favorevole con condizione per la Commissione Affari Esteri e Comunitari (ovvero che fosse ripristinato il testo originario dell'art. 8, comma 2, non ritenendo coerente l'attribuzione al Ris della competenza in tema di "attività informativa finalizzata alla tutela delle forze armate operanti all'estero" con la sua esclusione dal sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. Cfr. N. 217, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 30 Luglio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Difesa (4)...21; N. 217, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...79; N. 217, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Lavoro pubblico e privato (11)...118; N. 217, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Giustizia (2)...65; N. 217, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Esteri e comunitari (3)...69.

30 e 45<sup>192</sup>, veniva finalmente votato, con la convergenza della totalità dei gruppi parlamentari rappresentati in Commissione<sup>193</sup>.

Nello stesso giorno, il Presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato, Sen. Bianco, riferiva come l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, preso atto di quanto accaduto alla Camera, avesse deciso di prevedere nella seduta del giorno successivo, l'esame, eventualmente in sede deliberante, delle modifiche, assai limitate, approvate dall'altro ramo del Parlamento sul testo del disegno di legge recante "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto", già approvato dalla stessa Camera dei Deputati e modificato dal Senato (A.S. 1335)<sup>194</sup>.

Il 1 Agosto 2007, infine, la I Commissione del Senato, in sede legislativa, pur criticando velatamente la scelta della Camera di approntare ulteriori modifiche<sup>195</sup>, approvava all'unanimità il disegno di legge nel suo complesso, nel testo approvato dall'altro ramo del Parlamento.

Si chiudeva così l'*iter* della legge di riforma del sistema della sicurezza nazionale, la quale veniva promulgata dal Capo dello Stato il successivo 3 Agosto 2007: dopo numerosi infruttuosi tentativi, il Parlamento restituiva all'Italia, a fronte di uno scenario internazionale non più caratterizzato da blocchi contrapposti ma dalla paura globale di un terrorismo privo di evidenti riferimenti territoriali e personali, la capacità di tutelare se stessa.

Il prezzo di questa scelta, tuttavia, si sarebbe fatto sentire per la presenza di minacciose ombre nella riforma tanto sul piano del rispetto dei diritti di libertà quanto su quello dell'equilibrio tra Poteri<sup>196</sup>.

### **3. I correttivi sopravvenuti.**

**3.1 La legge n. 133 del 2012.** Come anticipato, con la legge 7 agosto 2012, n. 133, il legislatore ha introdotto nel tessuto della legge n. 124 del 2007 talune modifiche di dettaglio: come si è arrivati, tuttavia, a detto intervento normativo?

---

192 Anche l'art. 45, disposizione transitoria, veniva modificato in conseguenza dell'approvazione dell'emendamento 30.1.

193 Da segnalare che nello stesso momento venivano anche approvati taluni ordini del giorno, tra cui il n. 0/445 e abb.- B/1/2 Zaccaria, che impegnava il Governo, nel regolamento relativo al contingente speciale del personale addetto al Dis, da adottarsi da parte dello stesso, a prevedere che il divieto di assunzione di parenti dei dipendenti dei servizi di informazione per la sicurezza o del Dis non si applicasse ai congiunti delle vittime del terrorismo e della mafia. Cfr. N. 217, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...47.

194 Cfr. N. 147, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

195 Era, in particolare modo, la posizione del relatore Sinisi. Cfr. N. 148, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 1 Agosto 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

196 Visti i lavori parlamentari viene da pensare che se il Parlamento avesse dedicato al rafforzamento dei poteri del Copasir (in rapporto a quelli del Presidente del Consiglio) lo stesso tempo impiegato per decidere quale dovesse essere il numero dei suoi componenti, forse il sistema della sicurezza nazionale sarebbe stato più equilibrato e più garantista.

La modifica in esame trae origine da una proposta<sup>197</sup> presentata dai componenti del Copasir alla Camera dei Deputati il giorno 14 Giugno 2012, finalizzata a migliorare taluni aspetti della legge del 2007: pur ribadendo la validità e l'attualità dell'impianto di quest'ultima, infatti, i presentatori ritenevano opportuno "il rafforzamento dei poteri di controllo del comitato parlamentare" posta la natura eccezionale del ricorso allo strumento del segreto, la razionalizzazione delle strutture degli organismi di informazione con l'obiettivo di eliminare sovrapposizioni e duplicazioni organizzative, la valorizzazione sul piano normativo delle competenze in materia di protezione cibernetica e sicurezza informatica".

All'atto della presentazione del progetto di legge in I Commissione<sup>198</sup>, il Presidente del Copasir, On. Massimo D'Alema, qualificava, infatti, il proposto intervento come un'opera di "manutenzione" della precedente riforma e sottolineava in particolare due aspetti collegati, vale a dire la necessità di rafforzare il controllo parlamentare e di mantenere il ricorso al segreto nella sfera dell'eccezionalità. Senza tornare sui punti già analizzati<sup>199</sup>, il riferimento era naturalmente all'introduzione della possibilità per il Copasir di conoscere e sindacare le ragioni della conferma del segreto, in contraddittorio con il capo del Governo e della sostituzione del criterio della maggioranza rafforzata a quello dell'unanimità nell'adozione delle decisioni più significative per lo stesso Comitato. Tali modifiche erano ancora più urgenti, peraltro, dopo che la Corte, con le sentenze nn. 106/2009 e 40/2012, si era, di fatto, spinta a negare "a se stessa il potere di un sindacato di merito"<sup>200</sup>.

Sin dall'avvio della discussione in I Commissione alla Camera il giorno 5 Luglio 2012<sup>201</sup> poteva palesarsi un'ampia condivisione da parte dei parlamentari di tutti gli schieramenti sul testo della proposta e, soprattutto, sulla necessità di intensificare il sindacato parlamentare a fronte del ricorso, non sempre necessario, all'opposizione del segreto<sup>202</sup>. Anche

---

197 Si tratta della proposta di legge C. 5284, a firma D'Alema, Cicchitto, Laffranco, Rosato. I nominativi indicano non solo la provenienza della proposta (ovvero il Copasir) ma anche la natura *bipartisan* della stessa. La proposta è stata presentata in forma identica al Senato dai componenti del Copasir appartenenti a detta Camera.

198 Cfr. 676, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, XVI Legislatura, 4 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...46.

199 Cfr. § 1.5.

200 On. Massimo D'Alema. Cfr. 676, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, XVI Legislatura, 4 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...46. Per l'esame delle citate sentenze si rinvia alla parte III della presente trattazione.

201 La presentazione del progetto di legge alla Camera avveniva invece in 4 Luglio 2012. Cfr. 676, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XVI Legislatura, 4 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...46.

202 Secondo l'On. Minniti, ad esempio, la previsione di cui all'art. 6 del p.d.l., modificativo dell'art. 31, comma 9, l. n. 124 del 2007, di una maggioranza rafforzata al posto dell'unanimità per l'attivazione dei poteri del Copasir avrebbe reso più semplice l'attivazione del sindacato politico. Secondo l'On. Bressa, allo stesso modo, il provvedimento "era estremamente significativo", avendo "il merito e il pregio di rafforzare, nel senso di riconoscere fino in fondo, la pienezza dei poteri dei servizi, la pienezza dei poteri del Governo sulla gestione dei servizi e sull'opposizione del segreto di Stato" (*omissis*) assicurando "nel contempo al Parlamento la possibilità di esercitare un vero controllo di merito, dando piena attuazione alla giurisprudenza costituzionale". Cfr. 677, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XVI Legislatura, 5 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...26;

nel prosieguo della discussione del giorno 11 Luglio, fatte salve talune limitate precisazioni<sup>203</sup>, non si ponevano ostacoli alla rapida approvazione del provvedimento in seno alla Camera posta anche la natura *bipartisan* della stessa proposta e l'innegabile spirito di collaborazione tra i deputati.

Nemmeno gli emendamenti al testo originario erano molti e particolarmente significati, salvo quelli relativi alle modalità ed alla natura delle informazioni da trasmettersi al Copasir da parte del Presidente del Consiglio. Un emendamento presentato dal relatore mirava, infatti, a limitare ad un "idoneo quadro informativo" la quantità di informazioni da comunicare al Copasir<sup>204</sup>. Nè dunque "tutta la verità" né le semplici ragioni essenziali della conferma del segreto del testo originario: era evidente come quello proposto fosse un nuovo compromesso incapace, tuttavia, di determinare un vero rafforzamento dei poteri del Copasir. Il giorno successivo, l'emendamento veniva, comunque, riformulato in questo modo: "il Presidente del Consiglio dei Ministri, su richiesta del Presidente del comitato parlamentare espone in una seduta segreta appositamente convocata, il quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato". Nonostante i dubbi<sup>205</sup> di taluni parlamentari sulla natura vincolante del verbo "esporre", l'emendamento in questione raccoglieva, come il resto del provvedimento, l'unanimità dei consensi della I Commissione, venendo, conseguentemente approvato. In particolare il carattere obbligatorio "dell'esposizione" presidenziale veniva considerato sussistente, pur in difetto di una specifica sanzione, in virtù della necessaria collaborazione tra poteri dello Stato.

Il giorno 25 Luglio il disegno di legge approvato dalla I Commissione della Camera in sede legislativa veniva illustrato in I Commissione al Senato<sup>206</sup> dal Presidente, On. Vizzini, il quale sottolineava come "il disegno di legge n. 3417, presentato alla Camera, fosse stato modificato con alcuni interventi che non avevano alterato l'impianto originario. Le integrazioni erano volte a rafforzare i poteri di controllo del comitato parlamentare sotto il profilo della sicurezza informatica nazionale; affidare al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza la gestione degli approvvigionamenti e dei servizi comuni alle due agenzie (Aise e Aisi); modificare la disciplina sul segreto; infine accentrare in capo al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma la competenza ad autorizzare le intercettazioni preventive

---

203 Secondo l'On. Briguglio, ad esempio, l'informativa del Governo non avrebbe potuto essere trasmessa solo al Presidente o al Vice Presidente del Copasir (era la versione originaria della proposta), ma avrebbe dovuto essere portata a conoscenza di tutto il Comitato. Secondo invece l'On. Pastore il capo del Governo non avrebbe dovuto fornire al Copasir un quadro completo nel merito al fine di prevenire il rischio di fughe di notizia. Cfr. 680, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, XVI Legislatura, 11 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...80.

204 Cfr. 681, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, XVI Legislatura, 12 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...14.

205 On. Gianclaudio Bressa. Cfr. 684, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, XVI Legislatura, 17 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...29.

206 Cfr. 419, Resoconto sommario, XVI Legislatura, 25 Luglio 2012, Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

(omissis)<sup>207</sup>. Anche in questo ramo del Parlamento il disegno di legge trovava il consenso più ampio e i pochi emendamenti presentati venivano, comunque, respinti. La discussione avviata il 31 luglio<sup>208</sup> si chiudeva rapidamente ed il giorno successivo il testo veniva approvato all'unanimità<sup>209</sup> nella stessa versione della Camera dei Deputati.

---

<sup>207</sup> *Ivi*.

<sup>208</sup> Cfr. 421, Resoconto sommario, XVI Legislatura, 31 Luglio 2012, Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

<sup>209</sup> Rimanevano assorbiti altri due disegni di legge, il n. 2932 e n. 3362. Cfr. 422, Resoconto sommario, XVI Legislatura, 1 Agosto 2012, Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).



**PARTE II**

**LA LEGGE N. 124 DEL 2007 SOTTO LE LENTI DELLA COSTITUZIONE  
E DELLA DINAMICA POLITICO ISTITUZIONALE**

## 1. Il Presidente del Consiglio quale *dominus* della sicurezza nazionale.

Dopo aver ricostruito in modo approfondito i contenuti della l. 3 Agosto 2007, n. 124 e l'*iter* di approvazione che l'ha contraddistinta, è giunto il momento di esaminare la nuova disciplina sulla sicurezza nazionale sotto un altro profilo: quello della sua compatibilità costituzionale.

Dal rinnovato quadro normativo<sup>210</sup>, costruito ben trent'anni dopo il primo intervento legislativo<sup>211</sup>, emergono, infatti, molteplici problematiche di natura politico istituzionale le quali presentano tutte un'incidenza sul tessuto della Carta: sarà, pertanto, necessario verificare quando detta influenza si rispecchi nel disegno dei Padri costituenti ovvero ne forzi gli equilibri o, *in extremis*, ne snaturi i caratteri essenziali.

Orbene, sarebbe incomprensibile procedere con l'annunciato esame senza iniziare dalla più evidente innovazione apportata dal legislatore del 2007 al sistema della *salus rei publicae*, vale a dire l'attribuzione al Presidente del Consiglio del ruolo di *dominus* dell'intera struttura preordinata alla difesa della sicurezza nazionale.

La legge n. 124 del 2007, volendo, per taluni versi, ricondurre ad unità un quadro normativo, in precedenza, assolutamente frammentario, che scindeva la guida del sistema tra Presidente del Consiglio, Ministri della giustizia<sup>212</sup>, della difesa e degli interni<sup>213</sup>, ha probabilmente finito per riconoscere al capo del Governo molto più di un semplice potere "positivo"<sup>214</sup>.

---

210 L'introduzione di un nuovo sistema della *salus rei publicae* deve essere considerata quale tappa di un percorso di innovazione dell'intelligence avviato dai principali Paesi del mondo, in primis gli Stati Uniti (2004), a seguito dell'affermarsi del fenomeno del terrorismo internazionale. "Il mondo dell'*intelligence*", infatti, "è così strettamente collegato al complesso dei cambiamenti di tipo politico, economico, militare, scientifico e culturale che esso stesso ne risente in modo diretto con conseguenze di tipo organizzativo ed operativo". Cfr. A. Corneli, *Informazioni e sicurezza. Il ruolo delle "Fonti aperte"*, in *Gnosis*, n. 4/2007, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

211 La legge n. 801 del 24 Ottobre 1977, intitolata "Istituzione e ordinamento del Servizio per le informazioni e la sicurezza dello Stato", con cui, tra l'altro, era stato istituito per la prima volta un comitato interministeriale di controllo sui Servizi, il Ciis (Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza) per l'appunto, e previsto un servizio di sicurezza civile (Sisde) da affiancare all'unico sino ad allora esistente, vale a dire quello militare (Sismi), era stata pensata, tuttavia, come intervento provvisorio dallo stesso legislatore dell'epoca (art.18). Cfr. T. F. Giupponi, *L'abolizione del segreto di Stato per i reati di strage e terrorismo: un falso problema*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

212 Con la sentenza sostitutiva n. 86/1977 la Corte costituzionale dichiarava, infatti, l'illegittimità degli artt. 342 e 352 c.p.p. nella parte in cui prevedevano che il Procuratore generale della Corte d'Appello dovesse informare il Ministro di grazia e giustizia e non il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché nella parte in cui non prevedevano che quest'ultimo dovesse fornire, entro un termine ragionevole, una risposta fondata sulle ragioni essenziali dell'eventuale conferma del segreto.

213 La legge n. 801 del 1977 prevedeva due Servizi, il Sismi ed il Sisde, distinti per contenuto, incidendo il primo in ambito militare ed il secondo in ambito civile, ed in merito alla dipendenza gerarchica, essendo assoggettato il primo al Ministro della difesa ed il secondo al Ministro dell'interno. Cfr. artt. 4, comma 2, e 6, comma 2, l. n. 801 del 1977.

214 Secondo Pasqualini la legge del 2007 ha determinato "un cambiamento epocale dal punto di vista storico, perché per la prima volta la responsabilità della sicurezza e della stabilità dello Stato, tramite i Servizi a questo deputati è accentrata nella massima espressione 'esecutiva' del Governo democratico dello Stato". Cfr. M. G. Pasqualini, *Dai servizi segreti ai servizi di informazione per la sicurezza*, in *Gnosis*, n. 1/2011, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

Come è possibile ricavare da una lettura, anche superficiale, dell'art. 1 della legge n. 124 del 2007 il potere attribuito al Presidente del Consiglio risulta talmente ampio da apparire persino sfumato nei contorni: esso muove, infatti, dall'alta direzione, passando per la tutela, la conferma e l'opposizione del segreto, e giunge, infine, al più ampio controllo su tutte le strutture di vertice del nuovo sistema.

L'ampiezza della sfera di attribuzioni riservata al capo del Governo è, dunque, di estrema evidenza.

Allo stesso modo, peraltro, potrà notarsi come anche il tentativo di bilanciare l'enorme spazio di influenza presidenziale sia stato costantemente perseguito dal legislatore del 2007, senza tuttavia il conseguimento dell'esito sperato<sup>215</sup>: ciò che consente di intravedere, addirittura, nel potere presidenziale connotati *extra ordinem*, ovvero estranei al normale atteggiarsi dei rapporti tra Poteri nello Stato costituzionale di diritto.

Seguendo quale *ratio*, dunque, il sistema della sicurezza nazionale è stato integralmente ricondotto nelle mani del vertice dell'Esecutivo? Ed ancora: esistono limiti alla sua discrezionalità o il legislatore del 2007 ha consentito il puro arbitrio del Governo in tema?

Secondo la dottrina prevalente il fondamento del potere presidenziale nell'ambito del sistema della sicurezza nazionale è da individuarsi nell'art. 95 Cost., laddove il Capo dell'Esecutivo “dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile”, previsione che viene letta come comprensiva della “suprema attività politica attinente alla difesa interna ed esterna dello Stato”<sup>216</sup>.

In altre parole l'enorme potere riconosciuto in materia al Presidente altro non sarebbe se non un comune strumento per l'attuazione della politica generale del Governo.

Se si aderisse a questa tesi, tuttavia, che fine farebbe il radicato orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui l'apposizione del segreto di Stato è finalizzata unicamente alla tutela degli interessi dello “Stato-comunità” e non del Governo o dei partiti che lo sorreggono?<sup>217</sup>

Delle due, dunque, l'una: o il potere del Presidente del Consiglio finalizzato alla difesa della sovranità, interna ed esterna, dello Stato rientra nel contenuto dell'indirizzo politico da esso determinato o al capo dell'Esecutivo il legislatore ha deciso di attribuire competenze ulteriori rispetto a quelle ordinariamente ricomprese nella forma di governo.

La previsione secondo la quale la direzione e la responsabilità del sistema sono attribuite al Presidente del Consiglio “nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle

---

215 E ciò, come si vedrà, nemmeno in conseguenza della l. n. 133 del 2012.

216 Cfr. A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato, tra politica e Costituzione*, in *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, a cura di Giulio Illuminati, Giappichelli Ed., Torino, 2009, pag. 33.

217 Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 86/1977.

istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento”<sup>218</sup> concretizza, in realtà, la seconda ipotesi: la tutela della *salus rei publicae*, il cui fondamento può intravedersi nel dovere di difesa della patria di cui all’art. 52 Cost., in quanto “interesse presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico<sup>219</sup>”, non può semplicemente costituire uno dei contenuti dell’assetto politico che l’azione del Governo mira a realizzare ma richiede l’attribuzione di funzioni ulteriori.

Il potere del capo del Governo è, quindi, estremamente ampio poiché le azioni che allo stesso si richiedono eccedono la mera attuazione dell’indirizzo politico risultando funzionali alla stessa “autoconservazione”<sup>220</sup> dell’ordinamento.

Ciò non significa, tuttavia, che il potere presidenziale possa considerarsi disancorato da ogni forma di controllo o sanzione, poiché il legislatore del 2007 ha, comunque, cercato di ricondurre detta sfera di competenza nel quadro dei rapporti tra gli organi costituzionali che determinano la forma di Governo.

Il risultato, solo parzialmente raggiunto, dimostra però paradossalmente, ancora una volta, come lo stesso legislatore abbia pensato ad un potere tendenzialmente *extra ordinem* del capo del Governo.

Queste le ragioni.

Pur avendo notevolmente ampliato le competenze del comitato parlamentare di controllo (ora Copasir), chiamato a verificare “in modo sistematico e continuativo che l’attività del sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell’esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni<sup>221</sup>”, e previsto che in taluni casi alcuna esigenza di riservatezza gli possa essere opposta<sup>222</sup>, il controllo parlamentare è stato ancora configurato in via esclusivamente “successiva” rispetto agli atti di apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato. Il sindacato politico del Copasir, dunque, è strutturalmente incapace di contenere il potere presidenziale<sup>223</sup>.

Nemmeno a seguito della riforma del 2012, peraltro, può scorgersi un rafforzamento delle prerogative parlamentari: per quanto, infatti, il dovere del Presidente del Consiglio di “esporre” le ragioni di merito della conferma del segreto<sup>224</sup> sia stato inteso durante l’*iter*

---

218 Cfr. art. 1, lett. a), l. n. 124 del 2007.

219 Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 82/1976.

220 Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 40/2012.

221 Cfr. art. 30, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

222 Cfr. art. 30, comma 9, l. 3 Agosto 2007, n. 124 modificato in conseguenza della l. n. 133 del 2012.

223 Si pensi solamente al potere del Copasir di sottoporre ad audizione il Presidente del Consiglio ex art. 30 l. n. 124 del 2007, salvo naturalmente il diritto del Presidente di opporvisi per giustificati motivi.

224 Cfr. artt. 40 e 41, l. n. 124 del 2007 come modificati dagli artt. 10 e 11 della l. 7 Agosto 2012, n. 133.

parlamentare come un obbligo (senza, tuttavia, giungere a formalizzare detto orientamento in una disposizione)<sup>225</sup>, l'esame da parte del Copasir è, comunque, posto a valle della conferma del segreto, ovvero a possibile "danno" avvenuto. Il problema è, naturalmente, che il danno in questione attiene ai supremi interessi dello Stato e non, viceversa, ad una qualsivoglia situazione giuridica privata.

In secondo luogo, la legge in esame non ha previsto alcun coinvolgimento nel sistema della sicurezza nazionale per il soggetto chiamato più di ogni altro a garantire la tutela degli interessi dello "Stato-comunità" ed a rappresentare l'unità nazionale, ovvero il Presidente della Repubblica. Pur politicamente irresponsabile *ex art. 89 Cost.*, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto svolgere un ruolo determinante, ad esempio, nel verificare preliminarmente la compatibilità costituzionale dell'atto di apposizione o conferma del segreto di Stato: il legislatore del 2007, invece, non ha minimamente considerato tale possibilità, non prevedendo nemmeno, conseguentemente, la possibilità per il Presidente della Repubblica di essere parte di un possibile conflitto di attribuzione.

In terzo luogo, la disciplina offerta dalla l. n. 124 del 2007, con riferimento particolare al segreto di Stato, ha individuato unicamente un limite negativo<sup>226</sup> per un atto amministrativo motivato<sup>227</sup>, ma ampiamente discrezionale, quale quello di conferma dell'opposizione, rappresentato dalla corrispondenza con il dettato normativo di cui all'art. 39: l'estrema flessibilità della previsione rende, tuttavia, il vincolo assolutamente sfumato amplificando enormemente il potere del capo del Governo.

Conseguentemente il solo controllo sull'operato del Presidente del Consiglio è stato posto a valle della conferma ed è stato demandato a due soggetti operanti in fasi distinte e dotati di funzioni diverse: il Parlamento e la Corte costituzionale.

Il Parlamento è chiamato a sindacare l'*an* ed il *quomodo* dell'esercizio del potere di segregazione e di opposizione del segreto, ma la sanzione che esso può imporre impegna unicamente la responsabilità politica del Presidente del Consiglio.

---

225 Affermava l'On. Massimo D'Alema in I Commissione alla Camera il 17 Luglio 2012: "L'indicativo presente «espone» è prescrittivo e ha una sua solennità. È evidente poi che la norma è affidata al *fair play* e alla correttezza del rapporto tra Governo e Parlamento, ma questo difficilmente può essere imposto per legge. È anche evidente, a mio giudizio, che avendo la Corte costituzionale, con ben due sentenze, detto che il Parlamento esercita il controllo di merito sull'appropriatezza della conferma del segreto di Stato, se il Presidente del Consiglio rifiuta di andare al chiarimento con il Parlamento, c'è persino la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione di fronte alla Corte. Le conseguenze, anche se non previste dalla norma, possono portare a un conflitto istituzionale". In sostanza, dunque, secondo il Presidente del Copasir "la proposta rafforzava ulteriormente il controllo parlamentare, ma dentro i binari del normale rapporto tra Governo e Parlamento.". Cfr. 684, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, XVI Legislatura, 17 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...29.

226 Cfr. G. Salvi, *Obiettivo 1. Processo Penale e Segreto di Stato. Oltre Abu Omar*, in *Questione giustizia*, Franco Angeli Editore, Milano, n. 2, 2010, pag. 80.

227 Cfr. A. Pace, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge 124 del 2007*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 3 Febbraio 2009. Secondo Morrone il provvedimento di conferma è un atto, invece, propriamente politico in quanto diretto alla tutela della *salus rei publicae*. Altri, ancora (ad es. Salvi), non identificano l'atto ma semplicemente i suoi limiti (ovvero la disciplina legislativa, i principi costituzionali e gli strumenti internazionali). Secondo i più recenti arresti della giurisprudenza costituzionale l'atto di conferma pare dotato di una natura tipicamente amministrativa. Cfr. rispettivamente, A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato, tra politica e Costituzione*, cit., pag. 33; G. Salvi G., *Obiettivo 1. Processo Penale e Segreto di Stato. Oltre Abu Omar*, cit., pagg. 75 - 81; Corte costituzionale, sentenza n. 40/2012.

La Corte Costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente o dall'autorità giudiziaria, è, invece, chiamata a sindacare la legittimità costituzionale dell'esercizio del potere di segregazione, ovvero a decidere, non il merito, ma solamente se "il segreto sussiste o non sussiste"<sup>228</sup>.

Né il Parlamento né la Corte, dunque, sono materialmente in grado di arginare nel merito il potere del capo del Governo, insuscettibile, nell'ambito trattato, di paragoni con ogni altra competenza attribuita dall'ordinamento a quasivoglia Potere.

Tornando a quanto in precedenza affermato, quindi, è possibile evidenziare l'esistenza di un potere presidenziale, faticosamente ingabbiato nelle maglie del diritto amministrativo, ma in realtà costruito per essere *extra ordinem*. Tale abnorme estensione della discrezionalità presidenziale è stata, peraltro, determinata nel consapevole silenzio del Parlamento.

Prima di concludere, ad ulteriore conferma di quanto or ora dichiarato, occorre ricordare un'ulteriore problematica relativa all'autorità delegata, eventualmente istituibile da parte dello stesso capo del Governo "ove lo ritenga opportuno"<sup>229</sup>.

Come anticipato nella prima parte della presente trattazione la previsione di un'autorità delegata cui attribuire talune funzioni presidenziali ha connotato gran parte dei lavori parlamentari sino ad esaurirsi nella scelta alternativa tra Ministro senza portafoglio o Sottosegretario di Stato.

Orbene, le ragioni della difficoltà di giungere ad una compiuta definizione di tale figura devono ricercarsi nuovamente nell'unicità ed insostituibilità della figura Presidente del Consiglio, titolare di incedibili funzioni connesse alla tutela della *salus rei publicae* che, come anticipato, operano su piani estranei allo stesso ordine costituito.

La delicatezza della materia ha, dunque, portato il legislatore ad imporre all'eventuale autorità delegata unicamente l'assegnazione di funzioni appunto "delegabili", ovvero eccedenti rispetto a quelle indicate nell'art. 1, comma 1, l. n. 124 del 2007 riservate al Presidente<sup>230</sup> e da lui avocabili in ogni momento<sup>231</sup>.

---

228 Cfr. G. Salvi, *Obiettivo 1. Processo Penale e Segreto di Stato. Oltre Abu Omar*, cit., pag. 80. Diversamente cfr. S. Carnevale, *La nuova disciplina del segreto di stato alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Legislazione penale*, 2 – 2010, pagg. 228 - 229.

229 Cfr. art. 3, l. n. 124 del 2007.

230 La precedente normativa, infatti, (art. 3, comma 3, l. n. 801 del 1977) prevedeva soltanto che il Cesis fosse presieduto dal Presidente del Consiglio o per sua delega, da un sottosegretario di Stato ed era in base alla prassi che la maggior parte dei capi dell'Esecutivo conferiva le deleghe sui Servizi ad un Sottosegretario di Stato o, più raramente, ad un Ministro senza portafoglio, come avvenne con quello per la funzione pubblica tra il giugno 2001 ed il novembre 2002. La legge di riforma (art. 3, comma 4) precisa anche che, in deroga a quanto previsto dal comma 1 dell'art. 9 l. n. 400 del 23 Agosto del 1988, non è richiesto il parere del Consiglio dei ministri per il conferimento delle deleghe al ministro senza portafoglio. Cfr. AA.VV., *Commenti articolo per articolo. Legge 3.8.2007, n. 124 – Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto (GU 13.8.2007, n. 187)*, in *Legislazione penale*, n. 4, 2007, pagg. 696 - 697.

231 In realtà, come sottolinea Stelo, la nomina dell'autorità delegata può avere "benefici effetti sul piano fattuale, organizzativo - politico e amministrativo [...] non potendo il Presidente essere continuamente presente ed essendo giustamente dedicato alle determinazioni di politica generale e più squisitamente politiche". Cfr. V. Stelo, *I nuovi servizi visti da un direttore del Sisde*, in *Gnosis*, n. 4/2007, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it), 20 Agosto 2012.

Non solo, a conferma del ruolo secondario di detto soggetto, nella riforma del 2012 il legislatore ha pensato di reintrodurre una previsione già vigente in precedenza e poi abrogata<sup>232</sup>, volta a ribadire la tassatività delle funzioni esercitabili dall'autorità delegata<sup>233</sup>.

In conclusione, dunque, nonostante il tentativo posto in essere dal Parlamento di ricondurre in una cornice di legalità (ed anche di ordinarietà) il potere presidenziale, la figura del capo del Governo nel sistema della *salus rei publicae* assume tratti del tutto eccezionali che talvolta eccedono i confini, non solo della forma di governo, ma anche di quella di Stato.

## 2. Le cause di giustificazione.

Seguendo l'ordine adottato dalla legge in esame occorre, a questo punto, procedere allo studio della più evidente innovazione<sup>234</sup> approntata dalla l. n. 124 del 2007, vale a dire quella relativa alle cause di giustificazione per il personale dei servizi segreti<sup>235</sup>, le quali si affiancano alla più generale tutela offerta agli stessi dalle scriminanti comuni, ovvero dall'art. 51 c.p. (esercizio di un diritto o adempimento di un dovere)<sup>236</sup> e dall'art. 54 c.p. (stato di necessità), nonché dalla previsione di cui all'art. 53 c.p. (uso legittimo delle armi)<sup>237</sup>.

---

232 Cfr. art. 1, comma 21, D.L. 16 Maggio 2008, n. 85.

233 Stabilisce, infatti, il nuovo comma 2 dell'art. 3 della l. n. 124 del 2007: "L'autorità delegata non può esercitare funzioni di governo ulteriori rispetto a quelle ad essa delegate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a norma della presente legge".

234 Il quadro normativo antecedente non contemplava alcuna causa di giustificazione speciale a favore del personale appartenente ai Servizi. L'unica disciplina parzialmente derogatoria rispetto alle norme penali poteva ravvisarsi nella previsione dell'articolo 9 della legge n. 801 del 1977, che escludeva la qualifica di ufficiale ed agente di polizia giudiziaria in capo al personale dei Servizi e, in ogni caso, la sospensione di tale qualità durante il periodo di appartenenza al Servizio, per tutti coloro avessero avuto tale qualità in base agli ordinamenti delle amministrazioni di appartenenza. In linea generale, però, la punibilità delle condotte criminose eventualmente commesse veniva esclusa solo laddove ricorressero le scriminanti comuni previste dal codice penale, in particolare agli artt. 51 e 54 C.P. Tale assenza aveva di fatto determinato un ricorso abnorme al segreto di Stato, la cui opposizione, infatti, rappresentava l'unico modo per sottrarre gli agenti all'indagine giudiziaria. L'assenza di previsioni siffatte nella precedente legge del 1977 induce, inoltre, a ritenere che nel giudizio di bilanciamento tra tutela della *salus rei publicae* ed esercizio dell'azione penale prevalesse il secondo principio. Cfr. G. Guccione, *Servizi segreti: le garanzie funzionali nella Legge 3 Agosto 2007, n. 124*, in *La Giustizia Penale 2009 (Parte seconda - Diritto penale)*, pag. 298; AA.VV., *Commenti articolo per articolo. Legge 3.8.2007, n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto (GU 13.8.2007, n. 187)*, cit., pagg. 717 - 729; G. Amato, *Disciplina strutturale e funzionale dei Servizi di Informazione. Le garanzie funzionali per gli operatori di Intelligence. Parte I*, in *Gnosis*, n. 3/2011, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

235 Con la sentenza del 10 Aprile del 1998 la Corte costituzionale prendeva atto per la prima volta dell'esistenza di una lacuna da sanare in materia, posta l'impossibilità di attribuire forme di "immunità sostanziale" ai dipendenti dei Servizi che potessero in essere condotte di reato a mezzo della semplice conferma dell'opposizione del segreto da parte del Presidente del Consiglio. Cfr. J. P. Pierini, *La Corte costituzionale riscrive i rapporti tra i poteri giudiziario ed esecutivo in tema di segreto di Stato*, in *Rassegna giustizia militare*, n. 3-6, 1997, pag. 227.

236 La dottrina maggioritaria, in realtà, ritiene che la scriminante di cui all'art. 17 l. n. 124 del 2007 costituisca una nuova ipotesi di esimente, riconducibile alla categoria generale dell'esercizio di una facoltà legittima ex art. 51 c.p., mutuando dalla previsione codicistica la disciplina degli aspetti non direttamente oggetto di regolamentazione, *in primis* quelli relativi alla responsabilità penale dell'esecutore dell'ordine criminoso che per errore di fatto abbia ritenuto di obbedire ad un ordine legittimo (art. 51 co. 3 CP). In piena coerenza con i principi generali, tuttavia, ben diversa sarà l'ipotesi prospettabile in relazione ad autorizzazioni rilasciate in violazioni delle esclusioni di cui ai commi 2, 3, 4 e 6 in cui l'ordine sia manifestamente criminoso in quanto in tal caso il sottoposto avrebbe l'obbligo non di adempiere, ovvero di disobbedire, soggiacendo altrimenti alle forme ordinarie di responsabilità penale. Cfr. AA.VV., *Commenti articolo per articolo. Legge 3.8.2007, n. 124 - Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto (GU 13.8.2007, n. 187)*, cit., pag. 724.

237 Dette cause di giustificazione non sono però una novità assoluta: al di fuori del settore della sicurezza nazionale opera infatti, ad esempio, la normativa speciale relativa al c.d. agente provocatore, introdotta dall'articolo 97 del d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309 (ovvero il c.d. acquisto simulato di droga).

L'istituto *de quo* è strutturato in modo tale da escludere l'antigiuridicità di taluni fatti di reato commessi dal personale dei Servizi, e, dunque, la punibilità di questi ultimi, purché le condotte criminose siano state preventivamente autorizzate<sup>238</sup> e a condizione che rientrino nelle tipologie individuate dal legislatore. In altre parole, dette fattispecie concrete, penalmente rilevanti, rendono inapplicabile ogni tipo di sanzione<sup>239</sup> in quanto considerate indispensabili per il conseguimento delle finalità del sistema della sicurezza nazionale.

Pur costituendo, apparentemente, argomento estraneo alla presente indagine, in realtà, le scriminanti *de quibus* rappresentano un ulteriore campo in cui il legislatore ha cercato di realizzare il bilanciamento che per eccellenza contraddistingue la riforma in esame, ovvero quello tra la tutela della sicurezza interna ed esterna dello Stato ed il principio di obbligatorietà dell'azione penale<sup>240</sup>.

Con le cause di giustificazione il Parlamento ha, pertanto, attribuito preminenza alla tutela della *salus rei publicae*, e ciò in linea con la giurisprudenza costituzionale<sup>241</sup>, purché la compressione e lesione dell'altro bene giuridico citato avvenga entro il perimetro delineato dalle disposizioni di cui agli artt. 17-19. Ciò che consente di non trasformare dette fattispecie in un'immunità assoluta dalla legislazione penale e dall'attività di accertamento dei reati condotta dalla magistratura.

Gli aspetti da considerare non si fermano però a quest'ultima considerazione: la disciplina delle cause di giustificazione pone, infatti, molteplici problematiche, prevalentemente di natura ermeneutica.

Innanzitutto, dall'esame della disciplina processuale e sostanziale delle scriminanti in discussione è possibile individuare un forte parallelismo con le previsioni relative al segreto.

Da un lato, è previsto un duplice controllo, politico e giudiziario, nuovamente sottoposto alla supervisione della Corte costituzionale: sulle operazioni autorizzate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su richiesta circostanziata e non generica dei Direttori dei Servizi, può, infatti, svolgersi, *in primis*, un eventuale controllo politico da parte del Parlamento e, in secondo luogo, ove sulle operazioni autorizzate inizino indagini a carico di appartenenti ai

---

238 Afferma giustamente Cisterna, a tal proposito: "Il riferimento a singole autorizzazioni *ad acta* lascia intendere che la pianificazione operativa nel cui ambito si colloca la commissione di reati non può prevedere una generica abilitazione dei soggetti partecipanti a svolgere un numero indiscriminato di attività illecite". Cfr. A. Cisterna, *Agenti segreti. Le garanzie previste dalla legge*, in *Gnosis*, n. 4/2007, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

239 Diversamente da altre ipotesi di non punibilità, che avrebbero, al contrario, lasciato integra l'illiceità oggettiva del fatto ed impregiudicata, quindi, un'eventuale responsabilità civile ed amministrativa del soggetto interessato. Cfr. G. Guccione, *Servizi segreti: le garanzie funzionali nella Legge 3 Agosto 2007*, n. 124, *cit.*, pagg. 298 - 299.

240 E potremmo dire anche "tranquillità" operativa dell'operatore dei Servizi. Cfr. G. Amato, *Disciplina strutturale e funzionale dei Servizi di Informazione. Le garanzie funzionali per gli operatori di Intelligence. Parte I*, in *Gnosis*, n. 3/2011, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

241 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/1977.

Servizi, è possibile che questi oppongano l'esistenza della causa di giustificazione la quale segue modalità confermatrice analoghe al segreto di Stato<sup>242</sup>.

Dall'altro lato, sul piano sostanziale, sono state individuate ipotesi tipiche di non applicabilità delle cause di giustificazione e, dunque, di non esclusione dell'antigiuridicità delle condotte poste in essere dal personale dei Servizi<sup>243</sup>: la scelta è stata quella di definire i beni giuridici non aggredibili anziché le condotte possibili, prevedendo l'impossibilità di autorizzare delitti tentati o consumati contro la vita, l'integrità fisica, la libertà personale, la salute o l'incolumità pubblica, la personalità individuale e la libertà morale. Di fronte a tali interessi l'esigenza di tutela della *salus rei publicae* cede il passo alla difesa di altri principi costituzionali "essendo venuto meno uno dei presupposti tipici di ogni operazione di bilanciamento: la pari ordinazione degli interessi costituzionali in gioco"<sup>244</sup>.

Ulteriore esempio della sovrapposizione dell'istituto delle cause di giustificazione allo schema del segreto è dato, inoltre, dall'impossibilità di autorizzare condotte per le quali non sia opponibile il segreto di Stato, ossia i fatti di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale ovvero costituenti i reati di cui agli artt. 285 (devastazione, saccheggio e strage), 416-*bis* (associazione di tipo mafioso), 416-*ter* (scambio elettorale politico - mafioso) e 422 (strage) c.p.<sup>245</sup>.

Appare, peraltro, confermata, la tesi secondo cui accanto alla previsione di limiti espliciti all'opponibilità del segreto di cui al commi 1 e 1 *bis*<sup>246</sup> dell'art. 204 c.p.p. come modificato dal legislatore del 2007, sussista un ulteriore "limite tacito"<sup>247</sup>, rintracciabile in via interpretativa, rappresentato dall'impossibilità di opporre il segreto rispetto a condotte non giustificabili in quanto volte a perseguire finalità *extra*-istituzionali.

In secondo luogo, le cause di giustificazione in esame soffrono dei limiti connessi all'estrema flessibilità e genericità delle relative previsioni normative: quali confini, infatti, assumono i beni giuridici indicati? Fino a che punto ritenere esclusa la libertà personale dai beni

---

242 Si prevede, infatti, 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.

243 Secondo la dottrina prevalente il personale cui ci si riferisce è unicamente quello appartenente ad Aise ed Aisi, e non, viceversa, al Dis, organo privo di poteri operativi e, dunque, non legittimato ad opporre alcuna causa di giustificazione. Cfr. G. Caliendo, F. Famiglietti, *Attività di intelligence e garanzie funzionali: l'articolo 17 della legge 3 agosto 2007, n. 124*, in *Rivista di Polizia*, n. 8 - 9, 2008, pagg. 574 - 575.

244 Cfr. T. F. Giupponi T. F., *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge 124/2007*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono - Vol. IV*, Torino, Giappichelli, 2010, pag. 1709.

245 Cfr. art. 17, comma 4, l. n. 124 del 2007. Tale limitazione non riguarda, però, le fattispecie cui agli artt. 270-*bis*, comma 2, e 416-*bis*, comma 1, C.P., aventi rispettivamente ad oggetto la partecipazione ad associazioni con finalità terroristiche o eversive e l'infiltrazione in associazioni mafiose, che, pur rientrando fra quelle contemplate dal succitato art. 39, sono espressamente salvate dalla norma in esame.

246 Il comma 1-*bis*, aggiunto dalla stessa legge, rende inopponibile il segreto per "fatti, notizie o documenti concernenti le condotte poste in essere da appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza, in violazione della disciplina concernente la speciale causa di giustificazione" prevista dall'art. 17 l. n. 124 del 2007.

247 Cfr. R. Orlandi R., *Segreto di Stato e limiti alla sua opponibilità fra vecchia e nuova normativa*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2010, 6, pag. 5226.

giuridici non violabili? Se, infatti, l'esclusione di fatti lesivi della vita e dell'integrità fisica appare comprensibile, tale regime di "intangibilità" risulta, invece, eccessivo in relazione ai delitti diretti a mettere in pericolo la libertà personale, nella misura in cui sottraggono all'area di operatività della scriminante alcuni reati, che facilmente potrebbero costituire un incidente di percorso "tollerabile"<sup>248</sup> nel corso di un'operazione autorizzata<sup>249</sup>. Allo stesso modo, solo per deduzioni, è possibile ritenere che il divieto di cui all'art. 17, comma 2, operi per le sole condotte dolose e per ipotesi di reato disciplinate anche in leggi speciali<sup>250</sup>.

In sintesi, dunque, sarebbe stata probabilmente preferibile un'indicazione in positivo, anziché in negativo, delle singole condotte astrattamente autorizzabili<sup>251</sup>, posta la natura delle condotte indicate e l'intrinseca necessità di tassatività e determinatezza in materia penale.

In terzo luogo, in ordine alle problematiche di natura politico istituzionale, è opportuno citare l'annunciata impossibilità di effettuare le operazioni in esame, pur se astrattamente autorizzabili, nelle sedi dei partiti politici rappresentati in Parlamento o in un consiglio o assemblea regionale, nelle sedi delle organizzazioni sindacali e nei confronti di giornalisti professionisti iscritti all'albo.

Quest'ultimo argine all'efficacia della disciplina, che introduce limiti tanto *ratione loci* quanto *intuitu personae*, ha suscitato molteplici interrogativi nel corso dei lavori parlamentari, dovuti sia all'arbitrarietà delle scelte<sup>252</sup>, potenzialmente irragionevoli, quanto alla disciplina distinta prevista per i giornalisti professionisti<sup>253</sup>.

Non solo: letta in correlazione con l'art. 68 Cost., la previsione che esclude dalle sole sedi dei partiti (e non, ad esempio, dagli uffici giudiziari) la possibile realizzazione delle condotte criminose di cui all'art. 17 rende ancor più solido il muro di protezione del sistema

---

248 Cfr. G. Guccione G., *Servizi segreti: le garanzie funzionali nella Legge 3 Agosto 2007, n. 124, cit.*, pag. 314.

249 Pisa, ad esempio, cita il caso di agenti i quali fossero per ipotesi autorizzati a commettere un furto di documenti: ebbene, se questi fossero scoperti dal possessore dei medesimi oppure da terzi, non potrebbero sottrarsi alla cattura ricorrendo a minacce, in quanto dovrebbero rispondere di rapina impropria. Cfr. P. Pisa, *Commento. Le garanzie funzionali per gli appartenenti ai servizi segreti*, in *Diritto penale e processo*, n. 11/2007, pag. 1432.

250 Un maggior grado di determinazione opera, invece, nel successivo comma 3, ove la speciale causa di giustificazione non si applica, altresì, alle condotte di cui all'art. 255 c.p. ed alla l. 20 febbraio 1958, n. 75 (reati di sfruttamento della prostituzione), agli artt. 289 e 294 c.p., nonché nel caso di delitti contro l'amministrazione della giustizia, salvo che si tratti di condotte di favoreggiamento personale e reale (artt. 378 e 379 C.P.), sempre che le stesse non si realizzino, alternativamente, attraverso false dichiarazioni all'autorità giudiziaria oppure attraverso occultamento della prova di un delitto ovvero non siano dirette a sviare le indagini disposte dall'autorità giudiziaria (il cosiddetto "depistaggio"). Cfr. G. Guccione, *Servizi segreti: le garanzie funzionali nella Legge 3 Agosto 2007, n. 124, cit.*, pag. 306.

251 Secondo Giupponi rimane il problema, ad esempio, della possibilità di autorizzare o meno condotte partecipative di sodalizi criminali finalizzati all'eversione dell'ordine costituzionale. Cfr. T. F. Giupponi, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge 124/2007, cit.*, pag. 1711.

252 Perché, ad esempio, limitare il campo d'azione della norma ai soli partiti rappresentati in Parlamento?

253 Va, parimenti, sottolineato il mancato inserimento dei ministri di culto, quanto ai soggetti, nonché le sedi delle organizzazioni religiose, quanto ai luoghi: tale omissione risponde, verosimilmente, ad esigenze di contrasto del terrorismo di matrice fondamentalista islamica. L'esclusione degli uffici giudiziari è, invece, frutto di una scelta consapevole del legislatore, così come emerge dal dibattito parlamentare. Cfr. G. Guccione, *Servizi segreti: le garanzie funzionali nella Legge 3 Agosto 2007, n. 124, cit.*, pag. 307; A. Cisterna, *Agenti segreti. Le garanzie previste dalla legge*, in *Gnosis*, n. 4/2007, www.gnosis.aisi.gov.it.

politico, ambito in cui si colloca, in fondo, la stessa titolarità del potere di autorizzare le fattispecie *de qua*<sup>254</sup>.

Tornando al bilanciamento enunziato in precedenza, immaginato dal legislatore del 2007 quale chiave di volta dell'intero sistema, occorre sottolineare come lo stesso sia stato in realtà riposto non nelle mani del Parlamento ma in quelle del Presidente del Consiglio, e ciò ad ulteriore conferma del suo ruolo di *dominus* del sistema<sup>255</sup>.

Le condotte penalmente rilevanti ma astrattamente consentite, infatti, devono venire poste in essere nell'esercizio o a causa di compiti istituzionali dei Servizi e in attuazione di un'operazione autorizzata e, comunque, effettuata secondo le norme organizzative interne; secondariamente, dette attività devono essere indispensabili e proporzionali al raggiungimento degli obiettivi dell'operazione non attuabili senza violare la legge penale; in terzo luogo, le operazioni devono essere precedute da una obiettiva comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti; infine, le modalità di attuazione di tali attività debbono comportare il minor danno possibile degli interessi lesi<sup>256</sup>. E', però, solo il Presidente, in sede di rilascio dell'autorizzazione *ex art. 18*, a verificare la congruità e la proporzionalità delle operazioni *de quibus*. Ed ancora: è il capo del Governo e non il legislatore, in definitiva, a dover impedire la soppressione del contenuto essenziale di taluni principi costituzionali.

In altre parole, la verifica dei requisiti delle condotte da autorizzare, ovvero dell'indispensabilità, della stretta funzionalità e della proporzionalità fra le medesime ed i fini istituzionali dei Servizi rientra integralmente nella potestà esclusiva del capo del Governo, con prevedibili e possibili ripercussioni negative per la conservazione dell'assetto democratico dell'ordinamento statale<sup>257</sup>. Se tutto ciò, per un verso, conferma il ruolo del tutto *extra ordinem* attribuito al vertice dell'Esecutivo dalla l. n. 124 del 2007, per un altro non rassicura sull'effettivo inquadramento delle cause di giustificazione in esame tra i meccanismi di difesa dello "Stato-comunità": le scriminanti in discussione, pertanto, introdotte nel nuovo sistema della sicurezza nazionale per garantire tutela agli operatori dei servizi segreti ed allo stesso tempo mirare alla massima efficacia del sistema, rischiano di divenire, posta la loro ampia duttilità, strumenti di alterazione dell'assetto democratico delle istituzioni nelle mani di un

---

254 Cfr. G. Caliendo, F. Famiglietti, *Attività di intelligence e garanzie funzionali: l'articolo 17 della legge 3 agosto 2007, n. 124, cit.*, pag. 584.

255 Cfr. art. 17, comma 6, l. n. 124 del 2007.

256 *Ivi*.

257 Secondo alcuni autori, viceversa, il fatto di aver subordinato "l'applicabilità della causa di giustificazione ad una complessa ponderazione di interessi" (vedi, ad esempio, quelli di cui all'art. 17, comma 6) "in buona sostanza, rischia di rendere vulnerabile la posizione degli appartenenti ai Servizi e della stessa autorità politica nell'ambito di un'eventuale valutazione processuale *ex post*". Cfr. A. Cisterna, *Agenti segreti. Le garanzie previste dalla legge*, *Gnosis*, n. 4/2007, cit.

*Premier* non virtuoso, titolare, nella realtà dei fatti, di un'ampia discrezionalità in ordine all'individuazione dei requisiti delle condotte<sup>258</sup>.

Non solo: la situazione è ancora più aggravata dal fatto che i meccanismi di controllo, come accade per il segreto di Stato, sono solamente successivi e limitatamente efficaci.

Se, infatti, escludiamo il controllo politico esercitato dal Presidente del Consiglio sul progetto di *intelligence* sottoposto alla sua attenzione dal Direttore di uno dei Servizi<sup>259</sup>, attraverso il Dis, in cui si inquadra l'operazione da autorizzarsi, le altre forme di protezione, affidate al Parlamento ed alla Corte costituzionale, si collocano solamente a valle dell'avvenuto compimento dell'operazione.

Il Copasir, se da un lato, in casi eccezionali, può disporre con delibera motivata l'audizione dei dipendenti del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica<sup>260</sup> ed è titolare del potere di controllo sulla documentazione di spesa relativa alle operazioni<sup>261</sup>, dall'altro, nel caso in cui ritenga infondata la decisione del capo del Governo di confermare l'esistenza dell'autorizzazione<sup>262</sup>, potrà solo riferire alla Camere ad operazione avvenuta. Allo stesso modo, in caso di operazioni autorizzate, il Presidente del Consiglio è sempre tenuto ad informare il Copasir<sup>263</sup>: il fatto, tuttavia, che detta informativa possa giungere entro 30 gg. dal compimento delle stesse condotte sterilizza ogni forma di controllo, sulle medesime. In merito all'efficacia della "protezione" parlamentare, poi, occorre sottolineare come le segnalazioni del Copasir abbiano sempre e comunque un contenuto di mera "sfiducia" politica<sup>264</sup>.

Il secondo controllo, invece, è nuovamente affidato alla Corte Costituzionale: qualora, infatti, nell'ambito di un procedimento penale<sup>265</sup> nei confronti di un agente dei Servizi venga

---

258 Basti solo pensare al criterio dell'indispensabilità: può questo oggettivamente rinvenirsi o la sua individuazione è affidata alla sensibilità del capo del Governo?

259 Cfr. art. 18, l. n. 124 del 2007.

260 Cfr. art. 31, comma 2, l. n. 124 del 2007.

261 Cfr. art. 31, comma 13, l. n. 124 del 2007. Si tratta di un'innovazione realizzata dalla legge in esame.

262 Cfr. art. 19, comma 4, l. n. 124 del 2007.

263 Cfr. art. 33, comma 2, l. n. 124 del 2007.

264 Ex art. 34 della l. n. 124 del 2007, infatti, è previsto che il Copasir, in caso di riscontro di attività irregolari o illegittime da parte di appartenenti ai Servizi possa al massimo informare il Presidente del Consiglio e riferire ai Presidenti delle Camere.

265 O in caso di arresto in flagranza o sottoposizione a misura cautelare personale. Cfr. art. 19, l. n. 124 del 2007. Gli ultimi tre commi dell'articolo disciplinano il procedimento relativo a dette ipotesi, il quale solo marginalmente si differenzia da quello previsto per l'ipotesi processuale.

opposta la causa di giustificazione di cui all'art. 17, il Procuratore della Repubblica<sup>266</sup> dovrà chiederne conferma al Presidente, il quale se confermerà<sup>267</sup>, indicandone i motivi<sup>268</sup>, potrà determinare o una sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione ovvero, qualora il giudice ritenga mancanti i presupposti per l'autorizzazione, le condizioni per l'intervento della Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni<sup>269</sup>.

Orbene, pur essendo l'intervento del Giudice dei conflitti, un intervento di natura giurisdizionale e non politica, esso potrà comunque svolgersi solamente a operazione avvenuta, con pacifica compromissione di eventuali diritti e libertà costituzionali incise dalla condotta di reato autorizzata e già esauritasi. Inoltre l'intervento della Corte non potrà certo spingersi sino a sindacare nel merito le scelte presidenziali ma dovrà unicamente risolvere un conflitto di attribuzione o al massimo dichiarare la sussistenza in concreto delle, peraltro, vaghe fattispecie astratte disegnate dal legislatore. L'intervento della Corte in materia, inoltre, secondo alcuni, incrementa il rischio di "un'esposizione politica del Giudice delle leggi"<sup>270</sup>.

E' dunque, in definitiva, affidata alla sola Corte costituzionale la spinosa decisione in ordine all'esistenza della causa di giustificazione ex art. 17 della l. n. 124 del 2007, posta la sua applicabilità ad ogni tipo di illecito penale ad eccezione di quelli individuati dal legislatore in modo, peraltro, generale e, per taluni aspetti, vago<sup>271</sup>.

Sull'intervento della Corte, peraltro, emerge un ulteriore dubbio: posto che le ragioni dell'autorizzazione possono essere portate a conoscenza della sola Corte costituzionale e che, in definitiva, la concessione del provvedimento autorizzativo è un atto discrezionale e politico del capo del Governo, su quali argomentazioni potrà fondarsi il rinvio alla Corte disposto dal

---

266 La prima valutazione in ordine all'applicazione delle cause *de quibus* spetta alla Procura: l'interpello, infatti, verrà effettuato solo dopo che l'autorità giudiziaria avrà avuto modo di verificare la rilevanza della scriminante invocata rispetto al procedimento penale. E tale rilevanza potrà essere negata sia qualora emerga che il fatto per cui si procede integra un reato per il quale non trova applicazione la causa di giustificazione, sia laddove risulti già emersa una diversa causa di non punibilità che consente l'immediata conclusione procedimentale. Inoltre, il magistrato sarà in grado di apprezzare in positivo la rilevanza dell'autorizzazione, solo se avrà constatato una corrispondenza almeno parziale tra la condotta autorizzata e quella o quelle per cui si procede. Al di fuori di questa ipotesi risulterebbe del tutto irragionevole la chiamata in causa del capo del Governo. Cfr. AA.VV., *Commenti articolo per articolo. Legge 3.8.2007, n. 124 – Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto (GU 13.8.2007, n. 187)*, cit., pag. 740.

267 Se il Presidente del Consiglio dei Ministri non ha dato conferma nel rispetto del termine di dieci giorni, la conferma si intende negata e l'autorità giudiziaria procederà secondo le ordinarie disposizioni.

268 Occorre ricordare che nelle more della pronuncia del Presidente del Consiglio dei Ministri, il procedimento penale è sospeso (cfr. art. 19, comma 4, l. n. 124 del 2007) come pure è sospeso il corso della prescrizione, trattandosi di un caso di sospensione imposto dalla legge (art. 159, comma 1, c.p.). E nonostante la laconicità del dato normativo, deve ritenersi che a essere sospeso sia esclusivamente il procedimento nei confronti del dipendente dei Servizi e non anche quello riguardante i suoi coimputati che non possono usufruire dell'esimente.

269 Cfr. art. 19, comma 8, l. n. 124 del 2007.

270 Cfr. T. F. Giupponi, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence, in Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo. Atti del workshop tenutosi a Ferrara il 26 settembre 2007, Aracne, 2008*, pag. 80.

271 Cfr. P. Pisa, *Commento. Le garanzie funzionali per gli appartenenti ai servizi segreti*, in *Diritto penale e processo*, n. 11/2007, pagg. 1432 - 1434.

giudice<sup>272</sup>? Il Presidente non è tenuto, nell'atto di conferma, a fornire completa spiegazione dell'autorizzazione concessa, prevalendo in tal caso ragioni di segretezza connesse alla sicurezza nazionale. Anzi, in tale caso, persino il segreto di Stato potrebbe essere apposto dal Presidente del Consiglio. Le ragioni che governano tale situazione debbono essere ricondotte, infatti, ad una duplice finalità: tutelare la riservatezza della vicenda e mirare ad una tempestiva chiusura del procedimento al fine di prevenire il rischio che il coinvolgimento penale di chi è stato autorizzato determini una possibile lesione di quegli stessi interessi che hanno legittimato il rilascio dell'autorizzazione. Il giudice, pertanto, potrà fondare la propria decisione unicamente sui soli motivi indicati nell'atto di conferma, con il rischio, tuttavia, che quest'ultimo non sia altro che una mera verifica circa l'esistenza o meno dell'autorizzazione<sup>273</sup>, senza discrezionalità di sorta<sup>274</sup>.

Inoltre è opportuno chiedersi cosa accada qualora la Corte accerti l'insussistenza della causa di giustificazione: posta l'impossibilità di chiamare a rispondere del fatto di reato i suoi esecutori (salvo il caso di ordine manifestamente criminoso), l'art. 17, mediante il richiamo all'art. 51 c.p., riconosce la responsabilità penale esclusiva dell'autorità pubblica "ordinante".

Altro aspetto problematico da considerare, peraltro, è l'avvenuta introduzione del reato di "illegittima preordinazione delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione ex art. 18 l. n. 124 del 2007", previsto dall'art. 20 della medesima legge: al di là delle considerazioni di natura penalistica inerenti la condotta ingannatoria e la natura propria del reato<sup>275</sup>, sul piano costituzionale ci si chiede quale autorità giudiziaria possa essere messa effettivamente nelle condizioni di sindacare nel merito una fattispecie concreta di tal tipo. Non essendovi alcun giudice in grado di accedere alla motivazioni del provvedimento autorizzativo né agli atti interni del relativo *iter*, l'ipotesi delittuosa *de qua* rischia di trasformarsi in un mero esercizio di stile se non la si colloca all'interno di un conflitto di attribuzioni sottoposto al giudizio della Corte costituzionale.

In conclusione, la situazione, or ora ricostruita, rappresenta uno degli innumerevoli casi contenuti nella riforma del 2007 in cui i principi di accertamento dei reati e di esercizio dell'azione penale allargano le loro maglie per consentire una più certa tutela della *salus rei publicae*, ma ciò a caro prezzo.

---

272 Nel silenzio della legge, inoltre, la dottrina reputa che il processo *a quo* debba venire sospeso tanto nel caso di incidente di costituzionalità quanto in caso di conflitto di attribuzioni. Altrettanto vero è che, però, la più recente giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che la sospensione non sia obbligatoria ma sia possibile per il giudice disporre il rinvio della trattazione della causa in attesa della decisione del conflitto in virtù di valutazioni discrezionali legate a motivi di opportunità e di economia processuale. Cfr. Trib. Milano, Sez. IV pen., ord. 18 giugno 2007, emessa nel corso della vicenda Abu Omar; G. Guccione, *Servizi segreti: le garanzie funzionali nella Legge 3 Agosto 2007, n. 124, cit.*, pagg. 314 - 317.

273 Lo si deduce anche dal breve termine concesso al Presidente del Consiglio per confermare, ovvero 10 gg., decorso il quale l'autorizzazione deve considerarsi negata e l'autorità giudiziaria può procedere secondo le ordinarie disposizioni. Cfr. art. 19, comma 5, l. n. 124 del 2007.

274 Occorre, tuttavia, notare come il Presidente del Consiglio abbia certamente interesse ad evitare l'insorgenza di un conflitto di attribuzioni: ciò potrebbe portarlo a motivare in modo più attento l'atto di conferma.

275 Cfr. P. Pisa, *Commento. Le garanzie funzionali per gli appartenenti ai servizi segreti, cit.*, pagg. 1434 - 1435.

Non esistendo un controllo che coniughi il potere di intervento nel merito a sanzioni di natura giuridica, la scelta di autorizzare o di ritenere *ex post* legittime talune condotte criminose ritorna nella sfera della discrezionalità presidenziale: solo un'ampia motivazione potrà, pertanto, escludere abusi del capo del Governo e ricondurre detta autonomia nei limiti dello Stato di diritto.

A conferma, tuttavia, di come quest'ultimo sia solo un lontano auspicio, è utile citare, infine, due casi che testimoniano come l'esigenza di tutela della *salus rei publicae* abbia, in questo frangente, spinto eccessivamente il legislatore nel senso dell'atipicità. Si tratta della possibilità di autorizzare anche soggetti estranei al sistema alla commissione di reati "tollerati", purché "accompagnati" da soggetti interni<sup>276</sup>, e della facoltà del Direttore del Servizio interessato di autorizzare le condotte *de quibus*, in assenza dell'autorità delegata, salva successiva ratifica del Presidente del Consiglio ed informazione al Direttore del Dis<sup>277</sup>. Tutto ciò sotto il pretesto della sola e non meglio precisata "urgenza". Ebbene, il semplice rinvio, invero massiccio, che la legge in esame effettua a vantaggio della fonte regolamentare per precisare siffatte situazioni non può giungere sino a ledere il principio di legalità<sup>278</sup>. Inoltre, il ricorso ad una terminologia generica ed ambigua<sup>279</sup> per giustificare l'applicazione di tale normativa rischia di rendere un eventuale sindacato giurisdizionale che si svolga su specifiche fattispecie concrete "ondivago e disomogeneo".

In conclusione, le cause di giustificazione rappresentano nel nuovo sistema della sicurezza nazionale un'importante conquista: il rischio, tuttavia, che il fragile equilibrio tra poteri su cui si regge la presente legge crolli anche attraverso questo istituto è estremamente alto.

### **3. Il controllo parlamentare.**

Mantenendosi nuovamente fedeli alla sequenza tematica adottata dal legislatore del 2007, appare opportuno ricostruire ora le principali problematiche di natura costituzionale e

---

276 Cfr. art. 17, comma 7, l. n. 124 del 2007.

277 Cfr. art. 18, comma 4, l. n. 124 del 2007.

278 Cfr. R. Cauteruccio, *Considerazioni in tema di scriminanti delle condotte previste dalla legge come reato nel nuovo ambito di applicazione della recente legge 3 Agosto 2007, n. 124*, in *Rivista penale* 01/2008, pag. 100.

279 Il ricorso al contributo dell'esterno, ad esempio, deve risultare indispensabile e deve essere stato preventivamente autorizzato a norma dell'articolo 18: l'autorizzazione, però, può essere rilasciata solo se ricorrono "particolari condizioni di fatto" ed "eccezionali necessità". E' assolutamente palese il rischio collegato a disposizioni tanto generiche, vale a dire quello di interpretazioni differenziate e comunque giustificabili. Cfr. G. Amato G., *Disciplina strutturale e funzionale dei Servizi di Informazione. Le garanzie funzionali per gli operatori di Intelligence. Parte I, cit.*

politico istituzionale relative al controllo parlamentare svolto dal Copasir, riconosciuto Potere dello Stato dalla Corte sin dal 2003 nella sua veste originaria di Copaco<sup>280</sup>.

Come già ricordato, l'obiettivo perseguito del Parlamento nell'edificazione del nuovo sistema è stato chiaro sin da subito: rafforzare il correttivo parlamentare per far fronte al relevantissimo incremento delle competenze del Presidente del Consiglio in tema di sicurezza nazionale oltre che in materia di tutela, apposizione e conferma del segreto di Stato. L'intento è stato, dunque, quello di mantenere sostanzialmente immutato l'equilibrio tra Poteri che connota la forma di governo tendenzialmente parlamentare italiana.

Qualcosa, tuttavia, non ha funzionato e la sfera di competenza del Copasir, chiamato a vigilare sull'attività governativa al fine di evitare abusi o sviamenti di potere, è risultata in realtà ampiamente ridimensionata rispetto alle finalità emerse ed enunciate nel corso dei lavori parlamentari.

Prima di entrare nel merito, occorre sin da ora sottolineare come rispetto al precedente quadro normativo disegnato dalla legge n. 801 del 1977 il comitato parlamentare abbia, comunque, acquisito una maggiore influenza nel sistema della *salus rei publicae* non essendo più riconducibile alla sola legge ordinaria le sua sfera di attribuzioni: mentre, infatti, il Copaco era tenuto ad esercitare “un mero controllo sull'applicazione dei principi stabiliti nella legge di riferimento”<sup>281</sup>, oggi il Copasir, ex art. 30 l. n. 124 del 2007, deve verificare che l'attività del sistema di informazione si svolga nel rispetto della Costituzione e delle leggi.

Nonostante tale innegabile evoluzione tuttavia, come anticipato, il risultato di armonizzare il controllo parlamentare con il potere del capo del Governo in materia di *salus rei publicae* non è stato conseguito. Né, infatti, per citare taluni esempi, l'incremento della rappresentanza parlamentare in seno al Comitato<sup>282</sup>, né l'imposizione dell'obbligo del segreto ai suoi membri né, infine, l'attribuzione della presidenza dell'organismo all'opposizione parlamentare<sup>283</sup>, segno per eccellenza della natura di contropotere dell'organismo *de quo*, hanno determinato quale effetto quello di riportare il controllo democratico al centro del sistema della *salus rei publicae*. Al massimo, tali modifiche legislative, hanno reso più significativo detto

---

280 Cfr. Corte costituzionale, ordinanza 3 – 11 Giugno 2003, n. 209.

281 Cfr. G. Campanelli, *Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica nella legge 3 agosto 2007, n. 124*, in Quaderni costituzionali n. 2, 2008, pagg. 316.

282 Ai sensi dell'art. 30, l. n. 124 del 2007, il comitato parlamentare per la sicurezza risulta formato da cinque deputati e da cinque senatori nominati “entro venti giorni dall'inizio di ogni legislatura dai Presidenti dei due rami del Parlamento in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, garantendo comunque la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni e tenendo conto della specificità del Comitato”. In precedenza, invece, il Copaco era composto da 8 persone.

283 Cfr. art. 30, comma 3, l. n. 124 del 2007. In precedenza, invece, con il Copaco, istituito dalla l. n. 801 del 1977, ciò non accadeva: la sua composizione, basata su una logica proporzionale, vedeva uno strapotere della maggioranza parlamentare del momento e, dunque, l'impossibilità, nei fatti, di qualunque “segnalazione” al Parlamento. La parzialità era dunque il vero limite del Copaco, organo in apparenza dotato di funzioni significative, quali ad esempio il potere di riferire alle Camere in caso di ritenuta infondata opposizione del segreto da parte del Presidente del Consiglio (art. 11, comma 5, l. n. 801 del 1977). Sul punto cfr. anche P. Rivello, *I poteri del Comitato parlamentare*, in *Gnosis*, n. 2/2010, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

Comitato rafforzando, soprattutto, la sua natura *bipartisan* nonché la sua estraneità da qualunque ambito di decisione inerente l'indirizzo politico: la creazione di un sistema della *salus rei publicae* equilibrato, tuttavia, fondato anche su un controllo parlamentare efficace, non si è avuta.

Allo stesso modo l'aver imposto un obbligo di motivazione in capo al Presidente del Consiglio in sede di conferma dell'opposizione del segreto non ha determinato un incremento delle capacità di controllo del Copasir, essendo, comunque, destinato ogni potere "sanzionatorio" di quest'ultimo organo, come anticipato, ad esaurirsi in un mera segnalazione al Parlamento<sup>284</sup>.

In verità l'unico settore dove il potere parlamentare pare essersi realmente rafforzato rispetto alla situazione del Copaco del 1977 è quello propriamente amministrativo: la legge n. 124 del 2007 ha previsto, infatti, nei rapporti con la P. A. o con l'autorità giudiziaria, o rispetto al profilo degli obblighi di comunicazione<sup>285</sup>, un'intensificazione dei poteri di vigilanza e di intervento del Copasir<sup>286</sup>.

Nemmeno le modifiche più recenti apportate dalla l. 7 Agosto 2012, n. 133, hanno, viceversa, provocato un consolidamento della sfera di attribuzioni del Copasir in rapporto a quella governativa. Il problema centrale del controllo parlamentare, attiene, infatti, proprio al rapporto con il potere del capo del Governo, e consiste nella sua, non ancora superata, collocazione "successiva".

Ed invero, la riforma del 2012, come affermato nella prima parte del presente studio, ha avuto quale obiettivo principale proprio l'ampliamento del potere di controllo del Comitato parlamentare sulle decisioni governative e la semplificazione delle procedure per l'esercizio effettivo di tale competenza.

Partendo da quest'ultima innovazione, occorre ricordare come la più penetrante azione del Copasir<sup>287</sup> sia quella di acquisizione documentale e probatoria: nel caso, infatti, in cui soggetti appartenenti al sistema ed alla P.A. si oppongano a detta sua facoltà per ragioni connesse alla sicurezza della Repubblica, a rapporti con Stati esteri, allo svolgimento di

---

284 In base all'art. 40 quinto comma della l. n. 124 del 2007 il Presidente del Consiglio è infatti tenuto a dare comunicazione al comitato parlamentare per la sicurezza di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato "indicandone le ragioni essenziali". In tal caso il Comitato, qualora ritenga infondate dette ragioni "ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni".

285 Tra le numerose comunicazioni da trasmettersi al Copasir sia sufficiente ricordare: la relazione semestrale sullo stato dei Servizi del Presidente del Consiglio; i regolamenti, le direttive del Presidente del Consiglio che riguardino ambiti di competenza del Comitato nonché i decreti e i regolamenti concernenti lo stato e l'organizzazione del contingente speciale ex art. 21; i regolamenti inerenti al sistema dei Ministri dell'interno, della difesa e degli affari esteri; le informazioni relative alle operazioni realizzate da Aise e Aisi in cui siano state poste in essere condotte autorizzate previste dalla legge come reato; le informative sull'andamento della gestione finanziaria. Cfr. art. 33, l. 3 Agosto 2007, n. 124 per l'elencazione completa.

286 Ad esempio, basti ricordare il potere del Copasir di ottenere dall'autorità giudiziaria copie di atti e documenti relativi a procedimenti in corso o ad indagini e inchieste parlamentari, anche in deroga al divieto di cui all'art. 329 c.p.p. o di ricevere da appartenenti al sistema e dalla P. A. informazioni, copie di atti e documenti. Cfr. art. 31, commi 5, 7, l. n. 124 del 2007.

287 Cfr. art. 31, commi 7, 8, 9, l. n. 124 del 2007.

operazioni in corso o all'incolumità di fonti, collaboratori ed appartenenti al sistema, si prevede che il Comitato possa rivolgersi al Presidente del Consiglio che, entro 30 giorni valuterà se l'esigenza di riservatezza opposta sussista effettivamente<sup>288</sup>. Naturalmente l'esigenza *de qua* non può essere opposta per fatti per i quali non sia opponibile il segreto di Stato.

Quale corollario di tale competenza del Copasir, il legislatore del 2007 aveva, inoltre, stabilito che “in nessun caso l'esigenza di riservatezza di cui al comma 8 o il segreto di Stato potessero essere opposti al Comitato che, con voto unanime, avesse disposto indagini sulla rispondenza dei comportamenti di appartenenti ai servizi di informazione per la sicurezza a compiti istituzionali previsti dalla presente legge”.

L'unicità di tale previsione nel quadro della riforma del sistema della *salus rei publicae* era evidente, trattandosi dell'unico caso in cui l'efficacia del controllo parlamentare, pur successivo, non era stata subordinata a “pseudo autorizzazioni” governative.

Orbene, il legislatore del 2012 ha ritenuto di sostituire l'originario criterio dell'unanimità con quello della maggioranza rafforzata dei due terzi<sup>289</sup>: se da un lato tale modifica consente certamente di effettuare più agevolmente il richiesto controllo sulle condotte del personale dei Servizi, dall'altro non solo non appare decisiva per considerare raggiunto l'obiettivo del rafforzamento delle prerogative del Copasir ma rischia di alterare la natura orientativamente “imparziale” del Comitato stesso. Non solo: siffatta modifica non ha comunque alterato la natura esclusivamente politica del sindacato del Copasir, il quale esaurisce la sua influenza nel far valere innanzi al corpo elettorale la responsabilità politica del Presidente del Consiglio<sup>290</sup>, come accade in caso di conferma dell'opposizione del segreto.

In secondo luogo, nell'ambito degli articoli dedicati alla tutela procedimentale del segreto ed al divieto di riferire fatti segreti<sup>291</sup>, è stato previsto che “il Presidente del Consiglio dei Ministri, su richiesta del Presidente del comitato parlamentare, esponga, in una seduta segreta appositamente convocata, il quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato”. Come anticipato, nell'ambito dei lavori parlamentari quella indicata è stata la disposizione cui, per eccellenza, è stato assegnato il compito di ristabilire un equilibrio tra le competenze del Copasir e quelle del Presidente del Consiglio. Le premesse per un simile cambiamento di indirizzo, tuttavia, sembrano mancare:

---

288 Qualora il Copasir ritenga infondata la decisione del Presidente o non ottenga alcuna comunicazione, potrà riferirne a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni. Cfr. comma 10, art. 31, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

289 Cfr. art. 6, l. n. 133 del 2012.

290 Ciò che accade anche con la conferma del segreto. *Ex art.* 40, ultimo comma, l. n. 124 del 2007, in ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto, il Presidente del Consiglio è tenuto, infatti, a darne comunicazione motivata al Copasir, il quale potrà successivamente riferire a ciascuna Camera per le conseguenti valutazioni nel caso ritenga infondata l'opposizione stessa.

291 Cfr. artt. 40 e 41 l. n. 124 del 2007, così come modificati dagli artt. 10 e 11 della l. n. 133 del 2012.

non solo, infatti, risulta ambiguo il carattere vincolante del verbo “esporre”<sup>292</sup>, con evidenti ripercussioni sui reali obblighi del Presidente del Consiglio e sulla reale possibilità del Comitato di conoscere il merito dell’atto di conferma, ma, comunque, si parla sempre di una fase successiva all’avvenuta apposizione o opposizione ed alla conseguente conferma del segreto. Il Parlamento, in pratica, è nuovamente in (consapevole) ritardo. Allo stesso modo difficilmente interpretabile<sup>293</sup> è il contenuto del c.d. “quadro informativo” citato, posto che l’unica caratteristica richiesta è quella di consentire l’esame nel merito del provvedimento presidenziale. Inoltre, occorre aggiungere: se anche tale terminologia equivalesse alla conoscenza della completa verità, che senso avrebbe a conferma avvenuta? Il Copasir, comunque, non potrebbe che limitarsi ad una mera censura politica successiva, e dunque tardiva, dell’operato del Presidente del Consiglio.

Con la riforma del 2012, dunque, non è stato superato il limite più evidente del controllo parlamentare.

Tornando all’impianto originario, ma, comunque, tuttora vigente della legge n. 124 del 2007, ben possono ricondursi all’idea di un controllo parlamentare depotenziato le seguenti considerazioni: innanzitutto, il potere di audizione del comitato di controllo non è vincolante per il Presidente del Consiglio, il quale potrà, naturalmente, opporvisi, con l’unica eventuale conseguenza della sanzione politica inferta dal corpo elettorale a causa della pubblicità riconosciuta al suo diniego<sup>294</sup>; in secondo luogo, la possibilità per il Comitato di sentire i dipendenti dei Servizi o persone estranee al sistema è subordinata alla ricorrenza di casi eccezionali ed alla non opposizione del Presidente del Consiglio<sup>295</sup>; in terzo luogo, il parere da esprimersi obbligatoriamente da parte dell’organo *de quo* sugli schemi di regolamento<sup>296</sup> di cui alla legge in esame non è vincolante per il Consiglio dei Ministri; in quarto luogo, il diritto del Copasir di effettuare accessi negli uffici di pertinenza dei Servizi non solo è sottoposto alla preventiva comunicazione al capo del Governo ma detti sopralluoghi possono da quest’ultimo essere differiti per un non meglio precisato pericolo di interferenza nelle operazioni in corso<sup>297</sup>.

---

292 Il concetto di “esposizione” è il frutto di un compromesso in sede di lavori parlamentari tra chi riteneva che il Presidente del Consiglio dovesse “scoprire le carte” il meno possibile e chi, dall’altro lato, insisteva perché l’obbligo suddetto fosse addirittura assistito da sanzione. Richiamato il dovere di leale collaborazione tra Poteri dello Stato, la forma prescelta era quella della “sobria” esposizione senza l’aggiunta di eventuali perifrasi che lo potessero rendere maggiormente vincolante (oltre che di eventuali misure sanzionatorie). Cfr. On. Massimo D’Alema, 684, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, XVI Legislatura, 17 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...29;

293 Anche rispetto al quadro informativo, la strada prescelta è stata quella del compromesso tra la totale rivelazione del segreto e l’oscurità più completa Cfr. On. Massimo D’Alema, 684, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, XVI Legislatura, 17 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...29;

294 Cfr. art. 31, comma 1, l. n. 124 del 2007.

295 Cfr. art. 31, comma 2, l. n. 124 del 2007.

296 Ivi compresi i regolamenti concernenti lo stato e l’organizzazione del contingente speciale di cui all’art. 21.

297 Cfr. art. 31, comma 15, l. n. 124 del 2007.

Molti sono, dunque, i limiti posti, incomprensibilmente, dal legislatore alla sua stessa azione: solo in via successiva, quindi, rispetto al segreto confermato<sup>298</sup> o, come visto, alle operazioni autorizzate, potrà configurarsi un controllo parlamentare volto a far valere la responsabilità politica del Presidente del Consiglio<sup>299</sup>.

In conclusione, la debolezza del correttivo parlamentare risulta dovuta non solo al suo contenuto meramente politico ma anche, come esaminato, alla sua collocazione: il rischio che tale paralisi parziale, rimasta sostanzialmente immutata anche dopo la riforma del 2012, incida negativamente sul carattere democratico delle istituzioni repubblicane generando abusi, dunque, sussiste realmente.

#### 4. Il nuovo segreto.

**4.1. Il superamento dei limiti del passato.** La complessità del tema affrontato dal presente paragrafo, oggetto principale, peraltro, dello studio in essere, impone di mantenere salda la prospettiva prescelta, vale a dire quella costituzionalistica, al fine di scongiurare il rischio di possibili invasioni di campo nelle innumerevoli materie che la tematica del segreto di Stato tocca più o meno approfonditamente.

La disciplina sul segreto ha avuto, infatti, uno sviluppo lungo e stratificato, a seguito dei ripetuti ed incisivi contributi della giurisprudenza costituzionale sul tema e della compenetrazione di più settori del diritto nella sua formazione.

Il segreto di Stato, del resto, era in origine scisso in due<sup>300</sup>, ovvero nel segreto militare e nel segreto politico: questi erano gli strumenti attraverso i quali l'Esecutivo provvedeva, rispettivamente, a tutelare l'ordinamento contro il rischio di divulgazione di notizie lesive della difesa nazionale (segreto militare) ed a difendere l'esercizio di funzioni statali fondamentali (segreto politico). Solo successivamente, in conseguenza dell'intervento della Corte costituzionale<sup>301</sup>, quel corpo normativo frammentario ed incapace di contenere la discrezionalità

---

298 Cfr. artt. 33, comma 5, e 40, ultimo comma, l. n. 124 del 2007.

299 La debolezza del controllo parlamentare sembra essere una caratteristica comune degli ordinamenti statali moderni, in conseguenza dell'emergenza terroristica. Negli Stati Uniti, ad esempio, dove la "costituzione d'emergenza" è divenuta permanente, la concentrazione dei poteri in materia di *intelligence* nelle mani dell'Esecutivo e il rafforzamento dei servizi militari non ha trovato una forte opposizione da parte del Congresso. La raccomandazione contenuta negli atti della Commissione 11/9 circa una più forte supervisione parlamentare sulle questioni di *intelligence* è stata, ad esempio, ignorata dal Congresso perché la "diffusione" delle responsabilità in materia avrebbe comportato "disfunzioni" in questo campo. "Il legislativo è rimasto, dunque, dentro gli schemi del passato e l'attività del Congresso sull'*intelligence* non è simmetrica né congruente rispetto ai mutamenti avvenuti in questo campo: i suoi processi cognitivi si sviluppano secondo logiche settoriali e danno vita a una visione parcellizzata, laddove il flusso delle decisioni e, dunque della responsabilità, travalica le vecchie paratie". Cfr. C. Sbailò, *Carl Schmitt alla Casa Bianca. La dottrina Bush – Obama sullo stato di emergenza e i nuovi equilibri tra i poteri negli Stati Uniti*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

300 La disciplina era prevista nel R.D. 11 luglio 1941 (norme sul segreto militare), n. 1161, nel codice penale e nel codice penale militare.

301 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/1977.

presidenziale in materia<sup>302</sup>, veniva ricondotto ad unità, nella prima riforma del sistema della *salus rei publicae*.

Con la l. n. 801 del 1977, infatti, venivano ricompresi nella nozione di segreto di Stato tanto il segreto politico quanto quello militare ed introdotti taluni essenziali vincoli normativi finalizzati ad arginare il potere del capo del Governo, sino ad allora legato al mero criterio della “necessità”<sup>303</sup>.

La riforma del 1977, tuttavia, pur avendo determinato il sorgere del primo sistema di norme a difesa della sicurezza nazionale, soffriva di molteplici problematiche: *in primis* l'estrema genericità delle sue fattispecie, tanto da richiamare l'originario criterio “dell'interesse politico” di epoca fascista; in secondo luogo, il concetto troppo vago di “relazioni internazionali” quale oggetto del segreto, suscettibile, in definitiva, di ricomprendere ogni tipo di rapporto con uno Stato straniero e, dunque, di occultarlo; in terzo luogo, la previsione, a fianco del segreto di Stato, delle c.d. “notizie riservate”, classificate sulla base di ragioni puramente soggettive e prive delle, pur limitate, garanzie del primo istituto; in quarto luogo, l'assenza di qualsivoglia limite di durata temporale del segreto, con inevitabili conseguenze sulla piena esplicazione di taluni diritti di libertà.

Per superare le lacune ed i limiti della riforma del 1977, dopo tre decenni di tentativi di modifica incompiuti e di giurisprudenza costituzionale diretta a consolidare l'istituto del segreto, il legislatore statale decideva di adottare nella più ampia condivisione tra le forze politiche rappresentate in Parlamento, la legge 3 Agosto 2007, n. 124.

La legge n. 124 del 2007, dunque, è l'ultimo capitolo (anche se, di certo, non quello finale) di questo lungo cammino: con questo intervento il Parlamento ha inteso superare i limiti del passato, innovando il concetto di segreto, specificando la relativa procedura applicativa, attribuendo nuove competenze alla Corte ed alle Camere, ma il richiamo ad una maggiore determinatezza, in particolare, non è stato raccolto.

**4.2. La salvezza dello Stato.** Prima di evidenziare le problematiche collegate al segreto contenute nella riforma in esame, occorre, tuttavia, comprendere la *ratio* profonda dello stesso istituto.

Il segreto costituisce il limite negativo di un principio fondamentale che informa l'attività amministrativa, anche al fine di assicurarne l'imparzialità, vale a dire quello di “trasparenza”<sup>304</sup>: se è vero infatti, che non sussiste nell'ordinamento “un diritto alla notizia”, o

---

302 Cfr. G. Campanelli G., *La nuova legge sul segreto di Stato tra problemi di interpretazione, prime applicazioni e riscontri giurisprudenziali*, cit., pag. 317.

303 Nel concetto di sicurezza interna fu identificata la difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a fondamento dello Stato democratico ed il libero esercizio delle loro funzioni. Nel concetto di sicurezza esterna, viceversa, furono collocate la preparazione e la difesa dello Stato, la sua integrità anche in relazione ad accordi internazionali e la sua indipendenza.

304 Il segreto non incide invece sulla libertà di manifestazione del pensiero dei privati, avendo come oggetto fatti, atti e cose nella disponibilità esclusiva della P. A. Cfr. A. Pace, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge 124 del 2007*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 3 Febbraio 2009.

meglio un diritto “giustiziabile”<sup>305</sup> ad essere informati, è altrettanto vero che lo Stato richiede “istituzioni della libertà di informazione”<sup>306</sup> idonee a rendere concreto il diritto generale di accesso alle informazioni pubbliche.

In taluni casi, dunque, quando è in gioco la sopravvivenza dello Stato, il criterio di pubblicità che ispira l’ordinamento deve essere parzialmente disapplicato in favore del principio di segretezza, di cui, naturalmente, l’istituto in esame è la più alta espressione.

Il segreto, tuttavia, non costituisce solamente un limite ad un valore astratto che connota il sistema statale, ma rappresenta, come anticipato, un’evidente e concreta deroga a taluni fondamentali principi che regolano il potere giudiziario, quali l’obbligatorietà dell’azione penale e l’indipendenza della magistratura. Disporre che una notizia sia sottoposta al segreto di Stato significa, infatti, impedire che un’eventuale azione penale si sviluppi, almeno integralmente, intorno al fatto segretato e, conseguentemente, porre limiti alla libertà d’azione della magistratura.

In altre parole, il segreto determina sempre, quando applicato, la compressione di taluni principi costituzionali, sia che si tratti di valori che ispirano l’ordinamento sia che si tratti di principi che ne regolano il funzionamento: in entrambi i casi ciò è possibile perché, “la sicurezza dello Stato costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca, come si è ripetuto, la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale”, peraltro, “è la giurisdizione”<sup>307</sup>.

Ulteriore conseguenza di quanto esposto è che il segreto possa operare solamente in casi di estrema necessità e, che, dunque, le condizioni per la sua applicazione debbano essere esplicitamente e tassativamente previste dalla legge, la quale, del resto, costituisce l’unica realtà cui soggiace la stessa giurisdizione.

Ciò premesso, sarebbe molto semplice credere che l’accennato ragionamento si esaurisca all’interno di un giudizio di bilanciamento tra principi costituzionali disposto dal legislatore e risolto a favore della *salus rei publicae*: la situazione, in realtà, è molto più complessa poiché, in tema di sicurezza nazionale, ci si trova “all’interno di una sorta di zona grigia dello Stato di diritto, in cui le ragioni della politica e quelle della legalità sono di difficile contemperamento”<sup>308</sup>.

---

305 Vale a dire il diritto del singolo cittadino di agire nei confronti dello Stato per far valere il proprio diritto ad essere informato. Cfr. M. Ricciardi, *Appunti su segreto di Stato e principio di trasparenza*, in *Politica del diritto* / a XXIV, n. 1, marzo 1993, pag. 44.

306 Cfr. A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato, tra politica e Costituzione*, cit., pag. 9.

307 "Resta comunque fermo che" afferma la Corte nella sentenza n. 86/1977 "la sicurezza dello Stato costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca, come si è ripetuto, la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione".

308 Cfr. T. F. Giupponi, *Il "caso Abu Omar" e le zone grigie dello stato costituzionale di diritto*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28 Settembre 2006.

Ed in effetti è proprio nell'individuazione del contenuto della *salus rei publicae*, ovvero, in definitiva, di quanto giustifica il ricorso al segreto, che si individuano non solo i maggiori problemi ma anche, come si vedrà, le sfide perse dal legislatore dl 2007. La mancata tipizzazione delle fattispecie astratte idonee a giustificare o meno il ricorso al segreto, peraltro, oltre a determinare, insieme ad altre problematiche di cui si dirà, un rafforzamento delle prerogative dell'Esecutivo a discapito del Parlamento, rischia di determinare un rovesciamento del discorso sinora sviluppato: in altre parole, il pericolo è quello dell'applicazione della più efficace arma giuridica dell'ordinamento per il perseguimento di interessi estranei allo "Stato-comunità", i soli che giustificano la compressione del carattere pubblico del sistema statale e dei principi che disciplinano il potere giudiziario.

Procedendo con ordine, la prima domanda cui un'indagine sulle problematiche attinenti il segreto così come disciplinato dalla l. 3 Agosto 2007, n. 124, deve offrire risposta è, dunque, relativa alla natura ed all'oggetto del segreto di Stato, posto che, tra l'altro, mentre la funzione giurisdizionale è tutelata in modo diretto da varie previsioni costituzionali<sup>309</sup>, esso non risulta menzionato in alcuna norma della Carta. La copertura costituzionale, dunque, non può che essere indiretta.

Il segreto di Stato, diversamente dagli altri segreti che l'ordinamento riconosce<sup>310</sup>, trae la sua giustificazione dalla necessità dello stesso ordinamento statale di tutelare la propria esistenza esterna ed interna: per tale ragione si indicano a fondamento del concetto unitario di sicurezza della Repubblica, cui si ispira l'istituto *de quo*, il dovere di difesa della Patria di cui all'art. 52 Cost.<sup>311</sup> e l'adesione al metodo democratico esplicitata dagli articoli 1 e 49 della Costituzione<sup>312</sup>.

Sul tema, peraltro, è intervenuta più volte la stessa Corte costituzionale, la quale, oltre ad individuare altri principi di riferimento in tema di segreto di Stato, tra cui l'interesse alla sicurezza nazionale desumibile dagli articoli 87<sup>313</sup> e 126 della Costituzione nonché il valore dell'unità e indivisibilità dello Stato di cui all'art. 5 della Costituzione<sup>314</sup>, ha, soprattutto,

---

309 Ovvero: "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi" (art. 24, 1° comma); "La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge" (art. 111, 1° comma); "Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale" (art. 112).

310 Ad esempio il segreto d'ufficio, quello bancario, quello postale e quello processuale, istituti finalizzati alla tutela di esigenze ulteriori rispetto alla *salus rei publicae*. Cfr. G. Milizia, *Diritto all'informazione e pubblicazione di notizie "riservate" non soggette al segreto di Stato*, in *Diritto e Giustizia*, 2009, 0, pag. 134.

311 L'art. 52, secondo parte della dottrina, sarebbe collegato all'interesse alla sicurezza nazionale di cui all'art. 126 Cost. Cfr. M. E. Bucalo, *Segreto di Stato, Corte costituzionale e democrazia. Riflessioni a partire dalla sentenza n. 106/2009*, in Dal Canto F., Rossi E. (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro, Atti del Seminario svoltosi a Pisa il 4 – 5 Giugno 2010, Giappichelli, Torino, 2011, pag. 239.

312 Cfr. A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato, tra politica e Costituzione*, cit., pag. 19.

313 Nei limiti in cui la tutela della sicurezza dello Stato rientra tra i compiti del Consiglio supremo di difesa. Cfr. E. Gullotti, *Tutela del segreto di Stato e tutela del diritto alla riservatezza: un difficile bilanciamento*, in *Rivista di Polizia*, n. 11 – 12, 1999, pag. 705.

314 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/1977.

precisato come il fondamento del segreto debba essere ricercato in quanto sostiene ed alimenta lo “Stato-comunità”. In altre parole, la Corte ha escluso che il segreto di Stato possa essere il mero mezzo di difesa di una maggioranza politica, ovvero lo strumento per la tutela degli interessi “del Governo e dei partiti che lo sorreggono”<sup>315</sup>.

Mentre in origine, dunque, anche il solo vago e pretestuoso “interesse politico, interno ed internazionale dello Stato” di cui all’art. 352 c.p.p. era ricondotto nel concetto di *salus rei publicae* e, dunque, ritenuto compatibile con il segreto di Stato, oggi, detta possibilità, palesemente contraria ai principi della sovranità popolare e di imparzialità della pubblica amministrazione di cui all’art. 97 Cost.<sup>316</sup>, è stata superata dal legislatore ed ancor prima dalla giurisprudenza costituzionale<sup>317</sup>.

Posto quanto affermato, sarebbe, in ogni caso, errato ritenere che nel concetto di *salus rei publicae* rientri la sola esigenza di protezione materiale dello Stato dalle aggressioni esterne e dalle ribellioni interne, così come il mero “ordine pubblico”: per il conseguimento di queste finalità, al più, basterebbe l’originario “segreto militare” anteriore alla riforma del 1977.

Se, però, il concetto di *salus rei publicae* non solo non riguarda lo “Stato-soggetto” ma nemmeno coincide con la sola idea della sicurezza nazionale, vale dire con l’esigenza che ogni ordinamento ha di difendere il proprio territorio, in cosa consiste in fondo?

L’idea che ruota attorno al concetto di *salus* è più quella di “salvezza” che quello di “sicurezza”, poiché attraverso lo strumento del segreto si mira a salvare l’identità di uno Stato, il suo DNA, ovvero il bene della “sicurezza politica”<sup>318</sup>: nel sistema costituzionale italiano esiste solo una realtà più significativa della stessa esistenza fisica dello Stato, vale a dire ciò che ne consente l’esistenza quale Comunità, ovvero i suoi principi supremi. Costituendo il connotato di fondo della Repubblica ed allo stesso tempo la *condicio sine qua non* per la sua esistenza come entità politica, tali valori costituzionali elaborati dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi rappresentano il vero oggetto del segreto, ovvero l’espressione più completa del concetto di sicurezza.

**4.3. Un segreto vago.** Appurato cosa si intenda realmente con il concetto di “esistenza” o “sopravvivenza” dello Stato e risolta, pertanto, la prima delle problematiche attinenti il segreto, vale a dire la consapevolezza del suo oggetto, è giunto il momento di evidenziare il maggiore problema della disciplina contenuta nella riforma del 2007 relativa all’istituto in esame, ovvero l’indeterminatezza delle sue fattispecie astratte.

---

315 *Ivi*.

316 Cfr. M. E. Bucalo, *Segreto di Stato, Corte costituzionale e democrazia*, cit., pag. 238.

317 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/1977.

318 Cfr. A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato, tra politica e Costituzione*, cit., pag. 12.

Come affermato in premessa, il segreto di Stato, pur trovando la propria legittimazione nella situazione occultata<sup>319</sup> come gli altri segreti previsti nell'ordinamento, risulta l'unico a porre problemi di "interferenza"<sup>320</sup> con diversi principi costituzionali: l'applicazione del segreto, quindi, produce inevitabili conseguenze in ambito costituzionale, privilegiando alcuni interessi a discapito di altri. La scelta di applicare o meno il segreto e, pertanto, di dare prevalenza all'uno o all'altro valore compete, infine, al Presidente del Consiglio dei Ministri, il vero *dominus* della *salus rei publicae*.

Orbene, l'elemento chiave ed allo stesso tempo il punto in cui l'intera costruzione rischia di crollare se non rispettato è rappresentato dal fatto che questa scelta, in virtù del principio di legalità, non può essere slegata da tipologie normative predefinite. Il mantenimento da parte del legislatore del 2007 di un approccio del tutto generale e, talvolta, generico nella determinazione delle finalità per le quali il segreto risulta o meno apponibile costituisce, viceversa, un limite per la razionalità complessiva della disciplina in esame, ovvero rende concreta la possibilità che all'istituto in discorso si ricorra anche al di fuori di ogni requisito d'urgenza. Non solo: tale assetto pregiudica il bilanciamento tra interessi costituzionali contrastanti realizzato sulla carta dal legislatore, poiché rende possibile un'applicazione incongrua e non proporzionale del segreto, rischiando, peraltro, di danneggiare anche il contenuto essenziale di taluni principi costituzionali<sup>321</sup>.

Nonostante il superamento dell'originario e fumoso criterio dell'interesse politico<sup>322</sup>, l'oggetto del segreto di Stato<sup>323</sup> si caratterizza, dunque, per un'elasticità<sup>324</sup> talmente ampia da non escludere che, in definitiva, l'atto di apposizione o conferma del segreto sia, principalmente, il frutto di una discrezionalità del capo dell'Esecutivo.

---

319 *Ivi*.

320 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/1977.

321 Un problema *ad hoc* è rappresentato, poi, dal fatto di non comprendere se il segreto militare di cui R.D. 11 luglio 1941, n. 1161 sia stato assorbito nel concetto di difesa militare di cui all'art. 39 della legge in esame o sopravviva nel suddetto testo normativo. Cfr. M. Nunziata, *Il "Segreto militare" e la sua speciale tutela penale dopo la legge 3 Agosto 2007, n. 124*, in *Rivista penale*, 02/2008, pagg. 111 - 112.

322 Cfr. anche Bonzano C., *Nuovi confini processuali nella tutela penale del segreto di Stato*, in *Rivista italiana di diritto processuale penale*, n. 1 - 2000, pag. 330.

323 Il cuore della disciplina sul segreto di Stato è l'art. 39: tale previsione individua non solo l'oggetto ed i limiti del segreto ma, innovando rispetto alla legislazione precedente, indica le finalità poste a loro fondamento. In altre parole "atti, documenti, notizie, attività e ogni altra cosa" non sono meritevoli della tutela garantita dal segreto di Stato in quanto tali ma nella misura in cui "la loro diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle Istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato". Allo stesso modo, tali notizie, documenti o cose non sono meritevoli della tutela suindicata quando siano relativi a "fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale" o costituenti specifici delitti previsti nel codice penale.

324 Rispetto all'art. 12 della l. 801/1977, l'art. 39 della l. 127/2007 non è, comunque, particolarmente innovativo: viene, infatti, introdotto solamente il concetto di "integrità della Repubblica" al posto di quello di "Stato democratico" ed abrogato il riferimento al "libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali". Le vere innovazioni riguardano invece la titolarità del potere di segregazione, la natura dell'atto di apposizione ed i limiti temporali del segreto.

E' indubbio che rispetto al passato le ipotesi di ricorso al segreto di Stato siano state maggiormente definite ma il legislatore non è riuscito a rendere "prevedibile" l'applicazione dell'istituto in esame: ad esempio, il superamento del "libero esercizio delle funzioni costituzionali", ovvero una specie di "super - segreto"<sup>325</sup> che garantiva, durante la vigenza della legge del 1977, un potere sostanzialmente illimitato al capo del Governo<sup>326</sup>, non è stato sostituito da previsioni in grado di arginare il potere presidenziale a monte della scelta di apposizione o conferma del segreto.

La genericità impiegata<sup>327</sup> dal legislatore del 2007, pur adottata per rendere la tutela della *salus rei publicae* più ampia e flessibile, avrebbe dovuto, dunque, essere più contenuta<sup>328</sup>: in particolare, la fonte regolamentare richiamata in innumerevoli punti della legge n. 124 del 2007 avrebbe potuto essere impiegata per specificare il contenuto della disciplina legislativa, ma l'occasione è stata persa<sup>329</sup>. Anzi, la fonte secondaria, in taluni casi, ha reso ancor più vaga l'applicazione del segreto: un caso esemplare è rappresentato dal concetto di "gravità" della lesione adottato dall'art. 3 del DPCM 8 Aprile 2008 che richiama una previsione dello stesso tenore contenuta nella legge n. 124 del 2007 senza, tuttavia, precisarla in alcun modo<sup>330</sup>. Il regolamento del 2008, dunque, non ha contribuito a specificare la disciplina sul segreto, ma al più ha provato a consolidarla: oltre ad elencare nuovamente gli interessi tutelabili, tale atto ha, infatti, esclusivamente precisato come il danno possa desumersi da tutte le conseguenze, dirette ed indirette, della diffusione indebita della notizia e, come, in ogni caso sia richiesta l'attualità del pericolo per lo Stato, negando implicitamente ogni fondamento all'applicazione retroattiva del segreto.

---

325 Cfr. P. Veronesi, *La "villa dei misteri": uso e abuso del segreto di Stato*, in *Studium Iuris*, n. 5, 2005, pag. 571.

326 A tal proposito afferma Pisa che "per non elevare al rango di segreti di Stato notizie che avrebbero potuto essere tutelate attraverso l'applicazione delle norme comuni sul segreto di ufficio, si era sostenuto che erano da considerarsi meritevoli della protezione rafforzata le sole attività degli organi costituzionali finalizzate, quanto meno, alla tutela della sicurezza dello Stato, attraverso un richiamo ai criteri guida fissati dalla Corte costituzionale". Cfr. P. Pisa, *Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione*, in *Gnosis*, n. 2/2008, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

327 Pur comunque (a dire il vero) inferiore a quella del legislatore del 1977.

328 Da registrare, rispetto alla l. n. 801 del 1977, non solo l'abbandono del richiamo al "libero esercizio delle funzioni di organi costituzionali" ma anche la sostituzione del concetto di "integrità della Repubblica" a quello di "integrità dello Stato democratico": l'integrità della Repubblica, richiamata in più punti della legge n. 124 del 2007, conferma il valore della difesa interna dello Stato ai fini dell'opposizione del segreto. Cfr. G. Campanelli G., *La nuova legge sul segreto di Stato tra problemi di interpretazione, prime applicazioni e riscontri giurisprudenziali*, cit., pag. 324.

329 Il DPCM 8 Aprile 2008, ovvero il primo dei regolamenti attuativi della l. 3 Agosto 2007, n. 124, recante i "criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato", avrebbe potuto specificare l'oggetto del segreto, anziché, come accaduto, limitarsi ad una superficiale esplicazione del medesimo concetto. Allo stesso modo il rinvio formulato dall'art. 5 del regolamento citato al suo allegato per una precisazione delle materie di riferimento del segreto, amplia a dismisura gli ambiti di operatività dello stesso e di conseguenza il potere di intervento del Governo. Secondo Pisa il regolamento del 2008 "si limita, invece, ad un embrionale tentativo di concretizzazione della indeterminata formula del danno grave: la gravità del danno si può evincere dalle conseguenze dirette ed indirette della diffusione delle notizie segrete, a condizione che derivi un pericolo attuale per lo Stato". Cfr. Pisa P., *Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione*, cit.

330 Tale comma richiama l'art. 39, comma 3, della legge in esame secondo cui la diffusione delle notizie segrete non deve avere solo una mera ed astratta idoneità lesiva ma anche essere in grado di incidere in maniera grave sulle sfere di interesse protette.

Sul piano testuale, peraltro, la stessa casistica introdotta dal legislatore del 2007 appare, talvolta, incomprensibile: assodato l'impossibilità di applicare il segreto di Stato su "luoghi", possibilità prevista al massimo per le sole notizie ricollegate a questi spazi<sup>331</sup>, che significato assume, ad esempio, la terminologia (pur più limpida di quella contenuta nella l. n. 801 del 1977<sup>332</sup>) "accordi internazionali"?<sup>333</sup> La genericità della previsione è talmente ampia da suscitare più di un dubbio di legittimità costituzionale.

Che natura attribuire agli "interessi economici" citati quale possibile oggetto del segreto da una fonte *sub* legislativa<sup>334</sup>, la quale pone ulteriori evidenti problemi di compatibilità costituzionale<sup>335</sup>? Tale previsione, peraltro, contrasta con gli articoli 39 della l. n. 124 del 2007 e 3 dello stesso regolamento che la contiene, i quali escludono che tra i supremi interessi dello Stato vi possano essere anche quelli economici.

E soprattutto, che significato attribuire al concetto di "fatti eversivi dell'ordine costituzionale"? Come vedremo, sino ad oggi, né il legislatore né la Corte sono intervenuti nella puntuale disciplina della materia: il primo non ha mai individuato ipotesi specifiche di fatto eversivo, mantenendo, dunque, immutata la propria volontà di riconoscere a tale reato le caratteristiche di norma di chiusura del sistema sanzionatorio della sicurezza nazionale; la seconda si è limitata a precisare taluni connotati di fondo dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale, statuendo ad esempio come "un singolo atto delittuoso, per quanto grave, non sia di per sé suscettibile di integrare un fatto eversivo dell'ordine costituzionale, se non sia idoneo a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle istituzioni democratiche"<sup>336</sup>, senza, tuttavia, mai affermare a quali condotte si debba fare riferimento. In questo frangente, dunque, se è vero che la Corte ha evidenziato talune caratteristiche dei fatti eversivi, anche al fine di evitare una loro illimitata estensione, ed implicitamente affermato l'inopponibilità in materia del segreto in quanto strumento diretto a proteggere quegli stessi valori che dette fattispecie

---

331 Il riferimento è all'infuocata opposizione del segreto di Stato disposta dal Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi su villa La Certosa nell'anno 2005. Cfr. P. Veronesi, *La "villa dei misteri": uso e abuso del segreto di Stato*, cit., pag. 570.

332 Nella legge del 1977 si parlava di "relazioni internazionali", nozione potenzialmente comprensiva di ogni materia attinente alla politica estera.

333 Cfr. A. Pace, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge 124 del 2007*, cit.; De Gennaro G., *Cultura della sicurezza ed attuazione della riforma*, in *Gnosis*, n. 2/2011, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it). Pace si chiede se vi rientrino anche accordi di cui il Parlamento sia all'oscuro ma destinati a vincolare l'Italia. De Gennaro, invece, sottolinea come tali accordi, di cui ancora si conosce poco, pongano "delicati problemi giuridici, che coinvolgono vari aspetti, dalla gerarchia delle fonti fino alla qualificazione delle "intese" tra Servizi – la cui violazione porterebbe all'ostracismo informativo – come atti idonei a costituire un obbligo internazionale valido".

334 Vale a dire l'allegato 1 del DPCM 8 Aprile 2008.

335 Considerata l'ampia discrezionalità di cui il capo del Governo gode, il massiccio rinvio alla fonte regolamentare da parte della l. n. 124 del 2007 rischia di ledere il principio di legalità, a maggior ragione se si affida allo stesso Presidente il potere di decidere le fattispecie astratte per cui il segreto può operare. Cfr. DPCM 8 Aprile 2008.

336 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 106/2009.

ledono<sup>337</sup>, non è però riuscita a chiarire l'esatta portata del contenuto di siffatte tipologie di reato<sup>338</sup>.

**4.4. Le contromisure.** Orbene, dopo aver ampiamente dimostrato il carattere generico delle previsioni relative all'oggetto del segreto, è giunto il momento di chiedersi quali contromisure possano adottarsi al fine di ricondurre il potere presidenziale di apposizione e conferma all'interno dei dettami dello Stato di diritto.

La prima ragione che consente di tollerare la ridotta determinatezza delle fattispecie astratte è la convinzione che non esistano notizie ontologicamente segrete<sup>339</sup>, ma solamente notizie dichiarate e, dunque, costituite segrete. L'istituto del segreto, quindi, non può sussistere *in re ipsa* ma deve trovare collocazione e manifestazione all'interno di un provvedimento di apposizione, opposizione o conferma in via incidentale<sup>340</sup>.

A tal proposito occorre sottolineare come l'atto di opposizione e quello di conferma siano insieme dichiarazioni di scienza e di volontà: "l'informazione è segreta (scienza) e l'autorità che ne dispone intende che rimanga segreta (volontà)<sup>341</sup>". Ciò significa che prima di questo momento costitutivo ed al di fuori dello specifico procedimento descritto dal legislatore non esiste alcun segreto: "l'opposizione generica (è segreto ciò che è segreto) è tautologica e, dunque, inefficace<sup>342</sup>".

Del resto attribuire un carattere oggettivo alla segretezza comporterebbe un altro rischio, vale a dire quello della sua diffusa percezione senza la necessità di alcun provvedimento

---

337 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/1977 come interpretata da G. Salvi, *Obiettivo 1. Processo Penale e Segreto di Stato. Oltre Abu Omar, cit.*, pagg. 81 - 83.

338 A parere di chi scrive e di molti altri autori le *extraordinary renditions* costituiscono non solo lesioni della libertà e della dignità umana, ma atti criminosi perpetrati da una istituzione statale, ai fini di sottrarre un individuo alle indagini della magistratura onde estorcere conoscenze mediante metodi inumani, ripudiati dalle tavole di valori interne ed internazionali. Per questa ragione tali condotte, quindi, sono chiaramente riconducibili alla categoria dei fatti eversivi. Cfr. ad es. S. Carnevale, *La nuova disciplina del segreto di stato alla prova della giurisprudenza costituzionale, cit.*, pagg. 236 - 239.

339 Secondo taluni autori, tuttavia, la Corte nella nota sentenza sul caso Abu Omar (106/2009), avrebbe detto il contrario affermando: "se è vero che - di regola - la sussistenza dei presupposti del segreto di Stato è riconosciuta in un atto proveniente da determinati soggetti abilitati dalla legge a farlo valere (atto che, in tal caso, assume valore ricognitivo, da un lato, e costitutivo, dall'altro, del vincolo del segreto), nondimeno, il documento, la cosa, la notizia o i rapporti, che vengono in rilievo di volta in volta, possono presentare caratteristiche di contenuto o di forma tali da indurre a ritenere che essi, *ictu oculi*, rivestono connotazioni di per sé coperte dal segreto di Stato". Cfr. Carnevale S., *La nuova disciplina del segreto di stato alla prova della giurisprudenza costituzionale, cit.*

340 Nell'ordinamento americano, invece, non esiste alcuna distinzione tra l'atto di apposizione e quello di opposizione, vale a dire "classificare un'informazione senza poi far valere la sua segretezza in un processo non avrebbe alcun senso". Nel processo civile il segreto si manifesta attraverso una dichiarazione giurata (lo *State Secrets Privilege*) presentata dal Governo in cui si afferma che i procedimenti giudiziari in corso potrebbero portare alla rivelazione di informazioni sensibili in grado di compromettere la sicurezza nazionale. Nel processo penale, invece, nel caso in cui l'imputato intenda avvalersi di informazioni classificate (ovvero inquadrate come *confidential, secret o top secret*), si applica il *Classified Information Procedures Act (CIPA)*, vale a dire una procedura secondo cui, il Governo, informato dall'Avvocatura dello Stato avrà diritto ad una specie di udienza preliminare (cd. *pretrial*), in cui potrà valutare insieme alla Corte se le esigenze di segretezza sussistano o meno. Nella prassi, tuttavia, accade che anche nel processo penale il segreto venga sostanzialmente comunicato con una nuova "dichiarazione giurata" che generalmente conduce ad una sentenza di non luogo a procedere. Cfr. A. V. Rocchi, *Il segreto di Stato nell'ordinamento statunitense*, in *Rassegna di dottrina e giurisprudenza straniera*, Giurisprudenza costituzionale, Anno 2011, Fascicolo 2, pagg. 2011 - 212 e 2039 - 2040.

341 Cfr. Salvi G., *Obiettivo 1. Processo Penale e Segreto di Stato. Oltre Abu Omar, cit.*, pag. 82.

342 *Ivi*.

di conferma con inevitabile lesione del principio di pubblicità che ispira l'esercizio di tutti i pubblici poteri<sup>343</sup>.

Logica conseguenza di tale affermazione è che anche un'eventuale conferma o opposizione tardiva del segreto sarebbe inefficace e, dunque, illegittima: pensare, infatti, che la deroga a essenziali principi costituzionali determinata dall'istituto del segreto possa realizzarsi al di fuori dei tempi individuati nella serie procedimentale prevista dalla l. n. 124 del 2007, e, dunque, in assenza di un pericolo attuale di danno alla *salus rei publicae*, significa dare spazio ad effetti antisistemici e paradossali.

In secondo luogo, occorre sottolineare che il rischio connesso al carattere generico delle previsioni sul segreto è attenuato dall'idea che, comunque, la discrezionalità dell'autorità politica non possa essere illimitata: il provvedimento del capo del Governo, infatti, non è un mero atto politico<sup>344</sup>, dovendosi ricomprendere lo stesso all'interno della categoria degli atti amministrativi formali<sup>345</sup>, pur caratterizzati da ampia discrezionalità<sup>346</sup>. Come si vedrà nella terza parte del presente studio, un implicito riconoscimento di tale assunto può intravedersi in un *obiter dictum* della sentenza della Corte costituzionale n. 40/2012.

In terzo luogo, come rilevato anche dai giudici costituzionali<sup>347</sup>, la discrezionalità presidenziale, pur ampia per la necessità di offrire la tutela più estesa al bene della sicurezza nazionale, deve essere esplicitata in una motivazione<sup>348</sup>. L'apposizione del vincolo del segreto è, dunque, il risultato di una scelta eminentemente politica, limitata unicamente in termini negativi<sup>349</sup>, la quale, tuttavia, potrà compiersi solamente fornendo la propria giustificazione<sup>350</sup> e nel rispetto del principio di legalità. Ciò che consente nuovamente di ridurre i rischi connessi alla genericità impiegata dal legislatore del 2007.

---

343 Sul punto cfr. A. Anzon Demmig, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 12 Ottobre 2009;

344 La tesi della mera politicità dell'atto di apposizione, fondata su una concezione soggettivistica del segreto, è stata sostenuta in origine anche dalla Consulta (cfr. sentenza n. 86/1977) ma sulla base di quanto statuito nella sentenza n. 40/2012 la situazione pare sia mutata (cfr. *infra* Parte III, cap. 5).

345 Cfr. A. Pace, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge 124 del 2007*, cit. Diversamente la pensa Morrone. Cfr. A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato, tra politica e Costituzione*, cit., pag. 35.

346 Tanto l'atto di opposizione quanto quello di apposizione, in quanto motivati (ex art. 40 l. n. 124 del 2007), sono atti amministrativi. Peraltro, la Corte costituzionale, di certo, non sarebbe in grado di sindacare, in sede di conflitto di attribuzione, meri atti politici, per definizione sottratti al controllo giurisdizionale.

347 Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 86/1977.

348 Cfr. art. 40, l. n. 124 del 2007.

349 Cfr. G. Salvi, *Obiettivo I. Processo Penale e Segreto di Stato. Oltre Abu Omar*, cit., pag. 80.

350 Secondo Morrone "è su questa motivazione che la Corte, in sede di conflitto, potrà esercitare il proprio sindacato di legittimità". Ed inoltre "il segreto di Stato è soggetto al canone della ragionevolezza. Questo principio, si può aggiungere, ha preso il posto dell'equivoca causa di giustificazione della ragion di Stato". Cfr. A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato, tra politica e Costituzione*, cit., pag. 15.

In quarto luogo, in linea generale e richiamando quanto sostenuto in precedenza, è necessario ricordare che il segreto deve essere, sempre e comunque, applicato per la tutela di interessi attinenti lo “Stato-comunità”, e, dunque, in casi di reale e imminente pericolo per la sopravvivenza dello Stato, poiché “la regola è la pubblicità, il segreto l’eccezione, e a ogni modo è un’eccezione che non deve far venire meno la regola”<sup>351</sup>. L’orientamento in esame rappresenta un passaggio chiave della giurisprudenza costituzionale in tema di *salus rei publicae* ed allo stesso tempo una clausola di salvezza del del sistema.

In quinto ed ultimo luogo, se è vero che il segreto, opposto e confermato, costituisce uno sbarramento all'utilizzo a fini di prova nel processo penale delle notizie segretate, allo stesso tempo esso non paralizza l’azione penale<sup>352</sup>: ciò assicura la prevalenza dell’interesse alla salvezza dello Stato rispetto alle prerogative del potere giudiziario senza, tuttavia, determinarne il sacrificio assoluto e, comunque, limitando le conseguenze di un’erronea o arbitraria applicazione dell’istituto in esame<sup>353</sup>.

**4.5. Lo spazio temporale del segreto.** Le problematiche sul segreto non attengono, tuttavia, solo al grado di determinazione della sua disciplina ed ai correttivi introdotti per garantirne, comunque, un’applicazione costituzionalmente conforme, ma anche allo spazio temporale in cui esso opera.

Con la l. n. 124 del 2007 lo strumento in esame è stato, per la prima volta, sottoposto a rigidi limiti temporali, poiché “la segretezza è giustificata, non diversamente da tutte le misure eccezionali (...), soltanto se è limitata nel tempo”<sup>354</sup>. Il segreto è, dunque, efficace per un periodo massimo di 15 anni, prorogabile di ulteriori 15 anni<sup>355</sup> ed è revocabile dallo stesso capo

---

351 Cfr. P. Veronesi, *La “villa dei misteri”: uso e abuso del segreto di Stato*, cit., pag. 573.

352 Si tratta di inutilizzabilità *in re ipsa* rafforzata (in quanto anche indiretta) delle notizie segretate (non di nullità né di invalidità). L’art. 202 c.p.p. nell’attuale formulazione prevede infatti, al comma 5, che l’opposizione confermata del segreto inibisca all’autorità giudiziaria l’acquisizione e l’utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte dal segreto. Al contempo il comma 6 prevede che non sia, in ogni caso, precluso all’autorità giudiziaria di procedere in base a elementi autonomi e indipendenti dagli atti, documenti e cose coperti dal segreto.

353 Negli Stati Uniti d’America, diversamente, l’applicazione del segreto da parte del Governo nel corso di un processo comporta il *blanket privilege*, ovvero la completa archiviazione del caso stesso con inevitabile violazione delle prerogative del potere giudiziario statuite dall’art. 3 della costituzione americana. Cfr. A. V. Rocchi A. V., *Il segreto di Stato nell’ordinamento statunitense*, cit., pagg. 2017 - 2018.

354 Cfr. M. Ricciardi, *Appunti su segreto di Stato e principio di trasparenza*, cit., pag. 46.

355 Dal punto di vista procedurale, il comma 7 dell’art. 39 fissa in quindici anni dall’apposizione del segreto (o in assenza di questa, dalla sua opposizione, confermata ai sensi dell’art. 202 CPP, come sostituito dall’art. 40 della legge in commento) il termine, decorso il quale è ammesso che qualunque soggetto interessato possa presentare una richiesta diretta al Presidente del Consiglio e finalizzata all’accesso alle informazioni, agli atti, ai documenti alle attività e ai luoghi coperti dal segreto di Stato. A fronte di questa richiesta, secondo quanto stabilito dal comma 8 dell’art. 39, si formalizza, sul punto, “la centralità del ruolo del Presidente del Consiglio”, nel senso che quest’ultimo, entro trenta giorni, consente l’accesso oppure, attraverso provvedimento motivato, può disporre una o più proroghe alla sussistenza del vincolo del segreto. La durata complessiva del divieto di accesso agli atti coperti dal segreto di Stato non può, comunque, essere superiore a trent’anni. Pur in presenza di quanto disposto dai commi 7 e 8 dell’art. 39, residua per il Presidente del Consiglio un’ulteriore importante prerogativa, descritta dal 9° comma dell’articolo in questione, secondo cui lo stesso, a prescindere dal decorso dei termini precedentemente descritti, può disporre la cessazione del vincolo quando emerga il venir meno delle esigenze poste alla base della pregressa apposizione del segreto. Nella disciplina del 1977, ben lungi da questo scenario, vi era invece la totale mancanza di limiti temporali per la vigenza del segreto. Cfr. AA. VV., *Commenti articolo per articolo. Legge 3.8.2007, n. 124 – Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto (GU 13.8.2007, n. 187)*, cit., pagg. 827 - 829.

del Governo quando vengano a mancare i presupposti<sup>356</sup>: a partire da quale momento, tuttavia, esso produce concretamente i suoi effetti?

La Corte costituzionale ha statuito che il segreto espliciti i suoi effetti a partire dall'apposizione o dall'opposizione confermata<sup>357</sup> all'atto acquisitivo dell'informazione segreta<sup>358</sup>, affermando, tuttavia, che quando esso venga portato ufficialmente a conoscenza degli inquirenti, imponga, comunque, di stralciare dal materiale utile per la decisione quanto raccolto nell'inconsapevolezza del vincolo, oppure di interpellare il Presidente del Consiglio per una conferma tardiva<sup>359</sup>.

Il rischio di tale visione, vale a dire del criterio della “non indifferenza dell'opposizione tardiva del segreto” è, però, evidente e consiste non solo nel possibile diniego dell'efficacia costitutiva dell'atto di opposizione o di conferma del segreto di Stato, ma in definitiva nel consentire all'Esecutivo di potere “azzerare a piacimento complesse attività investigative già esaurite, pur in presenza della possibilità di impedirle *ab initio*”. Non solo: al di là delle conseguenze negative sull'attività processuale, tale concezione incide anche sul diritto di difesa di tutti i soggetti che dello strumento del segreto non possono giovare<sup>360</sup>. Risulta chiaro, nel caso di specie, come la Corte abbia voluto offrire massima tutela alle pretese di occultamento sacrificando non solo il principio di certezza del diritto ma limitando anche fortemente (e ingiustificatamente) l'autonomia della magistratura.

Il *dies a quo* del segreto di Stato, vale a dire il termine a partire dal quale decorrono i suoi effetti, è dunque quello della sua apposizione da parte del Presidente del Consiglio (la regola) ovvero quello della conferma dell'opposizione (l'eccezione), ma certamente non quello della semplice opposizione in giudizio<sup>361</sup>.

---

356 Ciò conferma il ruolo del Presidente di *dominus* del sistema. Precisa il comma 11 dell'art. 39, tuttavia: “quando, in base ad accordi internazionali, la sussistenza del segreto incide anche su interessi di Stati esteri o di organizzazioni internazionali, il provvedimento con cui è disposta la cessazione del vincolo, salvo che ricorrano ragioni di eccezionale gravità, e a condizione di reciprocità, è adottato previa intesa con le autorità estere o internazionali competenti”. Cfr. comma 11, art. 39, l. 3 Agosto 2007, n. 124.

357 Cfr. art. 39, comma 7, l. n. 124 del 2007.

358 Diversamente “l'opposizione del segreto non impedisce al pubblico ministero di indagare sui fatti di reato ai quali si riferisce la *notitia criminis* in suo possesso e di esercitare l'azione penale, ma ha solo “l'effetto di inibire all'autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto”, sia in via diretta (ai fini di fondare su di essi l'azione penale) sia indiretta (“per trarne spunto per ulteriori indagini, le cui risultanze sarebbero viziate dall'illegittimità della loro origine”. Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 106/2009; A. Morrone A., *Il nomos del segreto di Stato, tra politica e Costituzione*, cit., pag. 38.

359 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 106/2009.

360 Ovvero, nel caso Abu Omar, *in primis*, gli agenti dell'*intelligence* straniera condannati, diversamente dagli italiani oppositori il segreto.

361 Secondo Pisa, non pone particolari problemi l'ipotesi in cui i termini di durata decorrono dall'apposizione del vincolo, essendo un momento vicino o, talvolta, contemporaneo alla genesi del documento o della notizia oggetto di segretazione. Non rispecchia, altresì, il requisito dell'attualità dell'interesse tutelato l'ipotesi in cui il *dies a quo* decorra dall'opposizione del segreto di Stato, che, può collocarsi in un momento cronologicamente distante rispetto alla data in cui il documento è stato predisposto o la notizia ha assunto rilevanza. Cfr. P. Pisa, *Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione*, in *Gnosis*, n. 2/2008, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

Una problematica connessa al “tempo” del segreto è anche quella relativa alla sua presunta possibile retroattività.

Pur non negata esplicitamente dalla Corte, in quanto potenzialmente riconducibile non ad un provvedimento formale ma ad una situazione percepibile “*ictu oculi*”<sup>362</sup> dall’ autorità giudiziaria, la retroattività deve, comunque, escludersi per almeno tre ragioni: poiché essa al massimo potrebbe riguardare gli effetti di un atto giuridico e non certo le condotte di un determinato soggetto; perché determinerebbe un’inevitabile lesione del principio secondo cui “nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”<sup>363</sup>; perché, infine, darebbe vita ad un *non sense*, ovvero impedirebbe (come accaduto<sup>364</sup>) la divulgazione di notizie già note<sup>365</sup>.

**4.6. La motivazione nel segreto.** Individuate le problematiche connesse agli effetti in tempo del segreto, occorre ora tornare ad un argomento già enunciato, pur superficialmente, in precedenza, ovvero la necessaria motivazione<sup>366</sup> dell’atto di conferma presidenziale<sup>367</sup>. Tale dato non pone di per se stesso particolari problemi, ma è ciò che si deduce dalla sua esistenza ad assumere valore.

La motivazione svolge nel sistema della *salus rei publicae* diverse funzioni: essa costituisce, innanzitutto, condizione per l’esistenza del provvedimento presidenziale di conferma; in secondo luogo, consente (almeno in linea di principio come si vedrà) alla Corte di poter esercitare il proprio controllo di legittimità sull’applicazione del segreto; in terzo luogo, pone il Parlamento nella condizione di svolgere il proprio sindacato del tutto politico sull’operato del Governo (pur, come anticipato, in fase unicamente successiva). La motivazione, dunque, acquista enorme importanza nel quadro normativo disegnato dal legislatore del 2007: ciò che rileva maggiormente è, però, che dalla sua esistenza è possibile dedurre come l’atto di conferma non sia un mero atto politico, ma un formale provvedimento amministrativo *ex art.* 113 Cost. Per quanto caratterizzato da “una discrezionalità che supera l’ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa”<sup>368</sup>, il potere presidenziale che si traduce nell’atto di

---

362 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 106/2009.

363 Cfr. art. 25, comma 2, Cost.

364 Il riferimento è ancora al caso Abu Omar.

365 Da notarsi che la Corte nella sentenza “Abu Omar” ha ribadito che il segreto non ha effetto retroattivo e dunque, “di regola”, deve esser fatto valere con l’opposizione all’atto acquisitivo dell’informazione segreta; allo stesso tempo ha però ritenuto che costituisce valida “apposizione” del segreto il generico richiamo alle aree coperte dal vincolo, operato al di fuori della procedura di opposizione. Cfr. G. Salvi, *Obiettivo 1. Processo Penale e Segreto di Stato. Oltre Abu Omar, cit.*, pag 73.

366 Cfr. art. 40, l. n. 124 del 2007.

367 Nella legge del 1977 era sufficiente una “succinta” motivazione. Cfr. artt. 11 e 16 l. n. 801 del 1977.

368 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/1977.

conferma è sottoposto, pertanto, ai limiti ed alle garanzie di ogni provvedimento amministrativo formale<sup>369</sup>.

Andando oltre, è la disciplina processuale del segreto a porre taluni problemi di natura costituzionale e politico istituzionale. Rinviando ad un successivo paragrafo *ad hoc* il problema dell'imposizione anche nei confronti dell'imputato e dell'indagato dell'obbligo di astenersi dal rivelare un segreto di Stato<sup>370</sup>, sin da ora è opportuno evidenziare un fatto: il legislatore del 2007 ha confermato come il rifiuto di esibire documenti o di rispondere alle domande sia opponibile soltanto da categorie soggettive ben determinate, che rivestono a vario titolo un *munus publicum*, ovvero pubblici ufficiali, pubblici impiegati ed esercenti un servizio di pubblica necessità. Sorprendentemente, quindi, la novella del 2007 non ha alterato questo catalogo tassativo, benché da tempo se ne metta in risalto il contrasto con la normativa sostanziale, che punisce chiunque riveli notizie coperte dal segreto. Se, dunque, un terzo fosse casualmente depositario di un segreto, non sarebbe comunque dispensato dal rivelarlo, con pacifica lesione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina in esame.

**4.7. Le classifiche di segretezza.** Venendo alle ultime problematiche collegate al segreto, appare, infine, necessario evidenziare le questioni relative alle classifiche di segretezza. L'ultimo articolo del capo V della l. n. 124 del 2007, il n. 42, è dedicato alle classifiche di segretezza, le quali, articolate in "segretissimo", "segreto", "riservatissimo" e "riservato", mirano a limitare la conoscenza e l'accesso a talune tipologie di informazioni ai soli soggetti che ne abbiano effettiva necessità e siano per questo motivo legittimati sulla base delle funzioni istituzionali svolte. Le classifiche sono apposte dall'autorità che forma il documento salvo il controllo del Presidente del Consiglio<sup>371</sup>.

Ebbene, in dottrina ci si è interrogati sulla funzione svolta dalle classifiche *de quibus*, la cui identificazione deve essere ricondotta alla giurisprudenza costituzionale<sup>372</sup> e la cui prima

---

369 Pace sottolinea, altresì, che deve escludersi che l'atto di apposizione o di conferma del segreto possa essere a sua volta segreto, considerato che il sistema non mira a sottrarre alla pubblica conoscenza le ragioni della segretezza ma il fatto stesso segreto. Cfr. Pace A., *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge 124 del 2007*, cit.

370 La l. 124 del 2007 non contempla, diversamente dalla l. n. 801 del 1977, l'obbligo di astensione per i soli testimoni, ma estende tale previsione ai "pubblici ufficiali", senza alcuna specificazione circa la loro eventuale partecipazione ad un procedimento penale: ciò significa che l'obbligo di astensione grava anche sull'imputato e sull'indagato? Confrontando un *obiter dictum* posto in chiusura della sentenza n. 106/2009 il rischio di dovere rispondere positivamente alla domanda veniva immediatamente percepito dalla dottrina. La Corte, infatti, dopo aver rinviato al giudice per la valutazione degli effetti dell'annullamento degli atti, statuiva in questo modo: "resta fermo, peraltro, che la eventuale futura escussione dei testi dovrà avvenire nei limiti del *thema probandum* ora definito, oltre che nel rispetto dell'art. 202, comma 1, c.p.p., a norma del quale i pubblici ufficiali "hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato", obbligo la cui violazione è sanzionata penalmente dall'art. 261 c.p. - di cui gli interessati dovranno essere resi edotti anche alla luce dei contenuti della presente sentenza." Con la successiva sentenza n. 40/2012 la Corte avrebbe confermato le preoccupazioni della dottrina, imponendo esplicitamente l'obbligo di astensione anche sull'imputato e sull'indagato. Cfr. Corte Costituzionale, sentenze nn. 106/2009, 40/2012; G. Salvi, *Obiettivo 1. Processo Penale e Segreto di Stato. Oltre Abu Omar*, cit., pag. 87.

371 "La classifica di segretezza è automaticamente declassificata a livello inferiore quando sono trascorsi 5 anni dalla data di apposizione; decorso un ulteriore periodo di 5 anni cessa comunque ogni vincolo di classifica. La declassificazione automatica non si applica quando, con provvedimento motivato, i termini di efficacia del vincolo sono prorogati dal soggetto che ha proceduto alla classifica, nel caso di proroga oltre il termine di 15 anni, dal Presidente del Consiglio dei ministri". Cfr. commi 5, 6 l. 3 Agosto 2007, n. 124.

372 Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 295/2002.

statuizione si riporta alla legge in esame: soprattutto, ci si è chiesti se dette categorie possano essere sovrapposte alla disciplina sul segreto. La risposta da darsi a tale domanda è affermativa: la *ratio*, i limiti e le funzioni delle classifiche di segretezza sono le stesse previste per il segreto di Stato, ciò che muta è unicamente la serie di destinatari più o meno ampia cui la conoscenza della notizia riservata è consentita<sup>373</sup>. Diversamente dal segreto però, la classificazione *de qua*, come precisato anche dal regolamento del 2008<sup>374</sup>, assume una valenza meramente amministrativa e non può essere decisiva ai fini penali, non comportando quel “danno grave”, richiesto dall’art. 39, 3° comma, agli interessi tutelati dalla nuova definizione del segreto di Stato<sup>375</sup>.

A proposito delle classifiche di segretezza, prima di terminare, occorre, infine, effettuare un’ultima precisazione: così come si differenziano in parte dal segreto<sup>376</sup> esse, infatti, si differenziano (pur marginalmente) anche dalle notizie riservate di cui all’art. 262 c.p.<sup>377</sup>, le quali, viceversa, sono del tutto equiparabili a fonti segretate.

A seguito dello sviluppo di un preciso orientamento della Corte costituzionale<sup>378</sup>, infatti, le notizie riservate sono state considerate omogenee a quelle assoggettate a segreto, in quanto volte a perseguire le medesime finalità: l’unica differenza, anche in tal caso, è stata ricollegata al grado di diffusione disposto per esse attraverso il provvedimento dell’autorità procedente<sup>379</sup>.

Le classifiche di segretezza hanno, dunque, molti elementi di somiglianza con le notizie riservate, fatta eccezione, dunque, per la relativa fonte<sup>380</sup>, la quale corrisponde, nel secondo caso, all’ambito penale.

In conclusione, questo paragrafo ha offerto la possibilità di conoscere le maggiori problematiche connesse al segreto ma, occorre sottolineare, come anche i capitoli che seguiranno riveleranno un loro collegamento, più o meno intenso, con l’istituto trattato: il segreto è, infatti, il simbolo stesso della riforma del 2007, in cui si riflette la *ratio* complessiva dell’intervento legislativo *de quo*.

---

373 Cfr. A. Macchia, *Segreto di Stato. Dalla Consulta cartellino giallo per il Legislatore*, in *Diritto e Giustizia* n. 28, 20 luglio 2002, pagg. 16 - 17.

374 Cfr. art. 2, comma 2, DPCM 8 Aprile 2008.

375 Bisogna, tuttavia, ricordare che solo l’autorità giudiziaria, al di là della classificazione operata dall’autorità competente, potrà stabilire se una notizia appartenga o meno alla categoria delle notizie riservate. Cfr. P. Pisa, *Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione*, cit.

376 In senso affermativo cfr. anche T. F. Giupponi, *Ancora sul caso Abu Omar: la riforma dei servizi e i conflitti sul segreto di Stato*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 27 Marzo 2007.

377 Il quale, al primo comma, statuisce: “Chiunque rivela notizie, delle quali l’autorità competente ha vietato la divulgazione, è punito con la reclusione non inferiore a tre anni [c.p. 7, n. 1, 29, 32]”.

378 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 295/2002.

379 Tale precisazione, in realtà, è da ricollegare ad un intervento in materia della Corte di Cassazione, effettuato con la sentenza n. 33481/01 del 10 Dicembre 2002. Cfr. A. Macchia, *Segreto di Stato. Dalla Consulta cartellino giallo per il Legislatore*, cit., pag. 16.

380 Sul punto cfr. anche P. Pisa, *Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione*, cit.

Il nuovo segreto, pertanto, esprime più di ogni altro contenuto della l. n. 124 del 2007, le soluzioni innovative, le contraddizioni, le dinamiche che hanno contrassegnato l'adozione della riforma della sicurezza nazionale, costituendone, pertanto, l'unico vero microcosmo.

## 5. Il massiccio ricorso alla fonte secondaria: abuso o necessità?

Uno degli aspetti più meritevoli di attenzione della l. 3 Agosto 2007, n. 124 è il fatto di aver frequentemente affidato a regolamenti governativi la disciplina di interi settori organizzativi del nuovo sistema della sicurezza nazionale<sup>381</sup>.

Il legislatore del 2007, dunque, non ha pensato alla fonte secondaria come ad un mero momento di specificazione di quanto statuito in sede legislativa, ma ha, pur implicitamente, attribuito all'Esecutivo il compito di estendere la portata della riforma.

Ad esempio, il primo regolamento adottato con l'obiettivo di esplicitare i "criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato", elencando le materie di riferimento del segreto di Stato è stato in realtà consapevolmente diretto da parte del Governo, nel silenzio del Parlamento, ad allargare il campo d'azione dell'istituto in esame<sup>382</sup>.

Come visto in precedenza il regolamento *de quo* non è riuscito a porre rimedio al carattere generico delle fattispecie relative al segreto contenute nella l. n. 124 del 2007: al di là dell'indeterminatezza anche di tale fonte, tuttavia, non è pensabile né tollerabile l'attribuzione al Presidente del Consiglio di una sorta di "delega in bianco" in tema di identificazione delle materie assoggettabili allo strumento del segreto. A maggior ragione per il fatto che solo la prova dell'assenza del requisito della "gravità del danno"<sup>383</sup> potrebbe arginare l'altrimenti illimitata discrezionalità presidenziale in materia: come anticipato, però, questo stesso concetto si presenta assolutamente inconsistente e soggettivo.

Il risultato di tale operazione assume tratti paradossali: immaginare che il sistema della *salus rei publicae*, bene supremo la cui tutela richiede persino il sacrificio del principio di obbligatorietà dell'azione penale, sia edificato al di fuori delle garanzie del procedimento legislativo, prima fra tutti il criterio di pubblicità, appare in palese contrasto con i valori di fondo della carta costituzionale.

---

381 Afferma, infatti, Stelo: "in verità è nato il nuovo ordinamento, ma la riforma nel concreto vedrà il suo compimento nei regolamenti ed io ho solo cercato di individuare i contenuti più significativi ai fini della pratica attuazione". Cfr. V. Stelo, *I nuovi servizi visti da un direttore del Sisde*, in *Gnosis*, n. 4/2007, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

382 Si parla dell'art. 5 del DPCM 8 Aprile 2008 il quale rinvia alle materie contenute nell'allegato 1 l'individuazione delle notizie suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato, comprendendovi anche la tutela degli interessi economici.

383 Cfr. art. 3, DPCM 8 Aprile 2008.

L'aspetto, tuttavia, che ancor più preoccupa della tendenza sviluppatasi nell'acquiescenza delle Camere, vale a dire l'estensione delle maglie del sistema della sicurezza nazionale attraverso i regolamenti governativi, è il contenuto assolutamente ignoto della maggior parte di questa normativa. La decisione assunta dal Presidente del Consiglio in ordine a tale produzione è stata, infatti, quella di segretare le disposizioni ivi contemplate. Anche le previsioni contenute nei primissimi e più significativi regolamenti (fatta eccezione per il primo in assoluto<sup>384</sup>) entrati in vigore il 10 Settembre 2008<sup>385</sup> sono state occultate.

Sostanzialmente, dunque, l'intera disciplina diretta, almeno in astratto, ad applicare e specificare quanto statuito in via generale dalla l. n. 124 del 2007 è stata sottratta all'ordinario regime di pubblicità degli atti giuridici<sup>386</sup>: pur accettando l'idea che la *salus rei publicae* richieda regole *ad hoc* per la sua tutela, una soluzione estrema quale quella adottata risulta palesemente in contrasto con il dettato costituzionale oltre che con il generale principio di certezza del diritto<sup>387</sup>.

In effetti, posta la comprensibile segretazione di normative specifiche quali quelle relative alle identità di copertura degli appartenenti ai Servizi, e, ammesso (e non concesso) che dietro gli articolati titoli dei diversi DPCM vi sia effettivamente quanto in essi dichiarato, quale pericolosa incidenza sui beni giuridici tutelati dall'intervento legislativo *de quo* potrebbe avere,

---

384 Vale a dire il più volte citato regolamento adottato con DPCM 8 Aprile 2008, recante "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".

385 Parliamo: 1) del "Regolamento che definisce l'ordinamento e l'organizzazione del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis) ed i compiti degli Uffici istituiti nel suo ambito, nonché le procedure per l'accertamento per il rilascio e la revoca del "n.o.s."; 2) del "Regolamento che definisce l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna" e delle relative modifiche; 3) del "Regolamento che definisce l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna"; 4) del "Regolamento sullo stato giuridico ed economico del personale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis), dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi)" e delle relative modifiche; 5) del "Regolamento che disciplina le funzioni di contabilità finanziaria e patrimoniale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis) e dei Servizi di informazione per la sicurezza (Aise ed Aisi)". Cfr. DPCM 01.08.2008; DPCM 22.07.2011, n. 3; DPCM 23.03.2011, nn. 1, 2.

386 Parliamo anche: a) del "Regolamento che definisce le procedure esecutive per lo svolgimento dell'attività ispettiva"; 2) del "Regolamento recante la disciplina generale relativa all'organizzazione ed al funzionamento degli archivi del Dis, dell'Aise e dell'Aisi, alle procedure di informatizzazione dei documenti e degli archivi cartacei, nonché alle modalità di conservazione e di accesso ed ai criteri per l'invio di documentazione all'Archivio centrale dello Stato"; 3) del "Regolamento che disciplina l'organizzazione ed il funzionamento della scuola di formazione ed addestramento del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica istituita nell'ambito del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis)"; 4) del "Regolamento che disciplina le modalità ed i criteri per l'accesso del Dis, dell'Aise e dell'Aisi agli archivi informatici delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti che erogano, in regime di autorizzazione, concessione o convenzione, servizi di pubblica utilità"; 5) del "Regolamento che disciplina le modalità di rilascio e conservazione, nonché la durata della validità dei documenti di identificazione contenenti indicazioni di qualità personali diverse da quelle reali e dei documenti e certificati di copertura"; 6) del "Regolamento che disciplina le modalità di rilascio e conservazione, nonché la durata della validità dei documenti di identificazione contenenti indicazioni di qualità personali diverse da quelle reali e dei documenti e certificati di copertura"; 7) dell'adozione del "Regolamento che disciplina i rapporti di collaborazione tra l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna ed il Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa"; 8) dell'adozione del "Regolamento che definisce misure straordinarie per razionalizzare ed ottimizzare l'organizzazione della spesa e dei costi di funzionamento del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica". Cfr. DPCM 12.06.2009, nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6; DPCM 30.07.2010;

387 Non sono stati segreti solamente i seguenti atti: il regolamento di "definizione delle procedure per la stipula di contratti di appalti di lavori e forniture di beni e servizi del Dis, dell'Aise e dell'Aisi ed individuazione dei lavori delle forniture e dei servizi che possono essere effettuati in economia o a trattativa privata" (adottato con DPCM 12 giugno 2009, n. 8/2009 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 6 luglio 2009, n.154); il regolamento di "determinazione dell'ambito dei singoli livelli di segretezza, dei soggetti con potere di classifica, dei criteri d'individuazione delle materie oggetto di classifica nonché dei modi di accesso nei luoghi militari o definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica (adottato con DPCM 12 giugno 2009, n. 7/2009 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 6 luglio 2009, n.154); il regolamento di "istituzione di una Commissione per definire le procedure di accesso alla documentazione per la quale viene a decadere il segreto di Stato" (adottato con DPCM 23 settembre 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 3 ottobre 2008, n. 232).

ad esempio, la diffusione della disciplina sul funzionamento generale del Dis e dei suoi uffici? Ancora: metterebbe forse a rischio la sopravvivenza dello Stato la conoscenza del protocollo d'intesa tra Aise e Ris?

In sintesi, dunque, le scelte operate dal Presidente del Consiglio, *dominus* del sistema della sicurezza nazionale, tacitamente consentite dal legislatore durante l'*iter* parlamentare e successivamente autorizzate mediante il filtro non vincolante del Copasir, sacrificando inutilmente il criterio di pubblicità che ispira l'ordinamento, rischiano di ledere i principi supremi della Carta, *in primis* quello di eguaglianza formale.

Certo, per molti aspetti, la prova di siffatte conclusioni, ovvero il ricorso esasperato alla segretezza degli atti e l'abuso della fonte regolamentare non risulta agevole, ma anche il solo dubbio che quanto temuto si sia verificato per la mera esigenza di prevenire generiche "insidie e possibili tentativi di infiltrazione"<sup>388</sup> non si rivela in alcun modo accettabile. I principi di pubblicità e di trasparenza che connotano l'attività amministrativa non possono giustificare immotivate deroghe preventive.

In conclusione, la scelta operata dal legislatore del 2007 di non impedire l'espansione del sistema della sicurezza nazionale attraverso la fonte regolamentare ha probabilmente contraddetto quegli stessi principi supremi che il segreto di Stato mira a tutelare.

## **6. L'interesse nazionale economico.**

Come anticipato nella parte prima dello studio in essere, una delle problematiche che maggiormente ha caratterizzato, prima, il dibattito parlamentare e, successivamente, quello dottrinale è stata la decisione di ricomprendere la tutela degli interessi economici all'interno del sistema della *salus rei publicae*: in altre parole, si è ritenuto che l'arma del segreto di Stato dovesse essere utilizzata anche per proteggere i fattori economici e produttivi del Paese.

Da quanto affermato appare, dunque, evidente come il legislatore del 2007, ai fini della perfetta individuazione del concetto di *salus rei publicae*, abbia ritenuto l'integrità economica dello Stato di pari rilievo rispetto alla sua stessa integrità territoriale. Per la precisione, tuttavia, l'operazione di inclusione dell'aspetto economico nel sistema della sicurezza nazionale non è

---

388 Sono parole della prima autorità delegata nominata a seguito dell'introduzione del nuovo sistema, ovvero l'On. Gianni Letta, il quale, a proposito dei primi cinque regolamenti, affermava: "più in particolare, dei cinque regolamenti menzionati in apertura (che hanno disciplinato l'organizzazione ed il funzionamento dei tre organismi di *intelligence*, l'ordinamento del personale e la materia della contabilità) molto poco mi è consentito riferire in questa sede, in quanto, come noto, si è ritenuto di sottrarli all'ordinario regime di pubblicità, così garantendo un argine sicuro e forte alla vulnerabilità e alla penetrabilità dei moduli organizzativi rispetto alle diverse insidie e ai possibili tentativi di infiltrazione. Sicuramente, però, posso affermare che essi sono informati ad una giusta miscela tra la disciplina applicabile al pubblico impiego *latu sensu* e quella più specificamente disegnata per le forze di polizia, in tal modo favorendo un agevole innesto degli istituti e delle procedure nelle diverse ramificazioni del mondo delle istituzioni pubbliche". G. Letta, *La riforma dell'Intelligence un anno e mezzo dopo*, in *Gnosis*, n. 1/2009, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

stata compiuta dal Parlamento ma dal Governo: il primo, infatti, ha solamente consentito tacitamente il realizzarsi di siffatta inclusione<sup>389</sup>.

Orbene, in un'epoca in cui la credibilità internazionale di uno Stato è collegata unicamente alla sua sfera economica, la cui determinazione, peraltro, è affidata al mero parere di poche agenzie internazionali private, è evidente come gli interessi della produzione industriale e dello sviluppo finanziario siano beni di sicuro rilievo<sup>390</sup>.

Un conto è, però, ritenere fondamentale la sfera economica di un Paese un altro è considerarla alla stregua dei principi supremi che ne segnano l'identità. Fino a che punto, dunque, l'interesse economico risulta tutelabile attraverso i rimedi del sistema della sicurezza nazionale? Fino a che punto l'iniziativa economica privata può costituire oggetto del meccanismo attraverso il quale l'ordinamento tutela la sua stessa esistenza?

Come indicato in precedenza, il regolamento del 2008 ha statuito che, fatta salva comunque la necessità di dimostrare l'esistenza di un danno grave ai quattro interessi supremi dello Stato<sup>391</sup>, sono suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato le informazioni, le notizie, gli atti, le attività, i luoghi e le cose relative alle materie di riferimento elencate nell'allegato 1 del medesimo atto, ove compare anche la tutela degli interessi economici, finanziari, industriali<sup>392</sup>.

Orbene, il rischio di possibili degenerazioni dell'istituto del segreto derivanti dall'arbitraria individuazione degli interessi economici da tutelare da parte del capo del Governo titolare, in definitiva, di ogni sostanziale potere di conduzione del sistema è evidente, di talché risulta necessario prevedere taluni possibili rimedi.

Permette, innanzitutto, di contenere il rischio di un indebito utilizzo del segreto per occultare interessi economici privati, il criterio della gravità del danno, secondo cui solamente lesioni gravi ed attuali degli interessi di cui all'art. 39 della l. n. 124 del 2007 consentono il ricorso al segreto. Il problema è tuttavia rappresentato dal fatto che, come anticipato, questo stesso principio si rivela estremamente fumoso e generico. Che fare, dunque?

Alla luce del quadro normativo vigente, è possibile affermare come la condizione di base per un intervento dello Stato in materia non possa che ricercarsi “nella rilevanza strategica

---

389 Cfr. DPCM 8 Aprile 2008, all. 1, n. 1.

390 Secondo alcuni autori la sicurezza degli Stati è oggi messa in discussione dalla stessa finanza creativa che, nell'epoca dell'economia globalizzata, presenta “rischi a catena di destabilizzazione politica, finanziaria e sociale, costituenti di per se una turbativa alla continuità degli Stati coinvolti, non meno pernicioso di un'azione militare, terroristica o rivoluzionaria”. Cfr. T. L. Rizzo, *Ancora sul segreto di Stato*, in *Rivista della Guardia di finanza*, n. 3 – 2010, pag. 421.

391 Ovvero, 1) l'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali; 2) la difesa delle Istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento; 3) l'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e le relazioni con essi; 4) la preparazione e la difesa militare dello Stato. Cfr. art. 3, DPCM 8 Aprile 2008.

392 Ma non solo. Sono contemplati anche gli interessi scientifici, tecnologici, sanitari ed ambientali alla garanzia dell'operatività delle nuove strutture (Dis - Aise - Aisi) e delle forze armate dello Stato. Per la comprensione di siffatte previsioni, Pisa suggerisce di ricorrere al contributo integrativo offerto dal R.D. 11 luglio 1941, n. 1161, nell'allegato n. 1, contenente la disciplina delle notizie segrete relative al settore militare. Cfr. P. Pisa, *Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione*, cit.

per il sistema Paese dell'impresa da difendere"<sup>393</sup>. Lo Stato, dunque, non agisce genericamente per la tutela del mercato interno così come non può orientare discrezionalmente la propria azione a difesa di attività imprenditoriali private: il sistema della *salus rei publicae*, in altre parole, può essere attivato unicamente quando gli effetti di una realtà produttiva privata incidano sull'ordinamento in modo tale da condizionarne l'esistenza.

Anche questa risposta presenta, però, taluni inconvenienti: quando un'impresa può definirsi, infatti, di "interesse nazionale"? E soprattutto: a chi spetta il compito e la responsabilità di individuare le aziende da proteggere sul territorio nazionale<sup>394</sup>?

Siffatte domande non solo rendono ancor più sfumati i contorni dell'istituto del segreto rispetto a quelli originariamente fissati dal legislatore del 2007 ma riportano, nuovamente, al centro del dibattito la figura del Presidente del Consiglio, cui non può non essere affidata anche quest'ultima responsabilità e nel cui potere continuano ad essere rintracciabili contenuti del tutto estranei ai presupposti dello Stato di diritto.

In conclusione, al di là del fatto che il legislatore, in ultima, non si sia opposto all'allargamento delle maglie del sistema agli interessi economici e che tale scelta non faccia altro che accrescere una discrezionalità presidenziale già, sostanzialmente, illimitata, a parere di chi scrive in questo frangente un grave errore è stato commesso: per quanto, infatti, le risorse economiche di uno Stato siano significative, pubbliche o private che siano, non è pensabile che esse siano tutelate alla stregua dei principi supremi dell'ordinamento, vale a dire dell'unica realtà meritevole di essere difesa con il segreto, lo strumento più efficiente (ma più scomodo) in possesso dell'ordinamento.

## **7. L'eversione negata.**

Nella parte terza della presente trattazione vi sarà modo di approfondire due precedenti della Corte costituzionale, nei quali il Giudice delle leggi è intervenuto direttamente sul problema della qualificazione dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale, vale a dire le sentenze nn. 106/2009 e 40/2012. In entrambi i casi affrontati la Corte ha ritenuto che le condotte poste in essere dagli imputati e/o indagati non potessero essere ricomprese nel concetto di fatto eversivo per le seguenti ragioni: innanzitutto per l'impossibilità dei capi di imputazione così come formulati di integrare tali fattispecie di reato; in secondo luogo, per una ragione, per così dire, "quantitativa". Con riferimento a questa seconda motivazione, il Giudice dei conflitti, infatti, affermava che solo condotte "idonee a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle

---

<sup>393</sup> Cfr. G. De Gennaro, *Cultura della sicurezza ed attuazione della riforma*, in *Gnosis*, n. 2/2011, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it).

<sup>394</sup> *Ivi*.

istituzioni democratiche<sup>395</sup>” avrebbero potuto integrare la fattispecie del fatto eversivo dell’ordine costituzionale.

I fatti eversivi, enucleati dalla giurisprudenza costituzionale sin dal 1977<sup>396</sup> e recepiti dal legislatore per la prima volta nello stesso anno<sup>397</sup>, nel tessuto della l. n. 124 del 2007 costituiscono il più evidente elemento di sovrapposizione<sup>398</sup> tra gli istituti che la connotano per eccellenza, vale a dire il segreto e le cause di giustificazione: nel primo caso, infatti, il segreto non risulta opponibile mentre, nel secondo, non è configurabile alcuna giustificazione né attivabile il relativo *iter*.

La logica conseguenza di queste affermazioni è che nemmeno l’esigenza di difendere la *salus rei publicae* può giustificare la violazione dell’ordine pubblico costituzionale, né tanto meno possono essere tollerate dal legislatore condotte, pur dirette a garantire la sicurezza dello Stato, lesive del medesimo bene.

I fatti eversivi dell’ordine costituzionale, dunque, rappresentano essenzialmente “una clausola di salvaguardia, un limite concordemente riconosciuto, un parametro negativo, al fine di tutelare l’ordinamento, restringendo l’ambito di applicazione del segreto di Stato”<sup>399</sup>.

Le problematiche che tale reato a condotta libera pone sono essenzialmente due: l’esatta comprensione del bene giuridico tutelato, vale a dire l’ordine costituzionale, ed una costante indecisione della Corte nel giungere ad una completo dispiegamento della materia<sup>400</sup>.

Partendo dalla prima delle tematiche occorre, innanzitutto, escludere che l’ordine costituzionale sia limitato alla sola tutela delle istituzioni democratiche<sup>401</sup>, posta l’attinenza di tale realtà, come accade per il segreto, agli interessi dello “Stato-comunità”. Di conseguenza, l’unico bene giuridico talmente significativo da dover essere posto gerarchicamente al di sopra della stessa sicurezza dello Stato e così ampio da impedire l’individuazione di specifiche ipotesi di sua violazione, è rappresentato dai valori che identificano e connotano la Repubblica, vale a dire i principi supremi dell’ordinamento costituzionale.

---

395 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 106/2009.

396 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/1977.

397 Cfr. art. 12, comma 2, l. n. 801 del 1977.

398 Ex art. 17 comma 4: “non possono essere autorizzate, ai sensi dell’articolo 18, condotte previste dalla legge come reato per le quali non è opponibile il segreto di Stato a norma dell’articolo 39, comma 11, ad eccezione delle fattispecie di cui agli articoli 270-bis, comma 2, e 416-bis, comma 1, del codice penale.

399 AA.VV. *Commenti articolo per articolo. Legge 3.8.2007, n. 124 – Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto* (GU 13.8.2007, n. 187), cit., pag. 829.

400 I fatti eversivi sono in realtà un macro reato comprensivo di innumerevoli fattispecie mai determinate in modo tassativo. Nè la Corte (sentenza n. 86/1977) né il legislatore (l. n. 801 del 1977 e l. n. 124 del 2007) hanno mai ritenuto, infatti, di esplicitare nel dettaglio i contenuti dei reati riconducibili all’eversione costituzionale. Cfr. A. Pace, *Sull’asserita applicabilità all’imputato dell’obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e sull’insussistenza dei “fatti eversivi” come autonoma fattispecie di reato*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012, 31 Luglio 2012.

401 *Ivi*.

Questi principi, tra i quali non può che primeggiare la centralità della persona umana quale metro del diritto, costituiscono l'ordine costituzionale in senso normativo<sup>402</sup> che impedisce la ricezione di regole e principi con esso contrastanti e che individua l'oggetto dei fatti eversivi in corso di esame. Del resto la stessa Corte, con il concetto di "eversione"<sup>403</sup> aveva già distinto tra fattispecie di reato di eversione o di terrorismo che avessero ricevuto tale qualificazione dalla legge sostanziale, suscettibili, dunque, di essere segretate, e fatti in contrasto con l'ordinamento costituzionale in senso normativo, indisponibili tanto all'apposizione quanto all'opposizione del segreto<sup>404</sup>, poiché palesemente incompatibili con la sua stessa *ratio*.

L'aver intuito il concetto di ordine costituzionale non significa, tuttavia, aver superato ogni dubbio in ordine a quanto costituisca o meno lesione di tali interessi essenziali dell'ordinamento, posto l'orientamento ondivago della stessa Corte costituzionale, che costituisce il secondo tema segnalato.

Di certo il criterio quantitativo citato in premessa non può divenire la risposta ad ogni problematica ermeneutica inerente la presunta lesione dell'ordine costituzionale, poiché, per quanto superficiali, le lesioni dei principi condizionanti l'ordinamento assumono, comunque, il massimo livello di gravità alterando il volto stesso dello Stato<sup>405</sup>.

Occorre, tuttavia, chiedersi se l'altrettanto fondamentale esigenza di conservare la sicurezza non solo materiale ma anche "politica" dello Stato possa cedere innanzi all'esigenza di tutelare principi sì fondamentali ma non collegati alla sfera più intima della persona.

In conclusione, rinviando alla parte successiva l'esame delle problematiche in materia emerse nel corso della vicenda relativa al sequestro Abu Omar, ciò che rileva a proposito dei fatti eversivi è, soprattutto, giungere finalmente ad una scelta convinta in ordine alla loro qualificazione: devono essi, dunque, ricomprendere ogni violazione degli interessi fondamentali dello "Stato-comunità", *in primis* i diritti umani, alla cui tutela, in definitiva, anche lo stesso segreto è diretto, o, diversamente, per prevenire il rischio di discipline derogatorie<sup>406</sup> o estensioni generalizzate di tutela è necessario restringere i limiti della categoria? La parola non può che essere affidata alla Corte costituzionale.

---

402 Cfr. A. Pace, *I "fatti eversivi dell'ordine costituzionale" nella legge n. 801 del 1977 e nella legge n. 124 del 2007*, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 18 Giugno 2009.

403 Concetto introdotto per la prima volta nella sentenza n. 82/1976 della Corte Costituzionale, relativa al caso "Sogno".

404 Cfr. G. Salvi, *Obiettivo 1. Processo Penale e Segreto di Stato. Oltre Abu Omar*, cit., pagg. 80 - 81.

405 Come potrà appurarsi in seguito, peraltro, il sequestro Abu Omar si inseriva in una serie programmata di "consegne straordinarie" condotte internazionalmente su larga scala: dunque, un vero e proprio disegno diretto ad incidere sull'ordine costituzionale, in questo caso, dell'Italia. Cfr. T. Scovazzi, *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni tra servizi informativi italiani e stranieri?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, 04, pag. 971.

406 Cfr. Carnevale S., *La nuova disciplina del segreto di stato alla prova della giurisprudenza costituzionale*, cit., pagg. 239 - 240.

## 8. Il dovere di tacere dell'imputato: capitolo chiuso?

Nella terza parte del presente studio verrà esaminata in modo approfondito una delle ultime decisive sentenze in tema segreto di Stato della Corte costituzionale, vale a dire la n. 40/2012, con la quale il Giudice dei conflitti ha determinato una nuova evoluzione dell'istituto in discussione<sup>407</sup>. Del resto, come più volte sottolineato, la giurisprudenza costituzionale ha svolto in materia un'opera di costante specificazione del dettato legislativo sin dalla più risalente l. n. 801 del 1977.

Nell'ambito delle problematiche costituzionali relative alla l. 3 Agosto 2007, n. 124, è opportuno, tuttavia, sottolineare sin da ora un aspetto della sentenza succitata, vale a dire il fatto di aver chiarito una delle questioni più enigmatiche presenti nella riforma del sistema della sicurezza nazionale, oscuro soprattutto a seguito alla sentenza n. 106/2009<sup>408</sup>, ovvero l'effettiva presenza in capo all'imputato e/o indagato del dovere di non rivelare notizie coperte da segreto quand'anche la comunicazione delle stesse fosse condizione necessaria per la prova della non colpevolezza o, comunque, della non imputabilità del fatto di reato<sup>409</sup>.

Secondo l'originario orientamento della Corte, infatti, il diritto di difesa non avrebbe potuto incontrare limiti ulteriori alla sua esplicazione oltre a quelli della calunnia e dell'autocalunnia. In altre parole "non essendo previsto per l'imputato il divieto di rispondere a domande su fatti coperti da segreto di Stato era consentito allo stesso, se ne avesse avuto necessità per difendersi dall'accusa di avere commesso un reato, perché scriminato dall'art. 51 c.p. [...], di violare il segreto di Stato entro i limiti strettamente imposti dall'interesse difensivo, ferma restando l'inutilizzabilità ad altri fini [...], dei documenti coperti dal segreto di cui fosse stato disvelato il contenuto"<sup>410</sup>. La rivelazione del segreto, dunque, era scriminata *ex art. 51 c.p.* (esercizio di un diritto), norma sottoposta, del resto, alla "copertura dell'art. 24 della Costituzione"<sup>411</sup>: l'equilibrio "labile e delicato, tra tenuta del segreto e pieno esercizio della giurisdizione"<sup>412</sup> era individuato nella preminenza del diritto difesa, purché applicato con rigore ed in modo non generico. In sintesi, quindi, il confronto "fra esigenze istruttorie e tutela del

407 Si è interrogato sul tema anche T. F. Giupponi. Cfr. T. F. Giupponi, "A ciascuno il suo". *L'attività dei servizi di informazione e la disciplina del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 2, pag. 404.

408 Gran parte della dottrina riteneva impossibile che la Corte avesse potuto liquidare in poche battute, nella sentenza sul caso Abu Omar, un tema così dibattuto e risalente quale l'impossibilità di imporre all'imputato di tacere per l'esistenza di un segreto di Stato. Cfr., tra gli altri, G. Salvi, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in *Cassazione penale*, 2009, 10, pag. 3750.

409 Cfr. Garbellini N., *Lo ius tacendi dell'imputato: da diritto a dovere*, in *Studium Iuris*, Cedam, 1-2013, pag. 17.

410 Cfr. Trib. Milano, Sez. GUP, ordinanza 6 Febbraio 2007, Giudice Interlandi, Imp. P.

411 Cfr. A. Masaracchia, *Diritto alla prova dell'imputato e segreto di Stato: corsi e ricorsi storici di una questione definitivamente chiarita*, *Giurisdizioni ordinarie e speciali europee ed italiane – Decisioni di rilievo costituzionale – G.I.P. del Tribunale di Milano, ord. 6. Febbraio 2007, Giudice C. Interlandi, Imp. Pollari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3, 2007, pag. 2347.

412 Cfr. D. Sangiorgio, *Rapporti tra segreto di Stato e processo penale. Il Commento*, in *Il Corriere del merito*, n. 6, 2007, pag. 781.

segreto di Stato, alla luce della Costituzione vigente fondata sulla inviolabilità dei diritti individuali” era “risolto a favore di un diritto alla prova effettivo” in grado di impedire che “i costi del bilanciamento tra gli interessi della giurisdizione e quelli dell'Esecutivo”<sup>413</sup> fossero trasferiti sull'imputato.

Orbene, come più volte sottolineato, il legislatore del 2007 in relazione a tale aspetto effettuava, nell'art. 41 della l. n. 124 del 2007, una scelta apparentemente diversa, estendendo l'obbligo del silenzio anche all'imputato e/o indagato in sede processuale: ciò almeno apparentemente poiché né la dottrina né la stessa Corte nell'ambito della nota sentenza sul caso Abu Omar giungevano ad affermare esplicitamente l'avvenuto mutamento di un orientamento consolidato.

Solo con la sentenza n. 40/2012, la ricercata chiarezza veniva finalmente raggiunta: secondo la Corte, infatti, la norma suindicata riferendosi indistintamente “ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati e agli incaricati di pubblico servizio” nell'ambito di un processo penale, ha incluso anche l'imputato e l'indagato “tra i titolari del potere – dovere di opporre il segreto di Stato”<sup>414</sup>. Con la riforma del 2007 quindi, il legislatore, lungi dall'adottare soluzioni neutre o parziali<sup>415</sup>, ha innovato l'originario divieto di divulgazione previsto storicamente per i soli testimoni (e, tuttora, esistente nell'art. 202 c.p.p., rivisto ma confermato con la l. n. 124 del 2007), estendendolo anche ai pubblici funzionari imputati o indagati in un procedimento penale<sup>416</sup>.

Il prezzo di questa scelta della Corte, per molti versi obbligata, pare emergere in tutta la sua chiarezza: il sacrificio del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.* a vantaggio del monolitico interesse alla sicurezza dello Stato, interpretato sino alla sua massima estensione. Se, infatti, nemmeno il diritto di difendersi da accuse infondate e, dunque, la stessa libertà personale, possono costituire il prezzo della violazione di un segreto di Stato, è evidente come il principio personalistico *ex art. 2 Cost.* non rappresenti più il baricentro dello Stato costituzionale di diritto. In altre parole, la persona non costituisce più il metro di ogni forma di giustizia.

---

413 Cfr. Tribunale Milano, Sez. G.u.p., Ord. 6 Febbraio 2007, Giudice Interlandi – Imp. Pollari.

414 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 40/2012.

415 Il Parlamento non ha voluto, diversamente da quanto sostenuto da alcuni, imporre lo *ius tacendi* ai periti, o consulenti tecnici, abilitati, per l'appunto, a “riferire”, secondo la terminologia impiegata dall'art. 41, comma 1, l. n. 124 del 2007. Allo stesso modo, il legislatore non ha voluto introdurre una norma generale (lo *ius tacendi* per i funzionari pubblici) ed una norma speciale (l'applicazione per il divieto per i soli testimoni). Cfr. A. Masaracchia, *Può il mero silenzio della l. n. 124/2007 (e della Corte Costituzionale) far ripensare la questione del diritto alla prova dell'imputato sui fatti coperti da segreto di Stato?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2010, 6, pag. 5234.

416 Secondo Pace, invece, la posizione della Corte è criticabile. E ciò in particolare per due motivi: innanzitutto l'utilizzo del verbo “riferire” nell'art. 41, comma 1, avrebbe dovuto potare la Consulta a ritenere che il divieto fosse imposto soltanto sui periti, sui consulenti tecnici e sulla polizia giudiziaria; in secondo luogo, il legislatore non si sarebbe espresso chiaramente in favore del superamento del precedente indirizzo. Cfr. A. Pace, *Sull'asserita applicabilità all'imputato dell'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e sull'insussistenza dei “fatti eversivi” come autonoma fattispecie di reato*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012, 31 Luglio 2012.

Ciò premesso, esistono comunque meccanismi predisposti dal legislatore funzionali ad attenuare le conseguenze della scelta suesposta? E, soprattutto, davvero l'impossibilità per l'indagato e/o imputato di difendersi in presenza di un segreto di Stato costituisce un capitolo chiuso?

Rispetto al primo interrogativo, innanzitutto, secondo il Giudice delle leggi, il diritto del singolo di impiegare per la propria tutela processuale tutti i mezzi contemplati dall'ordinamento non è stato inciso nel suo nucleo essenziale avendo il legislatore previsto nel medesimo articolo 41 il c.d. "vaglio di essenzialità", ovvero la possibilità per l'autorità giudiziaria, nei soli casi in cui il segreto sia opposto dall'imputato e/o dall'indagato (e, dunque, non nell'ipotesi *ex art. 202 c.p.p.*, relativa al solo testimone), di valutare se chiedere la conferma del segreto stesso al Presidente del Consiglio, ad esito di un giudizio prognostico sull'essenzialità delle notizie coperte dal segreto ai fini della definizione del processo.

Detto filtro, il quale si aggiunge a quello successivo alla richiesta di conferma del segreto, previsto anche per il testimone ai fini dell'eventuale pronuncia della sentenza di non doversi procedere<sup>417</sup>, mira del resto anche a conseguire un risultato ulteriore: facendo leva sulla divergenza essenziale e funzionale tra le posizioni del testimone e dell'imputato (o indagato), esso impedisce eventuali comportamenti elusivi del secondo interessato a chiudere anticipatamente il procedimento (e non obbligato a dire la verità), a differenza, viceversa, del primo.

Il legislatore, quindi, non ha voluto semplicemente ridurre al minimo l'incidenza negativa sul diritto di difesa prodotta dalla previsione di cui all'art. 41 ma ha, altresì, inteso escludere che l'opposizione del segreto costituisca una scorciatoia per uscire celermente da un procedimento penale.

In secondo luogo, la previsione *de qua*, così come interpretata dalla Corte, ha trasferito in capo al legislatore il compito di realizzare il bilanciamento tra tutela della sicurezza della Repubblica e diritto individuale di difesa, originariamente, invece, posto in capo allo stesso imputato e/o indagato: prima del 2007, infatti, era solo quest'ultimo a dover decidere se rivelare il segreto, e dunque mettere a rischio la *salus rei publicae*, o tacere, esponendosi però al rischio di una condanna ingiusta. Con il nuovo art. 41 della l. n. 124 del 2007, invece, è lo stesso Parlamento ad aver già deciso che la prevalenza debba essere assicurata al silenzio, e, quindi, alla salvezza dell'ordinamento, pur in conseguenza del vaglio di essenzialità e, purché, l'esito processuale nei confronti del giudicabile sia "scevro da connotati negativi" (ovvero si ricorra alla dichiarazione di non doversi procedere).

Rispetto alla seconda domanda, viceversa, occorre tenere presente che, nonostante la portata dell'innovazione, la copertura di cui all'art. 51 c.p. non appare esclusa, ma anzi si dovrà comunque tener presente che, rispetto in particolare agli imputati, in assenza di diversa

---

417 Cfr. art. 41, comma 3, della l. 124 del 2007 in parallelo con l'art. 202, comma 3, c.p.p., relativo al testimone.

previsione normativa, “l’operatività di quel divieto (come pure, a maggior ragione, la operatività delle ordinarie norme penali in tema di rivelazione di segreti di Stato) dovrà necessariamente contemperarsi con l’esercizio del diritto di difesa, riconducibile all’ambito della causa di giustificazione” di cui alla previsione penale succitata<sup>418</sup>. Continua, dunque, ad esistere una previsione in grado di mantenere aperto il capitolo della possibilità per l’imputato e/o indagato di difendersi in presenza di un segreto di Stato.

In conclusione, quanto affermato pare suggerire come il legislatore, in definitiva, abbia in tale frangente percorso l’unica strada possibile<sup>419</sup>, ovvero quella di restituire alla legge, e non al singolo, la scelta delle priorità del sistema: le artificiose limitazioni poste a tutela del diritto di difesa saranno, tuttavia, realmente efficaci per proteggerne il contenuto essenziale? Solo la futura giurisprudenza della Corte potrà consentirci di rispondere a tale interrogativo.

## **9. La Corte nel sistema della *salus rei publicae*: veramente giudice del segreto?**

Come si è potuto notare la l. 3 Agosto 2007, n. 124, presenta un articolato sistema di controlli, interni ed esterni al sistema, operante essenzialmente su tre livelli: amministrativo, politico e giurisdizionale<sup>420</sup>. Diversamente, infatti, dalla legge n. 801 del 1977 che prevedeva il controllo parlamentare quale unica forma<sup>421</sup> di compressione della discrezionalità presidenziale in materia di *salus rei publicae*, la riforma in esame ha incrementato i meccanismi di garanzia (non garantendone, tuttavia, sempre la piena efficacia).

Il primo tra questi, di natura amministrativa e di tipo interno, è esercitato dall’Ufficio ispettivo del Dis<sup>422</sup>, cui è attribuito il potere di vigilare sui Servizi “verificando la conformità delle attività di informazione per la sicurezza alle leggi e ai regolamenti”, anche a mezzo di specifiche inchieste. L’autonomia dell’Ufficio è ampia ma talune sue competenze sono attuabili solo previa autorizzazione del Presidente del Consiglio e su richiesta (o tramite l’intervento) del Direttore del Dis<sup>423</sup>. In generale, tuttavia, spetta al Dis nel suo complesso la verifica, sul piano del coordinamento informativo, dei risultati di Aise ed Aisi.

---

418 Cfr. A. Pace A., *Sull’asserita applicabilità all’imputato dell’obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e sull’insussistenza dei “fatti eversivi” come autonoma fattispecie di reato*, cit.

419 Nonostante tutto parrebbe, comunque, rimanere fermo “l’ombrello” di cui all’art. 51 c.p., e, dunque, la scelta se rivelare o meno fatti al fine di esercitare la propria difesa dovrebbe essere non solo consentita ma anche scevra di particolari conseguenze per l’autore della *discovery*.

420 Cfr. T. F. Giupponi T. F., *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge 124/2007*, cit., pag. 1716.

421 Cfr. P. Veronesi, *Vecchi segreti e (sempre attuali ritardi) di Stato*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

422 Oltre all’Ufficio Ispettivo, l’Ufficio centrale degli archivi svolge funzioni amministrative di controllo in ordine alla documentazione raccolta. Allo stesso modo svolgono funzioni di controllo finanziario amministrativo tanto l’ufficio della Corte dei Conti distaccato presso il Dis quanto la sezione staccata dell’Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio. Cfr. artt. 10 e 29, l. n. 124 del 2007.

423 Ad esempio l’accesso agli archivi dei Servizi e l’acquisizione di informazioni esterne. Cfr. art. 4, comma 8, l. n. 124 del 2007.

Il secondo controllo, di natura esclusivamente politica, interno ed esterno, come già evidenziato, è svolto dal Copasir e dalle Camere.

Il terzo meccanismo di autoconservazione del sistema della sicurezza nazionale, infine, di tipo esclusivamente esterno, è quello giurisdizionale affidato alla giustizia ordinaria e, soprattutto, alla Corte costituzionale.

Il legislatore del 2007 ha affidato al Giudice delle leggi il ruolo di garante della razionalità complessiva del sistema, riconoscendogli, in definitiva, la responsabilità di sindacare se il bilanciamento tra interessi contrapposti tipizzato dal Parlamento e concretizzato dall'atto di opposizione e/o conferma del segreto abbia leso le prerogative di altri Poteri dello Stato.

La scelta, naturalmente, è stata adottata in linea con quanto rappresentato dalla Corte nell'evoluzione stessa del concetto di *salus rei publicae*: con essa, infatti, "s'è fatta strada l'idea" che la tutela del segreto di Stato "fosse funzionale alla sicurezza dello Stato ed alla sua vita democratica" e si è imposto "il principio secondo cui, per comprimere altri interessi costituzionali, la segretezza dovesse risultare finalizzata alla tutela di esigenze fatte proprie e garantite dalla Costituzione e poste su di un piano superiore rispetto a quelle con essa configgenti"<sup>424</sup>.

Orbene, ciò premesso, la domanda che occorre porsi è, tuttavia, questa: le competenze attribuite alla Corte consentono alla stessa di potersi riconoscere quale vero giudice del segreto?

Nel nuovo ordine della *salus rei publicae* la Corte costituzionale è essenzialmente Giudice dei conflitti. Diversamente dal passato ove sotto la vigenza della legge n. 801 del 1977 si dubitava persino dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra autorità politica e giudiziaria, oggi detto strumento è stato elevato a meccanismo di evoluzione dello stesso sistema della sicurezza nazionale poiché è dalla risoluzione dei conflitti che la normativa acquista nuovo slancio e nuovo significato.

Il comma 8 dell'art. 202 c.p.p., come introdotto dall'art. 40, comma 1, l. n. 124 del 2007, poi, dispone che il segreto di Stato "in nessun caso" sia opponibile alla Corte costituzionale, prevedendo, altresì, che la Corte debba adottare le necessarie garanzie per la segretezza del procedimento. Si tratta di un elemento rivoluzionario rispetto all'assetto precedente: alla Corte costituzionale, investita del conflitto di attribuzione tra Poteri, viene riconosciuto pieno accesso a tutte le notizie coperte dal segreto ed, a tal proposito, vengono previste "idonee garanzie interne a tutela della segretezza degli atti". Con questa scelta il legislatore ha voluto garantire alla Consulta l'effettivo esercizio dei propri poteri in materia di risoluzione dei conflitti di attribuzione, permettendole di conoscere approfonditamente l'oggetto del giudizio.

---

424 Cfr. G. Riccio, G. De Stefano, *La tutela processuale del segreto di Stato tra interventi giurisprudenziali e proposte di riforma*, in *Politica del diritto* / a XXIX, n. 3, settembre 1998, pag. 395.

Nonostante il dato normativo conforti circa l'effettiva rilevanza del controllo svolto dalla Corte sul sistema, vi sono almeno due aspetti sui quali è opportuno ragionare.

Il primo concerne, come accade per il controllo parlamentare, il momento in cui il sindacato della Corte viene attuato: nuovamente, infatti, il meccanismo di garanzia predisposto dal Giudice dei conflitti per statuire se l'esercizio delle prerogative presidenziali abbia superato i limiti disposti dal legislatore o invaso la sfera di attribuzioni di altri Poteri è posto solamente a valle dell'avvenuto esercizio del potere di apposizione e/o conferma del segreto. Lo stesso, naturalmente, come già esaminato, accade anche in sede di opposizione delle cause di giustificazione: l'intervento della Corte è ancora solamente successivo rispetto non solo all'applicazione delle scriminanti ma allo stesso "danno" già arrecato ad altre prerogative costituzionali.

Il secondo punto meritevole di attenzione riguarda, invece, un fenomeno concretamente materializzatosi nella prassi, vale a dire il ridimensionamento da parte della Corte stessa delle sue competenze. Più volte, ed anche recentemente, la Corte ha, infatti, affermato di essere chiamata in sede di conflitto di attribuzione a valutare unicamente "la sussistenza o insussistenza dei presupposti del segreto di Stato ritualmente opposto e confermato" dichiarandosi incapace, in particolare, di verificare la conformità della sua opposizione all'autorità giudiziaria sotto il profilo dei principi di legalità e di proporzionalità, in quanto "valutazione di merito sulle ragioni e sul concreto atteggiarsi" della gestione del segreto nel giudizio "a quo"<sup>425</sup>.

Orbene, pur dovendosi escludere che la Corte debba in qualche modo sostituirsi al Presidente del Consiglio nel suo ruolo di *dominus* del sistema, la rinuncia in definitiva dei giudici costituzionali ad esercitare un controllo effettivo sull'opposizione del segreto nel processo penale e sulla conseguente eventuale conferma governativa risulta inspiegabile. Anche la *ratio* della stessa inopponibilità del segreto alla Corte risulterebbe, in tal caso, incomprensibile: che senso avrebbe, infatti, concedere il libero accesso ad ogni informazione riservata se tutto quanto posto a monte dell'opposizione o della conferma dovesse essere considerato "merito politico" e, dunque, territorio inesplorabile ed inaccessibile? O se il giudizio sulla proporzionalità e sulla congruità della misura da parte della Consulta fosse radicalmente escluso?<sup>426</sup>

---

425 Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 106/2009.

426 Secondo alcuni autori anche se si riconoscesse una natura esclusivamente politica all'atto impugnato non potrebbe escludersi il potere di intervento della Corte posto che la stessa "conosce normalmente di atti politici" e, "in via più generale, la valutazione di tali atti rispetto a parametri normativi è un controllo giuridico al quale non si può sottrarre poiché - come efficacemente dichiara la recentissima decisione n. 81 del 2012 (cons. dir., n. 4.2) - secondo i fondamentali principi dello Stato di diritto anche tali atti «debbono sottostare ai limiti giuridici ad essi imposti dall'ordinamento e alle verifiche di legittimità e validità nelle sedi appropriate». Cfr. A. Anzon Demmig, *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012, 31 Luglio 2012.

Perché la Corte realizzi effettivamente il sindacato che il legislatore le assegna è, dunque, imprescindibile che essa non si limiti a svolgere un mero controllo formale sulla sussistenza dei presupposti della conferma presidenziale ma intervenga anche nel merito della scelta: la decisione dei giudici costituzionali, dovrà, dunque, essere “giuridicamente argomentata, di contenuto sostanzialmente politico, ma con effetti sul processo dal quale è scaturito il conflitto”<sup>427</sup>. Senza di ciò la Corte non può essere il vero giudice del segreto.

In sintesi, dunque, il rafforzamento della posizione della Corte nel sistema della sicurezza nazionale, pur risultando con forza in rapporto al precedente regime, non appare, nella realtà, conforme alle attese.

Il dato preoccupante, è, pertanto, ampiamente prevedibile: se il controllo parlamentare, come anticipato, risulta inefficace in quanto meramente successivo e, come visto, il controllo della Corte, quando possibile, è in realtà limitato alla verifica di requisiti esclusivamente formali dell’atto di conferma governativo, posta l’impossibilità di intervenire in campi ad essa preclusi, chi vigila in concreto sul Presidente del Consiglio?

La risposta è semplice, “nessuno”, e ciò giustifica il riconoscimento nella figura del capo del Governo di prerogative del tutto straordinarie ed eccedenti i limiti della forma di governo.

La necessità di un controllo parlamentare realmente efficace e di un sindacato costituzionale che, pur non ledendo le prerogative del Copasir, non sia estromesso da qualunque attività conoscitiva diretta a comprendere le ragioni che hanno spinto il Presidente del Consiglio ad apporre o confermare l’opposizione del segreto appare, dunque, inevitabile. Del resto il rafforzamento dei controlli costituisce esso stesso condizione per la piena tutela della *salus rei publicae* contro i possibili abusi e le eventuali degenerazioni democratiche dell’Esecutivo.

In conclusione perché la Corte costituzionale divenga finalmente giudice del segreto, occorre certamente un nuovo intervento del legislatore inteso rafforzare le maglie del dettato legislativo, ma risulta anche fondamentale un rinnovato coraggio dello stesso Giudice delle leggi.

---

<sup>427</sup> Cfr. R. Orlandi, *Segreto di Stato e limiti alla sua opponibilità fra vecchia e nuova normativa*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2010, 6, pag. 5227.





**PARTE III**

**L'EVOLUZIONE DEL SEGRETO DI STATO NELLA GIURISPRUDENZA  
COSTITUZIONALE E DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI  
DELL'UOMO.**

## 1. Il fondamento del segreto: la sentenza n. 82/1976 della Corte costituzionale.

Lo scopo della terza parte di questa indagine non è realizzare una ricognizione completa dei precedenti delle Corti costituzionale ed Edu sul tema della *salus rei publicae*. Più semplicemente, dimostrare come l'origine della disciplina sulla sicurezza nazionale ed i suoi possibili sviluppi futuri trovino la loro collocazione in ambito giurisdizionale. In altre parole, così come le sentenze del Giudice delle leggi sono state determinanti per consentire alla normativa in esame di affermarsi e consolidarsi, allo stesso tempo è nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che può intravedersi il futuro della stessa.

Non è, tuttavia, solamente questo l'unico aspetto meritevole di considerazione desumibile dai precedenti giurisprudenziali delle Corti citate: nel susseguirsi delle pronunce, il Giudice delle leggi ha progressivamente rinunciato al proprio ruolo di "fondatore" del sistema della sicurezza nazionale (manifestando solo di recente segni di ripresa), comportamento del tutto antitetico a quello mantenuto dalla Corte di Strasburgo, la quale ha, viceversa, dimostrato una profonda capacità di influenzare i legislatori nazionali verso l'adozione di sistemi della sicurezza interna sempre più estesi, determinati e garantisti.

Procedendo con ordine, appare necessario, innanzitutto, ricordare quando, per la prima volta, il tema dell'esistenza di un fondamento costituzionale per il segreto di Stato si sia affermato nella giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>428</sup>, offrendo al legislatore l'occasione per l'adozione della prima legge sulla sicurezza nazionale<sup>429</sup>. Il riferimento è, naturalmente, alla fondamentale sentenza n. 82/1976 con la quale la Consulta dichiarava l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 342 e 352 c.p.p.<sup>430</sup>.

La questione proposta veniva ritenuta dai giudici costituzionali manifestamente irrilevante<sup>431</sup>, salvo per quanto riguardava lo specifico contrasto con l'art. 3 Cost. imputato all'art. 342, comma 3, c.p.p. nella parte in cui quest'ultimo prevedeva l'obbligatorietà dell'autorizzazione a procedere rilasciata dal Ministro di grazia e giustizia per il segreto

---

428 Per la precisione all'epoca non si parlava ancora di segreto di Stato ma solo, come anticipato, di segreto militare.

429 Non a caso, infatti, la dottrina maggioritaria riconosce come "l'istituto del segreto di Stato, nella storia del diritto dell'Italia repubblicana, sia stato scritto dalla Corte Costituzionale più che dal legislatore". Cfr. G. Arconzo, I. Pellizzone, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 14 Marzo 2012.

430 Questione sollevata, rispettivamente dal Pretore di Verona e dal giudice istruttore del Tribunale di Ravenna, per contrarietà, nel primo caso, agli articoli 102 e 104 Cost. e, nel secondo, agli articoli 3, 24, 28, 101, 102, 103, 112, 113. Per quanto riguarda la seconda ordinanza di rimessione, il G.I. aveva, specificamente, da una lato posto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 342, commi 1 e 2, c.p.p. con riferimento agli artt. 24, 101, 102, 103, 112 e 113 Cost. e, dall'altro, quella dell'art. 342, comma 2, c.p.p. in relazione all'art. 352, comma 3, c.p.p. con riguardo agli artt. 3, 24 e 28 Cost.

431 Nel primo caso l'opposizione del segreto militare da parte dello stato maggiore aeronautico non poteva rientrare nelle fattispecie astratte impugnate. Nel secondo, viceversa, relativo ad un segreto opposto dal presidente di una commissione d'inchiesta di un disastro aereo, veniva ritenuta rilevante la sola q.l.c. dell'art. 342, comma 3, c.p.p. nella parte in cui subordinava il proseguimento dell'azione penale all'autorizzazione a procedere del Ministro di grazia e giustizia.

militare. Tale procedura, infatti, non era contemplata per il segreto d'ufficio e professionale, e ciò, con ogni evidenza, era suscettibile di determinare una lesione del principio di eguaglianza. Anche rispetto a tale punto, tuttavia, la questione veniva ritenuta dal Giudice della legge infondata. Ed a tal proposito occorre notare come, proprio in questo frangente, si collochi il passaggio più significativo della sentenza esaminata.

Secondo la Corte, infatti, non irragionevolmente era prevista un'autorizzazione a procedere contro il soggetto che avesse opposto il segreto militare e ciò diversamente da quanto accadeva per le altre tipologie di segreto. A parere della Corte, infatti, "non poteva considerarsi irrazionale che il modo e l'intensità della protezione - penale e processuale - delle varie specie di segreti (*omissis*) fossero diversificati, in funzione della rilevanza degli interessi cui inerivano". Ciò premesso, la tutela accordata al segreto militare non poteva che superare quella prevista per ogni altro tipo di segreto, essendo, infatti, funzionale alla protezione di notizie attinenti la difesa militare e dunque, "l'interesse dello Stato comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza".

Con tale affermazione, la Corte non statuiva solamente la prevalenza del segreto militare rispetto ad ogni altro segreto, ma individuava anche la *ratio* della sua distinzione dagli altri istituti: detta differenza non poteva che individuarsi nell'esclusiva sua funzionalizzazione alla tutela degli interessi dello "Stato-ordinamento", senza alcun tipo di incidenza sulle strutture e sulle dinamiche proprie dello "Stato-soggetto". Il segreto in questione, dunque, essendo rivolto a proteggere l'esistenza dello Stato sul piano non solo fisico ma anche ideale, coincidendo per molti versi la sua sopravvivenza con quella dei suoi principi condizionanti, doveva prevalere, rispetto ai meccanismi di tutela, su ogni altro istituto ad esso assimilabile.

In chiusura della pronuncia, infine, la Corte giungeva ad individuare il fondamento del segreto militare nell'art. 52 Cost. che proclama la difesa della Patria "sacro dovere del cittadino". Il riferimento al dovere di difesa della Patria è significativo non solo perché ha rappresentato il primo fondamento costituzionale del segreto militare individuato dalla Consulta, ma soprattutto per la qualificazione di sacralità ad esso connessa: non può dirsi di certo sacra, ma semmai, al più, importante un'attività diretta, ad esempio, alla tutela dell'istituzione parlamentare, mentre può considerarsi indubbiamente "sacro" ogni impegno finalizzato a tutelare quanto di più profondo connota un ordinamento statale, ovvero i suoi principi supremi. Il collegamento con l'art. 52 Cost., dunque, rafforza le osservazioni di cui sopra, in particolare per quanto concerne la finalità di fondo del segreto.

In conclusione, con la collocazione del dovere di difesa alla base del segreto militare, la Corte ha avviato un lento processo di radicamento costituzionale di tale istituto, il quale di lì a poco, nuovamente per effetto della sua giurisprudenza, avrebbe assunto non solo una nuova dimensione unitaria, comprensiva del profilo militare e di quello politico, ma anche un nuovo *nomen*, quello di segreto di Stato.

## 2. Lo statuto del segreto: la sentenza n. 86/1977 della Corte costituzionale.

Tra le molteplici pronunce che hanno contribuito alla formazione progressiva di una disciplina sulla sicurezza nazionale e, in modo particolare, sul segreto di Stato, la più significativa non può che essere quella che ha costituito il presupposto di fondo del primo intervento legislativo in materia, vale a dire la sentenza n. 86/1977 della Corte costituzionale.

Detto precedente, più volte richiamato nel presente studio, costituisce il completamento della prima innovativa ma limitata pronuncia sul punto del 1976 ed allo stesso tempo il più risalente statuto del segreto, inteso come l'insieme delle regole basilari che ne disciplinano la nozione, le modalità di applicazione e gli interessi fondamentali.

Il presupposto del sindacato della Corte nel caso *de quo* era stata l'opposizione del segreto, allora ancora "politico - militare", da parte di talune autorità militari e del Presidente del Consiglio dei Ministri rispetto al carteggio dell'imputato Sogno Rata del Vallino Edgardo, contenente riferimenti ad attività di controspionaggio dallo stesso svolte ed a relazioni con i servizi di sicurezza italiani<sup>432</sup>.

Non si trattava, tuttavia, di un conflitto di attribuzioni<sup>433</sup>, ma di una questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice istruttore presso il Tribunale di Torino. Per la precisione, secondo il giudice remittente, in tale controversia si poneva un problema di contrasto degli articoli 342 e 352 c.p.p.<sup>434</sup> con gli articoli 101, 102, e 112 della Costituzione, in quanto i primi escludevano qualsiasi sindacato giurisdizionale in tema di verifica dei presupposti del segreto.

La Corte costituzionale, nell'affrontare la questione sottoposta, coglieva l'occasione, tuttavia, per approfondire il complessivo istituto del segreto.

A tal proposito, tre erano le aree tematiche sondate dalla Corte: il fondamento costituzionale del segreto, i poteri del Presidente del Consiglio, il rapporto tra interesse alla giustizia e interesse alla sicurezza.

Rispetto alla prima problematica, secondo la Corte non solamente l'articolo 52, ma anche gli articoli 126 e 87 Cost., dovevano offrire copertura e garanzia costituzionale al segreto, così come i principi "dell'indipendenza nazionale, di unità e indivisibilità dello Stato (art. 5) e la norma che riassumeva i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula Repubblica democratica (art. 1)". Più in generale, il segreto doveva trovare giustificazione negli interessi

---

432 Per completezza, si ricorda come il segreto venisse allegato anche sul carteggio dell'imputato Cavallo. Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/1977.

433 Tale istituto acquisterà, infatti, una funzione centrale nel sistema della sicurezza nazionale solo con la legge n. 124 del 2007.

434 A norma di detti articoli, l'autorità giudiziaria, ritenendo infondata l'allegazione del segreto politico militare, avrebbe dovuto fare rapporto al Procuratore generale presso la Corte d'Appello, il quale avrebbe dovuto informare il Ministro della giustizia; altro rapporto avrebbe dovuto essere poi fatto al Procuratore della Repubblica, il quale però non avrebbe potuto procedere per i delitti di falso ideologico e falsa testimonianza senza l'autorizzazione del Ministro stesso.

dello “Stato-comunità”, e non dello “Stato-soggetto”, di talché mai tale strumento avrebbe potuto essere impiegato per occultare ciò che più di ogni altro fatto ne avrebbe leso l’essenza, ovvero “i fatti eversivi dell’ordine costituzionale”.

In secondo luogo, a parere dei giudici, unicamente il Presidente del Consiglio, titolare della suprema attività politica attinente la difesa esterna ed interna dello Stato *ex art. 95 Cost.*, risultava in grado, in definitiva, non solo di decidere le concrete modalità di tutela della *salus rei publicae* ma altresì era legittimato ad impiegare per la relativa decisione “una discrezionalità che superava l’ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa”<sup>435</sup>. Logica conseguenza di tale asserzione era che la situazione allora vigente, in cui il potere di decidere definitivamente sulla conferma o meno del segreto era affidata al Ministro di grazia e giustizia, non poteva essere procrastinata, e quindi ogni decisione doveva essere rimessa nelle mani del Presidente del Consiglio<sup>436</sup>.

Rispetto, infine, alla terza tematica, la Corte affermava come il bilanciamento citato non potesse che essere risolto dalla Costituzione attribuendo preminenza assoluta alla *salus rei publicae* in quanto condizionante “l’esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale era la giurisdizione”. Il sacrificio dei principi di autonomia della magistratura e di obbligatorietà dell’azione penale, tuttavia, non avrebbe potuto essere assoluto in quanto, il potere del Presidente del Consiglio doveva intendersi non solo limitato ma, altresì, rientrante nei contorni degli articoli 94 e 95 Cost., regolanti la responsabilità generale del Governo legittimamente invocabile, in ogni momento, dal Parlamento. In particolare, tornando ai limiti, il Presidente avrebbe dovuto “indicare le ragioni essenziali che stavano a fondamento (della conferma) del segreto”.

Pur riconducendo alla figura del Presidente del Consiglio l’esclusiva titolarità nell’utilizzo dello strumento del segreto, la Corte negava, dunque, che questo potere potesse tramutarsi in arbitrio: a tal proposito, essa intravedeva nel sindacato politico del Parlamento, da svolgersi sulla motivazione dell’atto di conferma, l’unica forma di controllo in grado di prevenire ogni possibile abuso presidenziale<sup>437</sup>.

---

435 Parte della dottrina si interroga, a tal proposito, su un presunto *revirement* successivo della Corte costituzionale. Nella celebre sentenza n. 262/2009 (avente ad oggetto le norme relative alla sospensione dei processi penali nei confronti delle più alte cariche dello Stato) essa, infatti, arriverà a definire il Presidente del Consiglio un *primus inter pares* rispetto ai Ministri. La risposta all’interrogativo poggia probabilmente sulla diversità delle tematiche sulle quali il Giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi, ovvero il segreto nel 1977 e l’attitudine ad essere sottoposti ad un procedimento penale (anche per reati commessi prima dell’assunzione della carica) nel 2009. Cfr. G. Arconzo, I. Pellizzone, *Il segreto di stato nella giurisprudenza della corte costituzionale e della corte europea dei diritti dell’uomo, cit.*

436 Rispetto ai contenuti del potere presidenziale giova ricordare come il dibattito, più volte evidenziato, sulla natura politica o amministrativa dell’atto di conferma evocato da tale statuizione della Corte non si sia ancora esaurito.

437 Come già evidenziato, un controllo che chiami in causa la mera responsabilità politica del capo del Governo non risulta sufficiente per garantire che la discrezionalità presidenziale non si volga al perseguimento di interessi privati: in quel momento, tuttavia, la Corte, pur in grado di decidere autorevolmente non era ancora consapevole (come del resto non è nemmeno ora) di come non vi fosse alternativa al suo sindacato per il perseguimento di quegli interessi dello “Stato-comunità” alla cui tutela era diretto il segreto.

Ciò premesso, ad esito del proprio giudizio, la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale degli articoli impugnati "nella parte in cui prevedevano che il Procuratore generale presso al Corte d'appello informasse il Ministro per la grazia e la giustizia e non il Presidente del Consiglio dei Ministri e nella parte in cui non prevedevano che il Presidente del Consiglio dei Ministri dovesse fornire, entro un termine ragionevole, una risposta fondata sulle ragioni essenziali dell'eventuale conferma del segreto".

In conclusione, i contenuti della sentenza n. 86/1977 rappresentano ancor oggi non solo un bagaglio imprescindibile per costruire o alimentare un sistema di norme diretto a tutelare la sicurezza nazionale ma anche un solido riferimento per una Corte costituzionale che, abbandonate le vesti di arbitro, voglia indossare finalmente quelle di giudice del segreto.

### **3. I confini tra i Poteri: la sentenza n. 110/1998 della Corte costituzionale.**

Dopo aver esaminato il fondamento del sistema della *salus rei publicae*, la Corte è chiamata a valutare le relazioni che al suo interno si sviluppano tra gli organi costituzionali. Posta, infatti, l'incidenza del tema della sicurezza nazionale su molteplici e significativi interessi di rilevanza costituzionale, è evidente come dal suo funzionamento derivino inevitabili intrecci funzionali tra i Poteri dello Stato chiamati a dare attuazione e soddisfazione a quei medesimi interessi. Come già ampiamente verificato, inoltre, è possibile che tra quei principi si creino conflitti al momento della loro attuazione, di talché l'ordinamento dovrà agire, comunque, per tutelarne il contenuto essenziale.

Il contrasto che, per eccellenza, tende a verificarsi è quello tra interesse alla sicurezza nazionale e interesse alla giustizia, o meglio all'accertamento dei reati e all'autonomia della magistratura. Detto rapporto, peraltro, è ben più di un semplice conflitto tra interessi eterogenei da bilanciare, costituendo, invero, l'elemento tipico che connota ogni sistema sulla sicurezza nazionale. Di più: un ordinamento della *salus rei publicae* nemmeno potrebbe esistere se non fosse sorretto dalla ricerca di un costante equilibrio tra tali valori; diversamente non si avrebbe certo l'ordine, ma al più l'arbitrio o il disordine. Detto altrimenti: avremmo, da un lato, la prevalenza della ragion di Stato sui diritti di libertà e, dall'altro, la fine stessa dello Stato a protezione esclusiva dell'interesse individuale.

La sentenza n. 110/1998, rappresenta il primo intervento con cui la Corte costituzionale ha tracciato con certezza il limite oltre il quale la tutela della *salus rei publicae* non può spingersi e, *ex adverso*, lo spazio oltre il quale il potere di accertamento dei reati non può esplicarsi.

Con la sentenza in esame i giudici costituzionali risolvevano un conflitto di attribuzione tra Poteri dello Stato sollevato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti del

Pubblico Ministero<sup>438</sup> in relazione all'attività istruttoria svolta nei confronti di funzionari del Servizio per la informazione e la sicurezza democratica (Sisde) e di polizia, e diretta ad acquisire elementi di conoscenza su circostanze incise dal segreto di Stato ai sensi dell'art. 12 dell'allora vigente legge 24 Ottobre 1977, n. 801.

Nella specie, il ricorrente lamentava la lesione delle proprie prerogative costituzionali, ed in particolare del potere di vietare la diffusione di notizie idonee a recare danno all'integrità dello Stato democratico, chiedendo alla Corte di "dichiarare che non spettava al Pubblico Ministero procedere ad indagini strumentali all'esercizio dell'azione penale con riferimento a fatti e notizie in ordine alle quali fosse stato opposto il segreto di Stato, confermato dal Presidente del Consiglio, e di conseguenza di annullare gli atti istruttori" allora già compiuti<sup>439</sup>.

Orbene, con tale precedente la Corte interveniva sul piano del rispetto del principio di legalità e su quello dei limiti reciproci dei Poteri in conflitto.

Rispetto al primo, il Giudice dei conflitti riconosceva come la questione del rapporto tra potere esecutivo e giudiziario non potesse essere sottoposta di volta in volta al suo sindacato, ma come già nella legge si dovesse individuare la misura delle reciproche sfere d'influenza<sup>440</sup>. Conseguentemente si trattava di offrire della normativa allora vigente, semplicemente, un'interpretazione conforme a Costituzione.

Ciò premesso, passando al secondo ordine di considerazioni, i giudici costituzionali rilevavano come l'opposizione del segreto, finalizzata alla tutela degli interessi dello "Stato-comunità", non avesse l'obiettivo di "impedire che il Pubblico Ministero indagasse sui fatti di reato cui si riferiva la *notizia criminis* in suo possesso, ed esercitasse nel caso l'azione penale, ma aveva l'effetto di inibire all'autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto". E tale impossibilità di utilizzo della documentazione segretata valeva tanto in via diretta quanto in via indiretta, ovvero, per fondare l'azione penale, o, viceversa, per trarne spunto per ulteriori atti d'indagine<sup>441</sup>.

---

438 Si trattava del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna.

439 Nel caso *de quo*, nonostante la conferma presidenziale del segreto e la dichiarazione del Copaco di fondatezza della medesima conferma, il P.M. di Bologna, comunque, aveva avviato l'investigazione, notificando alla Digos della locale questura ordine di esibizione della documentazione relativa alle indagini svolte a suo tempo dalla polizia e dai Servizi (poi per l'appunto segretata) su un cittadino straniero sospettato di collegamento con una organizzazione terroristica.

440 Affermava infatti la Corte: "né potrebbe questa Corte sostituirsi al legislatore, operando, in concreto e di volta in volta, senza alcuna base legislativa, valutazioni di merito attinenti al bilanciamento tra i beni costituzionali sottostanti rispettivamente alle esigenze di tutela del segreto e di salvaguardia dei valori protetti dalle singole fattispecie incriminatrici".

441 Nell'impossibilità "di decidere, (*recte*: nella misura in cui risultasse impossibile decidere)" affermava poi Di Chiara "occorreva, pertanto, dichiarare il non doversi procedere", ex art. 202, comma 3, c.p.p., "essendo il giudizio di merito interdetto da vuoti istruttori non suscettibili di superamento". Il riferimento, naturalmente, era al c.d. giudizio di essenzialità della prova che preludeva alla speciale declaratoria di non doversi procedere prevista dal succitato articolo del c.p.p. del 1988: a seguito della conferma presidenziale del segreto, infatti, ove la prova inacquisibile fosse "essenziale per la definizione del processo" il giudice avrebbe dovuto dichiarare il non doversi procedere per l'esistenza di un segreto di Stato. Cfr. Di G. Chiara, *Segreto di Stato. La conferma del segreto non blocca le indagini, ma la fonte segretata rimane inacquisibile*. in *Diritto penale e processo*, n. 8, 1998, pag. 984;

*Ex adverso*, tuttavia, la Corte sottolineava come “non fosse precluso al Pubblico Ministero di procedere, ove disponesse o potesse acquisire per altra via elementi indizianti del tutto autonomi e indipendenti dagli atti e documenti coperti da segreto”.

Con tale pronuncia, dunque, la Consulta riconosceva come il segreto di Stato avesse quale effetto, se correttamente opposto e confermato, lo sbarramento dell'azione penale: ciò non significava, tuttavia, né impedire alla magistratura di ricercare, altrove e comunque, la verità processuale né che quella indicata fosse la principale funzione di detto istituto, rivestendo al massimo la stessa un ruolo consequenziale e secondario. Ed invero, “il segreto è volto a impedire la conoscenza di fatti che devono restare segreti nell'interesse della Repubblica; gli effetti sull'azione penale sono conseguenza di questa finalità”<sup>442</sup>.

In sintesi, dunque, ad esito delle proprie valutazioni, la Corte, accogliendo le ragioni del Presidente del Consiglio, dichiarava che non spettava al Pubblico Ministero né acquisire né utilizzare sotto alcun profilo, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali era stato legalmente opposto e confermato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il segreto di Stato, annullando di conseguenza tutti gli atti compiuti sulla base delle fonti segretate.

In conclusione, con la sentenza n. 110/1998 il Giudice delle leggi è intervenuto direttamente sull'equilibrio più fragile del sistema della sicurezza nazionale, senza tuttavia alterarlo ma semplicemente tratteggiandone i contorni e segnandone i profili interni: in tal modo la Corte non si è sottratta al proprio *status* di custode della *salus rei publicae*, ma, anzi, intervenendo sulle sue problematiche più evidenti, ha confermato il proprio ruolo.

#### **4. La Corte rinuncia al proprio potere: la sentenza n. 106/2009 della Corte costituzionale.**

In apertura del presente paragrafo, dedicato al celeberrimo “caso Abu Omar” più volte citato, sarebbe tutt'altro che avventato completare il suindicato titolo nel seguente modo: la Corte rinuncia al proprio potere ma la Cassazione no.

Con la sentenza n. 46340/2012, infatti, il Supremo consesso nomofilattico ha spiegato perché il 9 settembre 2012 ha deciso di riaprire, davanti alla Corte d'Appello di Milano, il processo per il sequestro di Abu Omar, richiamando sul banco degli imputati i vertici dell'allora Sismi Niccolò Pollari e Marco Mancini.

La Corte di Cassazione ha stabilito come il sequestro dell'ex imam di Milano sia stato un'operazione "di singoli funzionari", e non, invece, un piano concordato dalla Cia e dal Sismi, con il *placet* del Governo italiano: del resto gli autori del fatto di reato si erano mossi non solo

---

442 Cfr. G. Salvi, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in *Cassazione penale*, 2009, 10, pag. 3747.

in assenza della necessaria autorizzazione ed al di fuori di ogni presupposto di necessità<sup>443</sup>, ma lo stesso reato posto in essere, ovvero un rapimento a scopo di tortura, rendeva nei fatti, per sua stessa natura<sup>444</sup>, impossibile l'applicazione della causa di giustificazione di cui all'art. 17 della l. n. 124 del 2007.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte di merito, dunque, proprio per tale ragione il segreto non avrebbe potuto essere apposto, avendo gli agenti agito "al di fuori delle proprie funzioni". Pollari e Mancini ed altri 3 ex funzionari del Sismi, invece, erano stati prosciolti in appello proprio grazie all'apposizione del segreto di Stato.

Pare, quindi, evidente che, gli imputati allora assolti, dovranno, a questo punto essere nuovamente processati<sup>445</sup>. Nemmeno con quest'ultimo intervento giudiziale, viceversa, sono migliorate le posizioni degli imputati stranieri coinvolti nel sequestro, tanto che la relativa condanna è stata confermata: tutti gli agenti della Cia, infatti, dovevano essere perfettamente a conoscenza di come, in Italia, simili rapimenti internazionali (le c.d. *extraordinary renditions*) fossero proibiti ed illeciti.

Tornando più propriamente all'oggetto di questo studio, al di là delle conclusioni della Cassazione, ciò che interessa maggiormente notare è come ogni problematica costituzionale lasciata aperta dal Giudice dei conflitti nella sentenza n. 106/2009 sia stata, invece, affrontata e risolta dagli ermellini della Cassazione<sup>446</sup>. Nel corso della sua giurisprudenza la Consulta è passata dall'iniziale fase di slancio all'attuale situazione di riserbo, esprimendo, a tratti, la preoccupazione di invadere campi ad essa preclusi, primo tra tutti la scelta stessa di applicare o meno il segreto di Stato.

Quella evidenziata è naturalmente solo una delle possibili prospettive individuabili e percorribili, poiché la sentenza n. 106/2009 può essere letta anche nella sua dimensione statica, oltre che dinamica, presentando essa molteplici problematiche di natura costituzionale.

Procedendo con ordine ed osservando, innanzitutto, i contenuti della sentenza indicata, occorre ricordare come con tale arresto la Corte Costituzionale abbia risolto un complesso conflitto di attribuzioni originatosi tra Presidente del Consiglio e varie autorità giudiziarie, con riferimento alla vicenda del sequestro di persona nei confronti di Nasr Osama Mustafa Hassan, detto Abu Omar, avvenuto a Milano il 17.02.2003.

La Procura di Milano aveva iniziato ad indagare sul rapimento dopo la denuncia della moglie di Abu Omar. Il 25 Giugno 2005 il Gip di Milano aveva firmato 26 ordini di custodia cautelare in carcere per altrettanti agenti della Cia. Un anno più tardi, poi, il 5 Luglio 2006 la

---

443 Cfr. art. 17, l. n. 124 del 2007.

444 Si trattava infatti di un delitto diretto a mettere in pericolo la libertà personale e, pertanto, non giustificabile ai sensi dell'art. 17, l. n. 124 del 2007.

445 Sugli sviluppi finali (impossibili da non citare) della vicenda *de qua* si rinvia alle conclusioni del presente scritto.

446 Cfr., per l'appunto, Corte di Cassazione, Sez. V penale, sentenza n. 46340/2012.

stessa Procura di Milano aveva rinviato a giudizio l'ex direttore del Sismi, gen. Niccolò Pollari, ed il suo vice, il generale Gustavo Pignoro.

Nel corso dell'interrogatorio del 15 Luglio 2006, il Gen. Pollari aveva eccepito il segreto di Stato su alcuni documenti che, a detta sua, avrebbero dimostrato la correttezza del suo agire ma che contenevano notizie suscettibili di ledere la sicurezza nazionale e, dunque, riservate. L'allora Presidente del Consiglio confermava l'opposizione del segreto<sup>447</sup>.

Il 29 Gennaio 2007, durante l'udienza preliminare davanti al Gup del Tribunale di Milano, la difesa dell'ex Direttore del Sismi aveva poi sollevato questione di legittimità costituzionale dell'allora art. 202 c.p.p., “nella parte in cui non prevedeva la declaratoria di improcedibilità dell'azione penale anche nel caso in cui l'imputato avesse opposto il segreto di Stato, il Presidente del Consiglio avesse confermato l'esistenza e la prova fosse indispensabile per la difesa dell'imputato stesso”. Il 6 Febbraio 2007, però, il Gup respingeva l'eccezione di incostituzionalità dichiarandola manifestamente infondata, in quanto non solo non vi sarebbe mai stata una formale opposizione del segreto di Stato da parte del Governo, ma comunque “sarebbe stata inesigibile e incompatibile con il sistema dei valori della nostra Carta costituzionale un'interpretazione (...) che avesse comportato l'imposizione del silenzio all'imputato”.

La Procura di Milano, infine, chiedeva al Gip il rinvio a giudizio di tutti gli indagati considerando irrituale l'opposizione formale del segreto da parte dell'imputato (e non del testimone) oltre che generica la documentazione coperta da segreto.

A ciò seguivano i cinque ricorsi per conflitto di attribuzione insorti tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e le diverse autorità giudiziarie (Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari - anche in funzione di Giudice dell'udienza preliminare - e Giudice monocratico della IV sezione penale del medesimo Tribunale) investite del procedimento penale e, di seguito, del dibattimento, aventi ad oggetto l'ipotesi di reato di sequestro di persona perpetrato ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, alias Abu Omar, i quali costituiscono il *thema decidendum* della pronuncia in esame.

In particolare sosteneva la Presidenza del Consiglio come “in relazione all'attività di indagine, ed alla successiva richiesta di rinvio a giudizio del 5 dicembre 2006, svolta nei confronti di funzionari del Sismi, (...), di agenti di un servizio straniero e di altri, volta ad acquisire elementi di conoscenza su circostanze incise dal segreto di Stato, ritualmente apposto (...) la Procura della Repubblica di Milano avrebbe proceduto nelle indagini sul sequestro di persona (...), utilizzando documenti coperti da segreto di Stato, allegati poi alla richiesta di rinvio a giudizio, nonché adottando specifiche modalità di esecuzione di atti di indagini,

---

447 Il Presidente del Copaco affermava però sulla stampa, in quei giorni, che il segreto era stato apposto dal precedente Esecutivo. A. Russo, *La Corte dei conflitti e le recenti interpretazioni sul segreto di Stato*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

riguardanti intercettazioni telefoniche, interrogatori di indagati e la formulazione di una richiesta di incidente probatorio comportanti la violazione del segreto di Stato”<sup>448</sup>.

Accogliendo parzialmente i tre ricorsi del Presidente del Consiglio, dichiarando inammissibile quello proposto dalla Procura presso il Tribunale di Milano nonché quello proposto nell’interesse del Gip ed, infine, respingendo quello presentato dal Giudice monocratico del Tribunale di Milano, la Corte, rimanendo fedele alla propria giurisprudenza in materia, in sintesi, affermava come:

- il Presidente del Consiglio in tema di apposizione / opposizione del segreto di Stato fosse investito di un ampio potere, che superava i confini della mera discrezionalità amministrativa, risultando esso limitato solamente dalla necessità di esplicitare nei confronti del Parlamento le ragioni della propria determinazione e dal divieto di segretare fonti relative a fatti eversivi dell’ordine costituzionale;

- fosse escluso qualsiasi sindacato giurisdizionale non solo sull’*an*, ma anche sul *quomodo*, del potere di segretazione, attesa la natura politica della decisione;

- la segretezza del documento, della cosa o della notizia in taluni casi potesse essere intrinseca tanto da far presumere *ictu oculi* la presenza del segreto di Stato<sup>449</sup>;

- l’opposizione e la conferma del segreto non avessero “l’effetto di impedire in via assoluta al P.M. di compiere atti di indagine e di esercitare l’azione penale rispetto a fatti oggetto di una *notitia criminis*”, ma solo quello di inibire l’acquisizione e l’utilizzo di “elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto”;

- la difesa della *salus rei publicae*, cui tendeva il segreto di Stato, non potesse soffrire limitazioni di sorta in ragione della specifica fase o grado del procedimento, nel momento in cui lo stesso veniva portato a conoscenza dell’autorità giudiziaria procedente, sulla quale, in definitiva, “gravava il compito di preservare quel valore”. A partire dal momento in cui l’esistenza del segreto su documenti era portata a conoscenza dell’autorità procedente, questa, dunque, “veniva posta di fronte all’alternativa o di stralciare dagli atti processuali i documenti non recanti oblitterazioni” restituendoli ai servizi segreti “e di sostituirli con quelli recanti gli *omissis* ovvero di attivare, se intendeva continuare ad avvalersi della documentazione non recante oblitterazioni, la procedura diretta alla eventuale conferma del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con detta pronuncia, dunque, la Corte dichiarava che non spettava rispettivamente alla Procura, al Gip ed al Gup del Tribunale di Milano, nonché, infine, al Giudice monocratico del medesimo, porre a fondamento, rispettivamente, della richiesta di rinvio a giudizio, del decreto

---

448 Cfr. ricorso del 15 Febbraio 2007 dichiarato ammissibile con ordinanza n. 124 del 2007.

449 Fatto comunque, come già evidenziato, non suscettibile di negare la natura costitutiva dell’atto di opposizione e/o di conferma del segreto.

che dispone il giudizio, nonché, delle proprie ordinanze di ammissione di prove<sup>450</sup>, taluni documenti sui quali era stato confermato il segreto di Stato, vale a dire su notizie relative ai rapporti tra servizi italiani e stranieri nonché sugli *interna corporis* del Sismi.

In sintesi, con la sentenza n. 106/2009, la Corte costituzionale annullava alcuni atti istruttori<sup>451</sup>, stabilendo che “nel caso di specie il segreto di Stato non aveva mai avuto ad oggetto il reato di sequestro in sé, pienamente accertabile dall’autorità giudiziaria competente nei modi ordinari, bensì, da un lato, i rapporti tra il servizio segreto italiano 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 stati in qualche modo collegati al fatto di reato stesso, ovvero al rapimento di Abu Omar”<sup>452</sup>.

Secondo la Corte costituzionale, inoltre, il segreto era stato legittimamente apposto poiché, come già analizzato, il preteso sequestro di Abu Omar non poteva essere ritenuto “fatto eversivo dell’ordine costituzionale”.

Successivamente, dopo la risoluzione del conflitto, con sentenza del 4 novembre 2009, il processo di primo grado davanti al Tribunale di Milano si concludeva con il riconoscimento della colpevolezza, a vario titolo, di ventitré imputati statunitensi per sequestro di persona aggravato e di due imputati italiani per favoreggiamento, mentre era dichiarata improcedibile l’azione penale nei confronti del responsabile della Cia in Italia e di due segretari dell’Ambasciata degli Stati Uniti poiché riconosciuti beneficiari di immunità diplomatica. Allo stesso modo veniva dichiarato il non luogo a procedere per i due imputati italiani componenti del Sismi, in ragione del segreto di Stato opposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tra gli imputati italiani unico condannato risultava un maresciallo del Ros dei Carabinieri, reo confesso di concorso nel sequestro di persona, che aveva precedentemente patteggiato la pena.

Avverso la sentenza di primo grado veniva, poi, presentato appello dal Procuratore della Repubblica, in seguito deciso dalla Terza Sezione Penale della Corte d’Appello di Milano con sentenza del 15 dicembre 2010: in tale fase la Corte confermava, sostanzialmente, sia le responsabilità accertate in primo grado rispetto ai ventitré imputati statunitensi e ai due italiani condannati, sia la sussistenza dell’improcedibilità nei confronti degli agenti diplomatici, per

---

450 Si trattava dell’ordinanza del 14 Maggio 2008 del Giudice monocratico del Tribunale di Milano.

451 Ovvero perquisizione e sequestro di documenti presso una delle sedi del Sismi, incidente probatorio e ammissione di circa venti testimoni del Pubblico Ministero.

452 Naturalmente doveva essere il giudice ordinario a valutare le conseguenze sul piano processuale delle decisioni assunte dal Giudice delle leggi. Tale operazione, tuttavia, per la Cassazione non era stata in seguito compiuta e, dunque, i giudici di merito avevano concluso che sul materiale probatorio a carico degli agenti del Sismi era calato un “sipario nero” che aveva creato “una zona di indecidibilità, impedendo l’accertamento delle responsabilità penali degli imputati e imponendo il proscioglimento degli stessi” ex art 202, comma 3, c.p.p. Cfr. Corte di Cassazione, Sez. V penale, sentenza n. 46340/2012.

l'immunità da questi goduta e rispetto ai funzionari del Sismi per l'opposizione del segreto di Stato<sup>453</sup>.

Tornando all'esame della sentenza del Giudice delle leggi occorre ora procedere all'analisi delle relative problematiche costituzionali e politico istituzionali: in questo senso, l'aspetto che maggiormente balza agli occhi è quello di una pronuncia chiara sotto molteplici profili, ma viziata da una fragilità di fondo, frutto della volontà della Corte di non rischiare, nemmeno lontanamente, di incidere su piani ad essa preclusi. Il collegamento con la successiva pronuncia della Cassazione permetterà non solo di concludere l'avviato ragionamento sull'atteggiamento complessivo del Giudice delle leggi ma anche di ricercare le risposte ai quesiti enunciati (e non risolti) dalla Corte costituzionale.

La possibilità paventata dalla Corte di un'applicazione tardiva del segreto costituisce la prima delle questioni da considerare. Nel corso delle indagini relative al rapimento di Abu Omar, sugli atti inizialmente sequestrati presso la sede del Sismi dalla Procura di Milano non era stato opposto il segreto di Stato. Tali atti erano stati, pertanto, legittimamente immessi nel fascicolo delle indagini preliminari. Successivamente, però, il Sismi aveva inviato una nota alla Procura milanese, oscurando parzialmente la medesima documentazione già oggetto di sequestro a seguito dell'apposizione del segreto di Stato.

Orbene, pur dichiarando che il segreto di Stato fungeva da sbarramento al potere giurisdizionale “a partire dal momento in cui l'esistenza del segreto aveva formato oggetto di comunicazione all'autorità giudiziaria procedente” e, quindi, negando fondamento all'ipotesi di un'efficacia retroattiva del segreto, la Consulta, in un *obiter dictum*, affermava come l'opposizione e/o apposizione tardiva “non potesse risultare indifferente rispetto alle ulteriori attività dell'autorità giudiziaria, requirente e giudicante”<sup>454</sup>.

Logica conseguenza di siffatta tesi della Corte era l'assenza sostanziale di differenze significative tra gli effetti dell'apposizione tempestiva e di quella tardiva del segreto: anche in quest'ultimo caso, dunque, era necessario che l'autorità giudicante ne tenesse conto, non utilizzando gli atti segreti, o, laddove ritenesse ingiustificata la segretezza, attivando la procedura diretta alla conferma da parte del Presidente del Consiglio.

Il Giudice delle leggi, dunque, non negava, ma anzi apriva, pur indirettamente, ad un'ipotetica (e paradossale) applicazione tardiva del segreto, successiva alla già avvenuta diffusione della notizia da segretare<sup>455</sup>.

---

453 “A cambiare, invece, erano le pene di giustizia inflitte, inasprite per i gli imputati statunitensi da otto a nove anni per uno degli imputati e da cinque a sette per tutti gli altri, in ragione del non riconoscimento delle attenuanti generiche. Per gli imputati italiani, invece, era riconosciuta una leggera diminuzione di pena, revocata la condanna al risarcimento del danno e confermata l'interdizione temporanea dai pubblici uffici”. Cfr. A. Panetta, *L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo*, [www.diritti-cedu.unipg.it](http://www.diritti-cedu.unipg.it), 30 Maggio 2011.

454 Afferma a tal proposito Salvi che “il diavolo è nel dettaglio”, poiché un semplice inciso può in realtà evocare un nuovo principio, ovvero la non indifferenza dell'opposizione tardiva del segreto. Cfr. G. Salvi, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, cit., pag. 3734.

455 Sul punto cfr. anche G. Pili, *Il segreto di Stato nel caso Abu Omar ed equilibri(smi) di sistema*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 27 Gennaio 2010.

Era (ed è evidente) l'irragionevolezza della soluzione proposta, la quale risulta spiegabile solo se ricondotta ad un preciso atteggiamento della Corte, ovvero quello di voler intervenire il meno possibile sulle scelte politiche in tema di sicurezza nazionale. Di tale soluzione assurda, viceversa, non v'è traccia nella sentenza della Cassazione: superando l'incertezza (consapevole) della Corte sul tema<sup>456</sup>, i giudici del "Palazzaccio", viceversa, citando anche l'orientamento generale della Corte Edu sulle norme, da considerarsi "interposte", di cui agli articoli 6 (Diritto ad un equo processo) e 13 (Diritto ad un ricorso effettivo) Cedu<sup>457</sup>, risolvevano ogni dubbio sul punto negando fondamento alla possibilità di un ricorso tardivo al segreto.

La seconda tematica sulla quale la Corte dimostrava ancora la propria incapacità di giungere con sicurezza ad un esito chiaro atteneva, invece, al già accennato tema dei "fatti eversivi dell'ordine costituzionale".

Come anticipato, secondo la Corte, il rapimento di Abu Omar non poteva rientrare in tale categoria in quanto "un singolo fatto delittuoso, per quanto grave, non era di per sé suscettibile di integrare un fatto eversivo dell'ordine costituzionale, se non era idoneo a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle istituzioni democratiche"<sup>458</sup>.

Con tale conclusione, la Consulta dimostrava, tuttavia, di aver seguito un'interpretazione superficiale del concetto di fatto eversivo<sup>459</sup>. Posta, infatti, la differenza tra il concetto di ordinamento costituzionale<sup>460</sup>, riferito allo "Stato-soggetto" e comprensivo dei soli organi costituzionali, e quello di ordine costituzionale<sup>461</sup>, riferito invece allo "Stato-comunità" e, dunque, ai principi condizionanti l'ordinamento, la Corte, comunque, riconduceva il rapimento di Abu Omar ad una violazione del primo.

Orbene, era evidente come il sequestro Abu Omar non ledesse di certo la forma di governo italiana, ma unicamente taluni diritti inviolabili, tra cui il principio personalistico di cui all'art. 2 della Costituzione. Di ciò, però, la Corte pareva non accorgersene (deliberatamente).

Anche su tale punto, dunque, appare utile citare la Cassazione, secondo cui la Corte costituzionale avrebbe dovuto riconoscere che "il divieto di apposizione del segreto concernesse

---

456 In vero la Corte decidendo in questo modo poteva lasciar presagire come la tardiva segretazione fosse stata apposta al prevalente, se non esclusivo, scopo di garantire un'immunità a favore dei soggetti coinvolti nei fatti oggetto di indagini. Cfr. G. Arconzo, I. Pellizzone, *Il segreto di stato nella giurisprudenza della corte costituzionale e della corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.

457 In più occasioni la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha stabilito che "quando atti, fatti e notizie coperti da segreto di Stato siano già stati diffusi su larga scala non possono più essere considerati oggetto di tutela". Cfr. Corte di Cassazione, Sez. V penale, sentenza n. 46340/2012.

458 Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 106/2009.

459 Oltre ad essersi affidata a ragioni di ordine meramente quantitativo. Cfr. *supra*, parte II, capitolo 7.

460 Di cui all'art. 204, comma 1, c.p.p.

461 Di cui all'art. 39, comma 11, l. n. 124 del 2007.

soltanto le notizie attinenti ai fatti eversivi dell'ordinamento costituzionale, apparendo difficile ritenere che il rapimento di Abu Omar non fosse eversivo dell'ordine costituzionale”.

L'esempio più evidente di come la Corte abbia volutamente negato il proprio ruolo di giudice del segreto, è, tuttavia, un'altra (la terza ai nostri fini), ovvero la previsione di un divieto in capo all'imputato ed all'indagato di riferire i fatti secretati.

In un passaggio della sentenza n. 106/2009, la Corte, infatti, affermava che “l'art. 41 della l. n. 124 del 2007 aveva inteso conferire portata generale a tale obbligo” (ovvero al divieto di riferire su fatti coperti dal segreto) “stabilendo infatti che ai pubblici ufficiali (*omissis*) fosse fatto divieto di riferire riguardo a fatti coperti da segreto di Stato”.

Il Giudice delle leggi lanciava, dunque, un messaggio inedito<sup>462</sup>, (ovvero il gravare dello *ius tacendi* sul solo testimone) del tutto antitetico rispetto a quanto da sempre accaduto, nell'ambito di un mero *obiter dictum*, senza alcuna precisazione né approfondimento. Anche questo fa parte di un preciso atteggiamento della Corte, mirante a evitare ogni possibile sindacato di merito sul segreto e sui suoi presupposti.

Diversamente la Cassazione, sul punto, confermava l'orientamento che la Consulta aveva solo accennato, facendo prevalere, comunque, le esigenze della *salus rei publicae* su ogni altra ragione con essa contrastante, pur ribadendo il carattere del tutto straordinario del ricorso al segreto di Stato<sup>463</sup>.

Infine, quanto al tema degli *interna corporis acta* dei servizi segreti, la pronuncia della Corte costituzionale non soddisfa pienamente.

Se infatti, da un lato, la Corte affermava la piena assoggettabilità al segreto delle informazioni inerenti le modalità organizzative dei servizi segreti, dall'altro lato non riusciva a delimitare effettivamente la qualità delle notizie segretabili.

Secondo la Cassazione, invece, non era pensabile che tutte le testimonianze e le dichiarazioni in tema dovessero considerarsi segrete, tale limite potendo valere solo per parte della documentazione, pena l'alterazione dell'equilibrio imposto dal legislatore con altri contrastanti principi costituzionali.

In conclusione, in più occasioni, nella sentenza n. 106/2009, la Corte è parsa rinunciataria rispetto alla propria funzione di custode e di garante del segreto: è un *self restraint*, solo parzialmente, superato in futuro. A conferma di come la riforma del 2007 (anche dopo la rivisitazione del 2012) presenti ancora contraddizioni interne tali da non rendere il sistema *salus rei publicae* pienamente coerente con la forma di governo tendenzialmente parlamentare italiana.

---

462 Che solo più tardi, con la sentenza n. 40/2012 avrebbe chiarito.

463 Oltre alla condizione di improcedibilità di cui all'art. 202, comma 3, c.p.p. Ai sensi di tale articolo “qualora il segreto sia confermato e la prova sia essenziale per la definizione del processo, il giudice dichiara non doversi procedere per la esistenza di un segreto di Stato”.

## 5. Il giudice del segreto torna a decidere: la sentenza n. 40/2012 della Corte costituzionale.

Nell'ambito della tendenza ricostruita nelle pagine precedenti, la sentenza n. 40/2012 acquista un senso particolare poiché segna il ritorno da parte della Corte Costituzionale al proprio ruolo di giudice del segreto.

Con tale decisione, la Corte, prendendo le distanze dall'atteggiamento eccessivamente prudente dimostrato nel caso Abu Omar, è intervenuta direttamente sulle problematiche inerenti il segreto e la tutela della *salus rei publicae*, giungendo anche a risolvere problemi che in precedenza, aveva deliberatamente evitato di affrontare. E' il caso, in particolare, della previsione di cui all'art. 41 della legge n. 124 del 2007, che, a parere della stessa Consulta, ha inteso conferire "portata generale" all'obbligo di astenersi dal deporre e/o riferire su fatti coperti dal segreto di Stato<sup>464</sup>.

Appare, innanzitutto, necessario ricostruire brevemente l'oggetto della decisione.

Con la sentenza n. 40/2012 la Corte costituzionale statuiva come il Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'emettere le note 3 Dicembre 2009<sup>465</sup> e 22 Dicembre 2009<sup>466</sup> di conferma del segreto di Stato opposto dal Gen. Nicolò Pollari e da Pio Pompa nel corso dell'interrogatorio di garanzia *ex art. 415 bis, comma 3, c.p.p.*, non avesse né lesso né invaso la sfera di attribuzione propria del potere giudiziario, ricorrente per mezzo del Gup di Perugia.

I predetti soggetti, il primo già direttore del Sismi ed il secondo collaboratore ed, in seguito, anche dipendente del medesimo servizio, erano indagati rispettivamente per ipotesi di peculato aggravato e continuato, violazione di corrispondenza aggravata continuata e, per quanto concerne il solo Pompa, per possesso ingiustificato di documenti segreti *ex art. 260, n. 3, c.p.*, nel procedimento penale sorto a seguito della perquisizione effettuata dalla Procura di Milano, il 5 Luglio 2006, nella sede di Via Nazionale, a Roma, della suindicata agenzia.

Nel corso di detta perquisizione erano stati sequestrati, in particolare, numerosi *dossier* relativi alla vita ed all'attività di parlamentari, funzionari statali, sindacalisti, giornalisti e magistrati, composti e redatti al fine di screditare i soggetti in questione, nonché alcune loro associazioni, per ragioni di appartenenza ad aree politiche ritenute "ostili".

Durante l'interrogatorio suddetto (che, occorre precisare, se richiesto, il PM è tenuto ad effettuare), dunque, gli indagati opponevano il segreto di Stato "in definitiva su tutti i fatti descritti nei capi di imputazione" affermando che per fornire elementi decisivi di prova atti a

---

464 Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 106/2009.

465 Nota n. 50067/181.6/2/07.IX.I

466 Nota n. 52285/181.6/2/07.IX.I

dimostrarne l'insussistenza avrebbero dovuto rivelare notizie attinenti agli *interna corporis* del Servizio.

A fronte di tale opposizione, il P.M. chiedeva al capo del Governo di confermare l'esistenza del segreto su taluni profili ritenuti essenziali per la definizione del procedimento, vale a dire "se il Sismi, nel periodo in cui era stato diretto dal Pollari: a) avesse finanziato in qualsiasi modo e forma, sia direttamente che indirettamente, la sede di via Nazionale, gestita dal Pompa; b) avesse retribuito economicamente, in qualsiasi modo e forma, direttamente o indirettamente il Pompa o Jenny Tontodimamma; c) avesse impartito ordini o direttive ai medesimi; d) avesse, infine, impartito ordini o direttive al Pompa o alla Tontodimamma di raccolta di informazioni su magistrati italiani o stranieri".

Il Presidente del Consiglio, con le note impugnate, pur con talune limitazioni rispetto alle originarie richieste, in effetti, confermava il segreto sulle circostanze segnalate dal P.M., posta la necessità "di non rendere di pubblico dominio le modalità di organizzazione e le tecniche operative del Servizio", alla luce del DPCM 8 Aprile 2008 e della sentenza costituzionale n. 106/2009<sup>467</sup>.

Seguiva, infine, il ricorso da parte del Gup di Perugia per conflitto di attribuzioni che, con ordinanza n. 376/2010, la Corte dichiarava ammissibile<sup>468</sup>.

Il punto capitale sul quale la Corte doveva pronunciarsi era l'effettiva presenza in capo all'imputato e/o all'indagato dell'obbligo di non riferire in sede processuale notizie coperte dal segreto di Stato, come apparentemente statuito dall'articolo *extra codicem* n. 41 della l. n. 124 del 2007.

Il rischio connesso a tale scelta era evidente, e consisteva nel disporre a vantaggio dell'interesse alla sicurezza nazionale il sacrificio del diritto di difesa del singolo di cui all'art. 24 Cost., espressione, peraltro, del principio personalistico *ex art. 2* della Costituzione. Proprio per non doversi trovare nella circostanza di scegliere tra confliggenti principi supremi della Carta, nella sentenza n. 106/2009, la Corte aveva affidato ad un mero *obiter dictum* il proprio orientamento.

Con la sentenza in esame, viceversa, la prospettiva della Corte cambiava. L'art. 41 della l. n. 124 del 2007, riferendosi indistintamente "ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati e agli incaricati di pubblico servizio" nell'ambito di un processo penale, include, a parere della Corte costituzionale, anche l'imputato e l'indagato "tra i titolari del potere – dovere di opporre il

---

467 Il capo del Governo, per la precisione, "confermava il segreto di Stato [...] in ordine a modi e forme dirette e indirette di finanziamento per la gestione da parte di Pio Pompa della sede del Sismi di via Nazionale, allorché il Servizio era diretto da Nicolò Pollari; [...] in relazione a modi e forme di retribuzione, diretta o indiretta, di Pio Pompa e Jenny Tontodimamma, collaboratori prima e dipendenti poi del Sismi, diretto da Nicolò Pollari" nonché in ordine "alle direttive e agli ordini impartiti al Pompa e alla Tontodimamma all'interno del Servizio": la *ratio* di siffatta decisione poggiava sull'esigenza, già evidenziata, di tutelare gli *interna corporis* del Sismi.

468 Sul punto cfr. anche N. Garbellini, *L'ordinanza n. 376/2010 della Corte costituzionale: il sistema della salus rei publicae alla prova*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011, pagg. 406.

segreto di Stato”. Il legislatore, dunque, nello scrivere la legge del 2007, avrebbe assicurato prevalenza all’interesse dello Stato alla propria “autoconservazione” rispetto al diritto di difesa del singolo. La riforma del 2007, pertanto, aveva innovato l’originario divieto di divulgazione previsto storicamente per i soli testimoni (e, tuttora, esistente nell’art. 202 c.p.p., rivisto ma confermato con la l. n. 124 del 2007), estendendolo anche ai pubblici funzionari imputati o indagati in un procedimento penale.

Si tratta di una significativa ed innovativa pronuncia con la quale, in definitiva, il Giudice delle leggi muta la propria precedente giurisprudenza. Da qui l’obbligo di motivarla adeguatamente.

In questo senso, innanzitutto, i giudici costituzionali ritenevano come il sacrificio al diritto di difesa non potesse considerarsi assoluto: il diritto del singolo di impiegare per la propria tutela processuale tutti i mezzi contemplati dall’ordinamento non sarebbe stato, infatti, inciso nel suo nucleo essenziale, avendo il legislatore previsto nel medesimo art. 41 il c.d. “vaglio di essenzialità”: la possibilità per l’autorità giudiziaria<sup>469</sup>, di valutare se chiedere la conferma del segreto stesso al Presidente del Consiglio, ad esito di un giudizio prognostico sull’essenzialità delle notizie coperte dal segreto ai fini della definizione del processo.

Codesto filtro<sup>470</sup>, come anticipato<sup>471</sup>, mirava del resto anche ad impedire che l’opposizione del segreto potesse rappresentare per l’imputato una scorciatoia per uscire celermente da un procedimento penale.

In secondo luogo poi, a parere della Corte, l’articolo suindicato aveva affidato al legislatore il compito di bilanciare la tutela della *salus rei publicae* con il diritto individuale di difesa, compito, invece, originariamente gravante sullo stesso imputato e/o indagato<sup>472</sup>. Con il nuovo art. 41 della l. n. 124 del 2007, quindi, si era già deciso che tra i due valori contrastanti dovesse prevalere la salvezza dell’ordinamento, conseguibile solo attraverso il silenzio forzato della persona processata, pur a seguito del c.d. “vaglio di essenzialità” e, purché, naturalmente, il giudizio si chiudesse senza conseguenza negative per l’imputato stesso (ovvero si ricorresse alla dichiarazione di non doversi procedere).

A giudizio della Corte, dunque, il legislatore, aveva adottato l’unica soluzione possibile (oltre che la più ragionevole), vale a dire quella di restituire alla legge, e non al singolo, il compito di decidere quale dovesse essere l’interesse di rango costituzionale prevalente<sup>473</sup>.

---

469 Nei soli casi in cui il segreto fosse opposto dall’imputato e/o dall’indagato (e, dunque, non nell’ipotesi ex art. 202 c.p.p., relativa al solo testimone).

470 Il quale si aggiungeva a quello successivo alla richiesta di conferma del segreto, previsto anche per il testimone ai fini dell’eventuale pronuncia della sentenza di non doversi procedere.

471 Cfr. *supra* Parte II, cap. 8.

472 *Ivi*.

473 Nonostante tutto parrebbe, comunque, rimanere fermo “l’ombrello” di cui all’art. 51 c.p., e, dunque, la scelta se rivelare o meno fatti al fine di esercitare la propria difesa dovrebbe essere non solo consentita ma anche scevra di particolari conseguenze per l’autore della *discovery*.

A fronte di ciò, è significativo che la Consulta non abbia rinunciato al proprio ruolo di garante della razionalità complessiva del sistema della sicurezza nazionale, celandosi dietro motivazioni di comodo riguardanti il merito politico.

L'ambito indicato non costituisce, peraltro, il solo settore in cui la Corte ha dimostrato di aver parzialmente abbandonato il proprio *self restraint*: con la sentenza n. 40/2012, infatti, i giudici costituzionali coglievano l'occasione per ribadire le competenze in tema di sicurezza nazionale della magistratura ordinaria e del Presidente del Consiglio dei Ministri, distinguendole, peraltro, dalle proprie.

A fronte, infatti, della tesi del ricorrente secondo cui la possibilità dell'imputato e/o dell'indagato di opporre il segreto avrebbe trasformato detto istituto in una sorta di "esimente in bianco sempre a disposizione del personale dei Servizi", il Giudice delle leggi distingueva il c.d. "vaglio di essenzialità", effettuato dal Pubblico Ministero "a monte", dal giudizio relativo all'esistenza dei presupposti per l'emissione della sentenza di non luogo a procedere, di competenza del giudice, "a valle" della conferma del segreto.

Il "vaglio di essenzialità" consiste, infatti, nel potere dell'autorità giudiziaria di decidere se tra le circostanze opposte ve ne siano talune ritenute essenziali per la definizione del giudizio *a quo*, tanto da doversi richiedere al Presidente del Consiglio conferma della loro natura segreta.

Nella fattispecie in esame, il P.M. aveva richiesto al Presidente del Consiglio di confermare l'esistenza del segreto su quattro specifiche circostanze e, dunque, solamente su talune delle informazioni su cui gli indagati avevano opposto il segreto: così facendo la pubblica accusa aveva effettuato una delicata selezione, la quale altro non era se non il c.d. "vaglio di essenzialità".

Ebbene, secondo la Corte, la selezione in esame, avrebbe potuto condurre o meno all'individuazione di notizie delle quali richiedere al capo del Governo conferma ma, in ogni caso, non era in grado di vincolare il giudice che, a seguito dello stesso provvedimento di conferma, avesse dovuto decidere in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti per la sentenza di non luogo a procedere *ex art. 41, comma 3, l. n. 124 del 2007*: in tale sede, "in piena autonomia", l'autorità giudicante, tenendo conto anche di quanto accaduto durante il processo (dal formarsi delle prove sino al rispetto dei termini processuali) avrebbe potuto liberamente stabilire "se le circostanze coperte dal segreto dovessero ritenersi effettivamente essenziali" per la definizione del giudizio. Il giudice, del resto, non poteva non mantenere come baricentro del proprio giudizio la prospettiva "della possibile insussistenza dei fatti, dell'estraneità ad essi degli imputati o dell'esistenza di eventuali cause di giustificazione".

Rispetto, invece, alle proprie competenze, la Corte non rinuncia a chiarire quale sia il proprio ruolo nell'ambito di un conflitto di attribuzione provocato da un provvedimento di

conferma, prendendo posizione rispetto al principio dell'inopponibilità alla stessa del segreto di Stato<sup>474</sup>.

Tale previsione, citata in più punti della legge del 2007, pur acquisendo la fisionomia di norma di chiusura del sistema, non consente al Giudice delle leggi di sovrapporre "l'oggetto del processo penale all'oggetto del conflitto di attribuzioni", che dal primo trae origine. L'oggetto del sindacato della Corte, in altre parole, non può che riguardare il solo provvedimento di conferma presidenziale<sup>475</sup> e, pertanto, solamente la sua legittimità e la correttezza del suo impiego.

Il giudizio della Corte, dunque, non poteva giungere sino a valutare se il materiale segreto fornisse o meno "elementi utili per la definizione del giudizio", costituendo, questo, oggetto del sindacato autonomo dell'autorità giudiziaria innanzi alla quale il segreto era stato opposto e confermato.

In merito, infine, ai poteri del capo del Governo, secondo la Corte, il Presidente del Consiglio dei Ministri non poteva essere considerato complice di chi opponeva il segreto per uscire da un processo penale. Con la propria conferma l'Esecutivo non si pronunciava sull'oggetto del processo penale né "sulla reale idoneità delle informazioni segretate a fornire prove decisive della non colpevolezza di chi avesse opposto il segreto, apprezzamento che non gli competeva", ma solo sull'idoneità di quelle circostanze, se rese note o divulgate, a ledere la *salus rei publicae*. Il segreto ed i provvedimenti che ne determinano l'efficacia, infatti, sono finalizzati alla tutela degli interessi dello "Stato-comunità", esulando, pertanto, dal caso concreto che ne ha determinato la necessità: "la pertinenza del segreto al fatto oggetto del giudizio", dunque, è affermata dall'imputato o dall'indagato, non dal Presidente del Consiglio, ed è solamente compito del giudice valutarla.

Restano, in sentenza, passaggi non del tutto risolti, ancora a testimonianza di una Corte costituzionale riluttante. Il riferimento è alle ambiguità sul concetto di "fatto eversivo" nonché all'*obiter dictum* relativo alla natura dell'atto presidenziale di conferma.

*In primis*, infatti, a fronte del rilievo mosso dal Potere ricorrente rispetto alla condotta degli indagati, la Corte torna a pronunciarsi sulla possibile configurazione di un fatto eversivo dell'ordine costituzionale, non suscettibile, ai sensi dell'art. 39, comma 11, della l. n. 124 del 2007, di costituire oggetto di segreto di Stato. Anche in questo caso, tuttavia, il Giudice delle leggi nega l'evocato sillogismo, ritenendo il reato presumibilmente commesso da Pio Pompa e Nicolò Pollari non sufficientemente grave da potersi reputare "idoneo a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle istituzioni democratiche". Dunque non sussumibile nell'ipotesi di reato di cui all'art. 26, comma 3, della l. n. 124 del 2007, in quanto antecedente alla sua entrata in vigore. Semmai riconducibile alla sola fattispecie di peculato aggravato dalla

---

474 Cfr., ad es., art. 40, comma 8, l. n. 124 del 2007.

475 Vale a dire, nel caso *de quo*, le due note impugnate, e "non già i termini originari dell'opposizione del segreto da parte degli indagati".

finalità di eseguire altri reati *ex art. 61, n. 2, c.p.* Tale, comunque, da non essere così lesivo “dell’ordine pubblico costituzionale” da configurare un fatto eversivo.

Nemmeno in questo caso, dunque, la Corte offre del concetto di fatto eversivo dell’ordine costituzionale un’interpretazione oggettiva e giuridicamente apprezzabile. In particolare essa ricorre nuovamente all’utilizzo di un metro “quantitativo” per accertare una violazione dell’ordine pubblico in senso “normativo”. E’ un giudizio che non convince: quando una condotta limiti una libertà fondamentale, espressione di un “principio supremo” dell’ordinamento, per quanto possa considerarsi parziale, essa, comunque, incide “sull’assetto complessivo delle istituzioni democratiche”.

Allo stesso modo, la Consulta presta fede alla qualificazione del fatto offerta dall’autorità giudiziaria nel capo d’imputazione, pur potendosene discostare. Cosa che, nella specie, sarebbe parsa scontata<sup>476</sup>.

Quanto al nuovo *obiter dictum*, esso attiene alla natura del provvedimento di conferma: atto politico ovvero atto amministrativo, pur caratterizzato da ampia discrezionalità. L’intento di chiarificazione non giunge a piena esplicazione, lasciando, in realtà, rilevanti dubbi sulla sua portata<sup>477</sup>.

La Corte, infatti, afferma come solo se la motivazione avesse denotato un “possibile sviamento del potere di segretezza dai suoi fini istituzionali” avrebbe potuto configurarsi un vizio da denunciare innanzi a se stessa con lo strumento del conflitto.

Impiegando il termine “sviamento”, in altre parole, la Corte nega che la conferma del segreto sia un atto politico, in quanto provvedimento amministrativo diretto a realizzare una finalità predeterminata dal legislatore, pur con ampia discrezionalità in ordine alle modalità da individuarsi per conseguire il risultato prestabilito. Con l’atto di conferma, dunque, non è possibile conseguire finalità estranee al sistema, pena la configurazione di un’ipotesi di eccesso di potere.

Ne consegue che il capo del Governo, nel confermare il segreto, non avrebbe assunto una veste politica ma amministrativa, in quanto tenuto a perseguire fini eterodeterminati ed a motivare le proprie scelte, soggiacendo, diversamente, al giudizio della Corte costituzionale.

---

476 Ed, infatti, la predisposizione di *dossier* da parte di organi dello Stato diretta a screditare altrettanti organi e/o Poteri dello Stato per finalità di natura politica non avrebbe mai dovuto essere considerata un banale reato contro il patrimonio. La condotta del Pompa e del Pollari, in realtà, ben avrebbe potuto essere considerata lesiva dei connotati di fondo della nostra democrazia, nonché di talune libertà costituzionali (ad esempio di manifestazione del pensiero) e obblighi di condotta recepiti nella Carta (ad esempio *ex art. 54 Cost.*).

477 Nel negare ogni fondatezza alla tesi del Gup di Perugia, secondo il quale la motivazione contenuta nel provvedimento presidenziale di conferma sarebbe stata incompleta, la Corte coglieva l’occasione, una volta riaffermata l’obbligatorietà della motivazione tanto del succitato provvedimento quanto della comunicazione da trasmettere al Copasir *ex artt. 40 e 41 della l. n. 124 del 2007* (in caso, appunto, di avvenuta conferma del segreto), per formulare una seguente distinzione. L’obbligo di motivazione svolgeva, infatti, una funzione diversa a seconda che fosse diretto verso il Giudice, anziché verso il Parlamento: nel primo caso, infatti, esso non sarebbe stato finalizzato a consentire un sindacato sulle modalità di esercizio del potere di segretezza (come accadeva per la comunicazione al Copasir), ma a giustificare “lo sbarramento all’esercizio della funzione giurisdizionale”, a causa della riconduzione delle notizie segrete negli interessi “nominati” della “formula della sicurezza nazionale”.

Naturalmente quella qui prospettata è solo una possibile interpretazione di quanto implicitamente ricavabile dalla sentenza: solo Corte potrà, in futuro, confermarla<sup>478</sup> o meno<sup>479</sup>.

Riepilogando, la Corte, nel corso della propria evoluzione giurisprudenziale, ha individuato nel Parlamento il vero giudice del segreto, affidando allo stesso il potere di sindacare l'*an* e il *quomodo* del potere di segretazione. E' una soluzione che pone diversi problemi.

L'attribuzione di ogni controllo di merito alle Camere sarebbe giustificata solamente se i poteri del Parlamento e del Presidente del Consiglio fossero posti sul medesimo piano in termini d'influenza, situazione, invece, del tutto dissimile a quella reale.

Allo stesso modo occorre dire che "una disciplina della tutela del segreto di Stato tutta incentrata sul potere del capo del Governo e sul controllo politico parlamentare, senza un effettivo controllo giuridico e giurisdizionale, sarebbe semplicemente un simulacro"<sup>480</sup>: infatti, gli interessi costituzionali sottesi al segreto di Stato richiedono una tutela approfondita, pubblica ed imparziale che solo il potere giudiziario può assicurare.

In conclusione, la ripresa, pur parziale, da parte della Corte del proprio ruolo di giudice del segreto è un segnale importante per ripristinare l'equilibrio smarrito (*rectius* mai conseguito). Il disegno del legislatore del 2007 troverà piena attuazione solo quando la Consulta rientrerà in gioco concretamente: sindacando non il merito del provvedimento di conferma o dell'opposizione, bensì esercitando un giudizio sulla proporzionalità del segreto, ovvero sull'effettiva idoneità dello stesso ad offrire tutela ai sottesi interessi costituzionali<sup>481</sup>.

---

478 Si potrebbe, infatti, *ex adverso* sostenere come proprio lo sviamento del potere, quale unico ed eccezionale limite esterno sindacabile dalla Corte, confermi la natura di atto politico del provvedimento di conferma.

479 Occorre, peraltro, sottolineare come di recente, con la sentenza n. 81/2012, secondo alcuni autori, la Corte avrebbe aperto la porta alla sindacabilità degli atti politici in sede giurisdizionale. Secondo altri, invece, come Luciani, la Corte non avrebbe fatto altro che "delimitare la sindacabilità degli atti di pubblico potere, rilevando come la politicità insindacabile si arresti di fronte alla sindacabilità giuridica del limite". L'impressione di chi scrive è che con tale precedente la Corte costituzionale non abbia fatto altro che ribadire come le decisioni della politica non possano essere arbitrarie ma debbano attenersi ai "fondamentali principi dello Stato di diritto". Cfr. M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, intervento al seminario "Dalla costituzione inattuata alla costituzione inattuale", Ferrara, 24-25 Gennaio 2013.

480 Cfr. A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato, tra politica e Costituzione*, cit., pag. 52.

481 Cfr. A. Anzon Demmig, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 12 Ottobre 2009.

Nel frattempo, registriamo positivamente<sup>482</sup> un fatto: la Corte è tornata a giudicare<sup>483</sup>.

## 6. Il segreto nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Dopo aver indagato le origini della vigente disciplina sulla *salus rei publicae*, si tratta ora di immaginare i suoi possibili scenari futuri: a tal fine si rivelano preziose le prese di posizione non di una Corte interna ma di un giudice sovranazionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo, i cui pronunciamenti - al di là dei loro effetti di giudicato - possono svolgere una significativa funzione di indirizzo nei confronti delle singole legislazioni statali.

La giurisprudenza della Corte Edu non si limita a confermare le principali acquisizioni sulle quali poggiano le discipline interne dei singoli Stati in tema di sicurezza nazionale, ma in taluni casi si spinge oltre, riconoscendo ai vari “giudici del segreto” nazionali ben più di un semplice sindacato di legittimità sul provvedimento governativo di conferma o sull'atto oppositivo.

E' bene allora muovere dai principi che ispirano i singoli ordinamenti statali e che la Corte Edu ha ritenuto di dover confermare in quanto condizionanti l'esistenza dei diritti contemplati nella Cedu, primo fra tutti il principio di tipicità che deve ispirare ogni modalità di applicazione del segreto di Stato. Il mancato riferimento al più generale principio di legalità, non è casuale, poiché la stessa Corte Edu ha stabilito come la disciplina in materia possa essere prevista anche da un atto semplicemente “normativo”, purché completo ed ispirato ad un un criterio di “pubblicità”<sup>484</sup>.

---

482 Anche se taluni risultati non fanno ben sperare. A supporto di questa tesi, vi sono gli esiti delle decisioni, per quanto poco numerose, dei conflitti di attribuzione: la Corte ha sempre accolto i ricorsi del Presidente del Consiglio, annullando gli atti dei magistrati basati su prove coperte dal segreto stesso. Al contrario, la Corte non ha mai accolto le richieste di annullamento degli atti di segretezza. Cfr. G. Arconzo, I. Pellizzone, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit. Tale constatazione vale anche per quanto accaduto nel caso di Villa La Certosa dove il segreto preventivamente apposto dall'allora Presidente del Consiglio sulla propria residenza veniva successivamente ritirato prima che la Corte decidesse sul conflitto di attribuzioni, nel frattempo insorto. L'accesso nella residenza del capo del Governo (motivato da ragioni di controllo su presunte irregolarità urbanistiche) veniva, dunque, effettuato e, pertanto, la Corte dichiarava (pur nella contrarietà del Pubblico Ministero) il conflitto inammissibile. Sul punto, cfr. Veronesi P., *La “villa dei misteri”: uso e abuso del segreto di Stato*, in *Studium Iuris*, 2005, n. 5, pag. 574.

483 Se appare indubbio che la Corte sia tornata a decidere non è possibile, tuttavia, affermare che la sentenza n. 40/2012 sia stata pronunciata in un clima “sereno” per la presenza di molteplici indizi: il cambio relatore-redattore, il lungo periodo di tempo intercorso tra la data dell'udienza (5 luglio 2011) e quella della decisione (21 novembre 2011), nonché l'ampio intervallo temporale tra la data della decisione e quella del deposito (23 febbraio 2012), pur tenendo presente talune problematiche meramente materiali (il 5 dicembre 2011, infatti, uno dei dodici giudici che componeva il collegio cessava dalla carica). Scettico appare, invece, Giupponi, il quale afferma: “A ciascuno il suo, sembra dire la Corte, non escludendo un controllo più penetrante, in futuro, alla luce di circostanze diverse e di richieste più puntuali da parte dei magistrati procedenti, pur consapevole di muoversi ai confini del nocciolo duro della politicità in cui, alla fine, sembra impossibile ogni reale forma di bilanciamento (anche da parte dell'unico potere nei cui confronti, lo si ricordi, non è opponibile in nessun caso il segreto di Stato)”. Cfr. T. F. Giupponi, *“A ciascuno il suo”. L'attività dei servizi di informazione e la disciplina del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 2, pag. 408.

484 Cfr. sentenza del 22 ottobre 2009, *Case Pasko c. Russia*, ricorso n. 69519/01. Se non fosse per la mancata adesione al criterio di pubblicità tale orientamento della Corte Edu renderebbe tollerabile lo smodato ricorso alla fonte *sub* legislativa autorizzato dal legislatore italiano (cfr. *supra*, parte II, capitolo 5)

1. Nel caso *Liberty e altri c. Regno Unito*<sup>485</sup>, ad esempio, relativo ad intercettazioni non autorizzate effettuate dal Governo inglese in danno di talune associazioni attive nel settore dei diritti civili, la Corte Edu riconosceva tale meccanismo di acquisizione di dati lesivo del diritto alla riservatezza delle comunicazioni. Per essere ricondotto nell'ambito dello stato di diritto, non solo l'Esecutivo avrebbe dovuto indicare le ragioni per le quali era ricorso a tale controllo ma lo stesso ordinamento avrebbe dovuto previamente specificare i casi tipici in cui tale verifica sarebbe stata possibile.

2. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha riconosciuto come l'applicazione del segreto di Stato non possa spingersi sino a precludere di fatto la possibilità per il singolo di avviare un ricorso giurisdizionale, ovvero ad esercitare il proprio diritto di difesa. Se, dunque, l'opposizione del segreto preclude l'esercizio di diritti riconosciuti dalla Cedu, la Corte ne deve sanzionare la lesione. Il riferimento è, ad esempio, a quanto accaduto nel caso *C.G. e altri c. Bulgaria*<sup>486</sup>, in cui il Governo bulgaro aveva proceduto all'arresto ed al successivo allontanamento coattivo di un cittadino turco regolarmente residente, non dichiarando le motivazioni dell'espulsione e, dunque, occultando le stesse con il mero richiamo a non precisate ragioni di sicurezza. Ciò aveva precluso non solo ogni possibilità di ricorso al singolo, il quale lamentava la violazione del diritto al rispetto della vita familiare di cui all'art. 8 Cedu, ma anche ogni eventuale controllo giurisdizionale sulla decisione governativa, posta l'inaccessibilità per chiunque delle relative motivazioni.

Secondo la Corte di Strasburgo, da tale fattispecie concreta emergevano almeno due profili di colpevolezza: al di là, infatti, della gravità della condotta delle autorità "politiche", colpevoli di aver adottato un provvedimento di espulsione immotivato, vi era, soprattutto, la responsabilità delle autorità "giudiziarie" bulgare, le quali, in definitiva, si erano sottratte al loro compito di sindacare il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa dello Stato, con ciò negando la dovuta protezione al ricorrente contro il rischio di abusi di potere.

Anche in presenza di un rischio per la *salus rei publicae*, dunque, l'autorità giudiziaria deve essere informata dei motivi che hanno determinato l'adozione di una determinata misura di sicurezza, come l'espulsione, da parte del potere politico, pena la sostanziale lesione del diritto di ciascuno ad un equo processo o ad un ricorso di giustizia effettivo.

3. La giurisprudenza della Corte Edu ha negato ogni possibile applicazione al segreto quando dalla sua attuazione possano derivare effetti lesivi alla dignità umana, contenuto essenziale di taluni diritti convenzionali: il diritto alla vita (art. 2), il divieto di tortura (art. 3), il

---

485 Cfr. sentenza 1.10.2008, *Liberty e altri c. Regno Unito*. In quella circostanza alcune associazioni attive nel settore delle libertà civili avevano lamentato la violazione dell'art. 8 della Cedu poiché le loro comunicazioni erano state sottoposte ad intercettazione da parte del Ministero della difesa per ragioni di sicurezza nazionale. Il Governo, tuttavia, per le medesime ragioni di sicurezza non aveva reso pubbliche le misure adottate per il filtraggio e la divulgazione del materiale intercettato.

486 Sentenza 24 luglio 2008, *C.G. e altri c. Bulgaria*. Cfr. G. Arconzo, I. Pellizzone, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.

diritto ad un ricorso effettivo (art. 13) e il divieto di discriminazione (art. 14). Così decidendo la Corte di Strasburgo è riuscita dove il legislatore statale, viceversa, ha fallito, ovvero nell'esatta determinazione dell'oggetto del segreto.

Nella sentenza del 9 Febbraio 2007 sul caso *Imakayeva c. Russia*, ad esempio, la Corte Europea condannava la Russia non solo nel merito<sup>487</sup> ma, soprattutto, per averle negato la possibilità di accedere a documenti, pur riservati, ma relativi ad un sequestro di Stato, e, quindi, ad un fatto chiaramente lesivo della dignità umana: in questo senso, lo Stato russo veniva punito per la violazione degli articoli 2, 3, 5, 8, 13 e 38 della Convenzione. Secondo la Corte, pertanto, nemmeno l'esigenza generale di repressione del terrorismo che la legislazione speciale prevedeva e tutelava poteva consentire deroghe ai diritti umani fondamentali per periodi di tempo "illimitati" come nel caso citato. Significativo, poi, era il fatto che, in quella circostanza il Giudice di Strasburgo ritenesse violato l'art. 38 (Esame in contraddittorio della causa) Cedu, il quale prevede che, in caso di inchiesta "le Alte Parti contraenti interessate" debbano fornire "tutte le facilitazioni necessarie" al suo svolgimento: in altre parole, dunque, non solo il segreto era da considerarsi inammissibile per occultare fatti lesivi della dignità umana ma lo stesso doveva essere considerato, in caso di ravvisata presunta lesione di tale bene giuridico, indice della mancata volontà di cooperare con la Corte nell'accertamento della verità e, dunque, un'implicita ammissione di responsabilità.

4. Dall'esame della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è possibile notare come quest'ultima si sia spinta ben oltre la mera verifica formale che la Corte costituzionale ha ritenuto, in definitiva, competerle in ordine alla legittimità dell'atto di conferma presidenziale: il Giudice di Strasburgo, infatti, ha dichiarato di dover valutare la "necessità" dell'apposizione del segreto anche con riferimento alla sua durata. Con ciò riconoscendosi un controllo che va oltre la mera regolarità dell'applicazione, spingendosi fino al merito.

Nella sentenza 9 Febbraio 1995 sul caso *Vereniging Weekblad Bluf! c. Paesi Bassi*, ad esempio, relativa al sequestro di una rivista, disposto dall'autorità giudiziaria olandese, in quanto contenente materiale riservato (anche se datato)<sup>488</sup>, la Corte Edu, chiamata a valutare se lo Stato olandese, di fatto, avesse violato l'art. 10 Cedu (libertà di manifestazione del pensiero), affermava come la necessità di mantenere segreti i fatti contenuti nel dossier pubblicato non

---

487 In questo frangente, a fronte della richiesta di una donna cecena la quale lamentava la sparizione del marito e del figlio provocata da agenti dello Stato russo, la Corte Edu aveva richiesto a Mosca di poter accedere alle indagini effettuate sul caso. La Russia, tuttavia, aveva rifiutato la consegna dei documenti in quanto contenenti notizie sottoposte al segreto di Stato. Per tale ragione, la Corte, con la sentenza menzionata, ha attribuito alla Russia la responsabilità della morte dei due cittadini ceceni. Cfr. G. Arconzo, I. Pellizzone, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.

488 Nel caso *de quo*, ricorreva alla Corte un'associazione culturale olandese titolare di una rivista settimanale. Nel 1987, detta associazione aveva pubblicato nel proprio giornale un rapporto dei servizi segreti olandesi del 1981, che pur non contenendo materiale sottoposto a segreto di Stato era stato, comunque, classificato come riservato. Per tale ragione, prima che il periodico venisse messo in vendita, l'autorità giudiziaria olandese ne decideva il sequestro. Ciò nonostante, gli editori riuscivano comunque a metterne in vendita 2500 copie. L'associazione chiedeva più volte il dissequestro della rivista: i giudici olandesi, però, non solo ne confermavano il sequestro, ma ne ordinavano il ritiro completo dalla circolazione per ragioni di sicurezza nazionale.

avesse più ragione di esistere. Si trattava, infatti, non solo di un rapporto anteriore di ben sei anni ai fatti di causa ma, soprattutto, di materiale che già era stato pubblicato (anche se fraudolentemente) e che, pertanto, era da considerarsi ampiamente noto.

Il segreto, dunque, pur potendo, in casi limite, incidere sulla libertà di stampa non può, però, essere applicato in assenza delle ragioni d'urgenza che sempre accompagnano un reale rischio di danno imminente per la *salus rei publicae*: così decidendo la Corte di Strasburgo si spinge sino a valutare la proporzionalità dell'apposizione del segreto rispetto all'obiettivo di tutela della sicurezza nazionale.

Il Giudice di Strasburgo si è, dunque, imposto quale giudice del segreto, diversamente dal *self restraint* che connota invece, incomprensibilmente, l'atteggiamento della Corte costituzionale italiana: che senso può avere, infatti, rendere possibile l'accesso ad ogni atto segreto senza la concreta attitudine a sindacare se "il potere di segretazione sia stato usato" o meno "correttamente"<sup>489</sup>?

Lungi dal risolvere un mero problema di competenze costituzionali, il conflitto tra poteri nel campo della *salus rei publicae* decide non solo "la sussistenza"<sup>490</sup> del segreto quale strumento ma, soprattutto, del segreto quale esigenza: pur essendo escluso un sindacato della Corte sull'*an* e sul *quomodo* del potere di segretazione, il conflitto costituisce, comunque, l'occasione per verificare la presenza dei requisiti per la sua applicazione e, dunque, per esercitare un bilanciamento tra contrapposti interessi costituzionali di cui il giudizio di proporzionalità rappresenta elemento essenziale e non rinunciabile.

Solo dopo aver compreso se l'apposizione del segreto sia misura proporzionale all'interesse la cui tutela si ricerca e la cui violazione si intende reprimere è possibile, per la Corte costituzionale, verificare se, nel rapporto con altri interessi costituzionali, la *salus rei publicae* non incida sul contenuto essenziale di altri diritti. Tutto ciò sta oltre i confini che la stessa Corte costituzionale si è autoimposta<sup>491</sup> e che, invece, la Corte Edu ha da tempo superato.

---

489 Cfr. R. Orlandi, *Segreto di Stato e limiti alla sua opponibilità fra vecchia e nuova normativa*, cit., pag. 5227.

490 Cfr. art. 41, comma 8, l. n. 124 del 2007.

491 In funzione rafforzativa rispetto alle conclusioni raggiunte si pone il raffronto con il sistema della sicurezza nazionale del Regno Unito. Senza rammentare gli innumerevoli "atti" che ne costituiscono la struttura portante, giova ricordare, in relazione ai meccanismi di controllo ivi contemplati, che la disciplina anglosassone attribuisce al potere giudiziario spazi d'influenza maggiori rispetto a quanto accade in altri ordinamenti. Ed invero, l'*Official Secret Act* del 1989, pur applicandosi solamente a soggetti qualificati (ovvero ai *civil servants*), vincolati, pertanto, al silenzio in merito a fatti rientranti in talune categorie predeterminate (ovvero difesa, servizi di informazione, relazioni internazionali, informazioni governative e internazionali, informazioni relative a gravi reati, intercettazioni telefoniche) non riconosce loro la *Public interest defence*, perché essi non sono legittimati a stabilire cosa rientri nel *public interest*; "la decisione è riservata, infatti, in caso di vertenza all'autorità giudiziaria la quale si avvale dell'applicazione di una serie di *test of harm* o *test of damage*, specifici per le sei categorie di informazioni, per stabilire l'esistenza o meno di un danno". Cfr. G. Caravale, *Aspetti della disciplina del segreto di Stato nel Regno Unito: il Justice and Security Bill 2012*, in *Nomos*, n. 2/2012.

Per questo il legislatore dovrà volgere lo sguardo verso Strasburgo<sup>492</sup>.

Ciò vale anche in riferimento alla repressione dei rapimenti internazionali a scopo di tortura, ovvero delle già evidenziate *extraordinary renditions* che, pur “istituzionalizzate” dagli Stati Uniti d’America dopo gli attentati del giorno 11 Settembre 2001, costituiscono, in realtà, fenomeno globale, privo di contorni chiari e territorio di decisioni arbitrarie. I rapimenti a scopo di tortura, non mirano semplicemente ad eludere le procedure di estradizione, ma consistono in sequestri finalizzati a trasferire gli interessati in Paesi terzi, per sottoporli a processi sommari e ad interrogatori privi di garanzie nonché a torture o trattamenti disumani. Con la recente sentenza del 13 dicembre 2012 *El - Masri c. Repubblica di Macedonia* la Corte Edu ha per la prima volta condannato uno Stato membro del Consiglio d’Europa per aver cooperato nella realizzazione di detta pratica, lesiva degli articoli 3 (divieto di tortura) e 5 (diritto alla libertà ed alla sicurezza) sul piano sostanziale e processuale, nonché delle norme di cui agli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo)<sup>493</sup> della Convenzione europea dei diritti dell’uomo<sup>494</sup>.

---

492 Per ragioni di completezza appare utile citare anche la situazione che connota l’Unione Europea, la quale dovrebbe definitivamente risolversi ad introdurre una disciplina puntuale in tema di segreto di Stato. Pur premettendo, infatti, che “nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza” (art. 346 del TFUE già art. 296 del TCE), in ambito comunitario è stato adottato, comunque, un importante regolamento sul diritto d’accesso, ovvero il n. 1049/01, il quale all’art. 9 prevede “un regime specifico” per i cosiddetti documenti sensibili intesi come “...quei documenti provenienti dalle istituzioni o dalle agenzie da loro istituite, da Stati membri, paesi terzi o organismi internazionali, classificati come CONFIDENTIAL, SECRET e TOP SECRET in virtù delle disposizioni dell’istituzione interessata che proteggono interessi essenziali dell’Unione europea o di uno o più Stati membri nei settori di cui all’articolo 4, paragrafo 1, lettera a), in particolare, negli ambiti della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari”. Tale regolamento si rivela, tuttavia, in più punti lacunoso (ad esempio per il fatto di rinviare alle disposizioni dell’istituzione interessata la definizione di aspetti essenziali per la disciplina del segreto), tanto da contare già diversi tentativi (ancora incompiuti) di superamento. Cfr. E. De Capitani, *Unione Europea e segreto di Stato: un quadro normativo ancora in piena evoluzione*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

493 La Macedonia veniva ritenuta responsabile della violazione delle indicate previsioni in relazione alla condotta di alcuni suoi agenti che nel dicembre 2003 avevano arrestato nel territorio nazionale Khaled El Masri, cittadino tedesco, sospettato di coinvolgimento in attività terroristiche e qui lo avevano sottoposto a maltrattamenti, senza garantirgli alcun accesso ad un giudice, né all’assistenza di un avvocato, per poi consegnarlo ad agenti della Cia. Questi ultimi lo avevano tradotto poi in un campo di detenzione in Afghanistan, dove era stato torturato sino al suo definitivo trasferimento, nel maggio 2004, in Germania. Cfr. F. Viganò, *Prima condanna della Corte di Strasburgo in un caso di extraordinary rendition*, *Corte EDU, Grande Camera, El Masri c. Macedonia*, sent. 13 dicembre 2012 (ric. n. 39630/09), [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 14 Dicembre 2012.

494 In particolare, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha ravvisato una responsabilità delle autorità macedoni poiché all’epoca dei fatti “era o doveva essere noto” che la consegna di El – Masri alla Cia in vista di un suo trasferimento in Afghanistan lo avrebbe esposto al “serio rischio” di essere ivi sottoposto a tortura, nonché a una detenzione in flagrante violazione delle garanzie minime del diritto alla libertà personale. Occorre notare, peraltro, come nella stessa pronuncia la Corte abbia anche colto l’opportunità per configurare un generale “diritto alla verità” sulle più gravi violazioni dei diritti convenzionali, che deve ispirare gli ordinamenti degli Stati membri ed in particolare le relative legislazioni penali, connesso al valore discendente dalla Convenzione Edu della lotta contro l’impunità delle violazioni più gravi dei diritti convenzionali.

Con tale precedente, dunque, la Corte Edu ha definito il proprio orientamento in materia, in precedenza solo abbozzato in casi di sequestro a “scopo di estradizione”<sup>495</sup>.

Sul tema delle *extraordinary renditions*, dunque, il giudice di Strasburgo è intervenuto in modo netto, anticipando, in definitiva, i legislatori interni degli Stati membri. Oltre a costituire l’ultimo rimedio possibile per la risoluzione del singolo caso concreto a seguito dell’esaurimento di ogni rimedio interno, le sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo dettano, soprattutto, “obblighi di conformazione validi *erga omnes*”<sup>496</sup>, che le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 del Giudice delle leggi hanno reso ancora più vincolanti.

In questa cornice andrà collocata la futura sentenza della Corte Edu sul “caso Abu Omar”.

Il 4 Agosto 2009 i difensori di Abu Omar presentavano un ricorso<sup>497</sup> con cui veniva chiesta la condanna dell’Italia per violazione degli articoli 6, par. 1 (ovvero il diritto ad un’equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole), 13 (diritto ad un ricorso effettivo), 3 (divieto di tortura), 5 (diritto alla libertà ed alla sicurezza) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare): ad oggi, come anzidetto, la decisione è ancora attesa ma, dati i precedenti, l’esito appare ampiamente prevedibile.

Ciò, tuttavia, non significa che il caso Abu Omar sia assimilabile del tutto agli altri precedenti. Proprio su tali difformità, forse, la giurisprudenza potrà tracciare nuove evoluzioni della disciplina: nel caso *Nasr e Ghali c. Italia*, infatti, non solo non si registra un caso di denegata giustizia<sup>498</sup>, ma entra in gioco un istituto ignoto alle altre controversie, il segreto di Stato. Forse che le questioni collegate a detto istituto, come quelle connesse alle eventuali immunità diplomatiche dalla giurisdizione interna degli autori del rapimento, potranno prevalere

---

495 Ed, infatti, la Corte Edu aveva preso posizione sul fenomeno in questione nella sentenza del 23 Settembre 2010 *Iskandarov c. Russia*, relativa, per l’appunto, ad un caso di rapimento a scopo di “estradizione” che, viceversa, secondo le vie legali era stata negata. Iskandarov, cittadino del Tagikistan e rifugiato politico in Russia in attesa di asilo, era stato rapito dalle autorità russe e tradotto con la forza in Tagikistan dove era stato prima torturato e poi arrestato il 25 aprile 2005. Nell’ottobre dello stesso anno la Corte Suprema tagika aveva condannato Iskandarov a ventitre anni di reclusione, e la decisione era stata poi confermata in secondo grado nel gennaio del 2006. Con la sentenza in commento la Corte Edu aveva statuito l’avvenuta lesione di talune previsioni Cedu: in particolare, con riferimento alla violazione dell’art. 3, riteneva che, al momento del trasferimento di Iskandarov in Tagikistan, vi fossero elementi sufficienti per immaginare che questi potesse essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti nel paese di destinazione, mentre, in relazione all’art. 5, affermava come, nel caso *de quo*, non si fosse in presenza di una mera restrizione, ma di una vera e propria privazione della libertà personale. La Russia, pertanto, aveva palesemente violato l’obbligo gravante su tutti gli Stati membri di proteggere Iskandarov dal rischio di sottoposizione a *ill-treatments* nel Paese di destinazione. Cfr. A. Colella, *Dalla Corte di Strasburgo una severa condanna delle “extraordinary renditions”*, *Nota a C. eur. dir. uomo, sez. I, 23 settembre 2010, Iskandarov c. Russia*, [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 6 Novembre 2010.

496 *Ivi*.

497 Ovvero il ricorso n. 44883/09, *Hassn Nasr e Ghali c. Italia*.

498 Afferma ad esempio Panetta che nel caso Abu Omar “c’è stata una complessa indagine che ha portato ad una ricostruzione nitida e, tutto sommato, pacifica degli eventi; è stato avviato un processo che sia in primo grado che in appello ha portato alla condanna della maggior parte degli imputati, riconoscendo quindi la generale illiceità delle consegne straordinarie e dei comportamenti di coloro che le hanno rese possibili. La condanna è rimasta poi inattuata perché il Ministro della Giustizia si è rifiutato di trasmettere la richiesta di estradizione agli Stati Uniti ma, quanto meno nel vecchio continente, è in circolazione un mandato d’arresto europeo nei confronti dei responsabili”. Cfr. A. Panetta, *L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo*, [www.diritti-cedu.unipg.it](http://www.diritti-cedu.unipg.it), 30 Maggio 2011.

sui profili propri delle *extraordinaries rendidions*, fondando così l'ammissibilità di quanto accaduto a Milano il 17 Febbraio 2003<sup>499?</sup>

A tale domanda pare, tuttavia, doversi rispondere negativamente.

Se è vero, infatti, che l'art. 15 Cedu (Deroga in caso di stato d'urgenza) potrebbe consentire alle Alte Parti, anche nell'ipotesi di difesa dal terrorismo internazionale, una deroga agli obblighi derivanti dalla Convenzione, è altrettanto vero che detta possibilità non opera rispetto all'art. 3<sup>500</sup>, ovvero al divieto di tortura. Detta norma, peraltro, è sempre stata interpretata dalla Corte Edu nel senso di includervi anche ogni forma di respingimento di una persona verso uno Stato che possa sottoporlo ad atti di tortura<sup>501</sup>. Dunque, nemmeno se il segreto fosse inquadrato tra le deroghe ammesse agli obblighi convenzionali in caso di suo impiego per fronteggiare la minaccia del terrorismo internazionale, potrebbe mai essere impiegato per occultare torture e trattamenti disumani, che oggi acquistano anche il *nomen* di *extraordinaries rendidions*. Si tratterebbe, comunque, di una deroga non accettabile ai sensi del comma 1 dell'art. 15<sup>502</sup>, poiché determinerebbe la lesione di un obbligo derivante dal diritto internazionale generale, quale appunto il divieto di tortura, che si impone direttamente sugli ordinamenti interni degli Stati membri<sup>503</sup> con valore *erga omnes*.

Ciò considerato, dunque, non resta che attendere (ed auspicare) una pronuncia che consolidi ancor più la dura condanna già espressa contro questi crimini e che affronti il tema del segreto di Stato in un'ottica sovranazionale. Di più: dalla Corte Edu sono auspicabili almeno due ulteriori sforzi.

Il primo è di continuare ad essere la bussola in grado di guidare i legislatori interni (quello italiano in particolare) verso l'adozione di sistemi della *salus rei publicae semper* più bilanciati, trasparenti ed efficaci.

Il secondo, è che la Corte di Strasburgo supplisca alla riluttanza della Corte costituzionale italiana, così incomprensibilmente restia a qualificare come fatto eversivo dell'ordine costituzionale un atto, quale il rapimento a scopo di tortura, in contrasto con il principio che per eccellenza connota la Repubblica: la centralità della persona umana anteposta ad ogni esigenza di difesa sociale e di prevenzione criminale.

---

499 Ovvero il rapimento di Abu Omar.

500 Cfr. art. 15, comma 2, Cedu, ai sensi del quale "la disposizione precedente non autorizza alcuna deroga all'articolo 2, salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3, 4 § 1 e 7".

501 Cfr., ad es., *Chahal c. Regno Unito*, ric. n. 22414/93, 15 Novembre 1996.

502 Il quale stabilisce che "in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale".

503 Nel caso dell'Italia, naturalmente, il riferimento è all'art. 10, comma 1, Cost., secondo cui "l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute".



## CONCLUSIONI

Giunti al termine della presente indagine occorre ora offrire risposta al suo principale interrogativo: veramente la disciplina introdotta con la legge 3 Agosto 2007, n. 124, riguarda la *salus rei publicae*? Realmente la legge esaminata è riuscita ad offrire tutela a detto valore, il quale, come visto, eccede la mera esigenza di difesa dei confini dello Stato o delle sue istituzioni?

Per rispondere nel modo più esauriente possibile si rivela necessario, preliminarmente, formulare talune considerazioni. A partire da un assunto: il concetto di “salvezza” dello Stato è direttamente connesso alla tutela dei suoi principi supremi, ovvero di quei valori che ne condizionano l’esistenza e la riconoscibilità, di modo che solo una valutazione complessiva sul sistema introdotto dalla legge del 2007 (e rivisto nel 2012) potrà consentire di rispondere al quesito di cui sopra.

1. La prima osservazione da svolgere è che, per quanto ricca di profili problematici di natura costituzionale e politico istituzionale, la legge n. 124 del 2007 non è una legge di dubbia costituzionalità. Detta riforma, adottata, e successivamente modificata, nel consenso pressoché unanime del Parlamento, non presenta vizi di legittimità ma, al più, tende il tessuto della Carta costituzionale sino alla sua massima estensione: l’obiettivo è quello di far leva sulle norme costituzionali per incrementare l’efficacia delle previsioni di legge, accettando, però, il rischio di alterare gli equilibri di fondo che governano le prime.

Il riferimento è, ad esempio, all’attribuzione al Presidente del Consiglio del ruolo di *dominus* del sistema, competenza forzosamente ricondotta nella nozione di “indirizzo politico” *ex art. 95 Cost.*, ma in realtà, come esaminato, tendenzialmente *extra ordinem*.

2. La seconda osservazione verte, invece, sulle scelte operate dal legislatore in ordine ai meccanismi di controllo diretti a contenere e bilanciare il potere presidenziale: a tal proposito, se è vero che i contropoteri sono stati configurati, viceversa, dubbia ne è la loro efficacia. Tanto, infatti, il controllo parlamentare quanto il sindacato della Corte costituzionale, pur assistiti, nel primo caso, da spazi d’azione sempre più ampi a seguito della riforma del 2012, e, nel secondo, dal riconoscimento di una cognizione piena ed incondizionata<sup>504</sup>, si rivelano strutturalmente incapaci di contenere quello del capo dell’Esecutivo. Ciò in ragione della loro collocazione successiva tanto rispetto all’opposizione di una causa di giustificazione quanto a quella del segreto (o alla sua conferma). Essi, dunque, intervengono a danno già avvenuto, con conseguente, irreparabile, lesione degli interessi di rilevanza costituzionale chiamati in causa nel corso della procedura finalizzata all’applicazione del segreto o delle scriminanti succitate.

---

<sup>504</sup> Il riferimento è, naturalmente, all’inopponibilità del segreto alla Corte costituzionale.

3. In terzo luogo, al di là dell'impossibilità strutturale per il sindacato della Corte di poter efficacemente arginare il potere presidenziale rispetto all'applicazione del segreto di Stato, dall'esame della giurisprudenza costituzionale sul punto si è potuto rilevare un atteggiamento di costante ritrosia della Consulta, quasi di rinuncia al proprio ruolo di "giudice del segreto". In altre parole, pur di non invadere spazi ad essa preclusi, ovvero, in definitiva, di valutare il merito della decisione di ricorrere al segreto, la Corte si è autoimposta il ruolo di burocratica attestazione del segreto, limitandosi ad una verifica meramente formale dei presupposti per la sua applicazione.

4. In quarto luogo, pur non risultando lesiva del dettato costituzionale, la legge n. 124 del 2007 dimostra in più momenti come il legislatore abbia consapevolmente scelto di privilegiare la sicurezza dello Stato rispetto alla tutela di molti altri valori di rango costituzionale: dall'indipendenza della magistratura sino al generale principio di trasparenza, il cui rispetto deve connotare ogni processo decisionale pubblico.

Il riferimento è, per quanto riguarda le ragioni della giustizia, ad esempio, all'eccessiva genericità impiegata nella descrizione dell'oggetto del segreto. O all'utilizzo di formulazioni vaghe al servizio, naturalmente, della discrezionalità presidenziale. O, ancora, alla libertà del capo del Governo di deciderne i contenuti effettivi<sup>505</sup>. Tale imprecisione del dato normativo, in particolare, è emersa con riferimento al concetto di fatto eversivo dell'ordine costituzionale, nozione impiegata ancora in forma negativa e richiamata solo per escludere ogni possibilità di applicazione del segreto: lungi dal porsi come fattispecie residuale, dunque, quella del fatto eversivo, proprio per la sua indeterminatezza, rischia tuttora di consentire il verificarsi di fatti lesivi dell'ordine pubblico in senso materiale così come il loro occultamento ad opera dello Stato<sup>506</sup>.

Per quanto concerne, invece, il tema della pubblicità degli atti normativi, l'implicita scelta di affidare a fonti secondarie, peraltro segretate, non solo l'attuazione o la regolazione di

---

<sup>505</sup> Si pensi, ad esempio, al concetto di interesse nazionale economico.

<sup>506</sup> L'attenzione dedicata nel presente scritto alla vicenda del sequestro Abu Omar, per l'appunto una delle più note *extraordinary renditions*, impone di registrare gli sviluppi più recenti della relativa vicenda processuale, la quale, tuttavia, non si è ancora conclusa. Nella notte dell'8 Febbraio 2013 il Consiglio dei Ministri ha deciso di sollevare conflitto di attribuzione contro la Cassazione che, nel settembre 2012 (cfr. supra Parte III, cap. 4), aveva disposto un nuovo processo d'appello per gli ex vertici del Sismi, Nicolò Pollari ed altri. Per la precisione il conflitto riguarda la sentenza n. 46340/12 nella parte in cui incide sulle prerogative del Presidente del Consiglio in tema di conferma del segreto opposto. Il Governo Monti ha poi richiesto l'annullamento dell'ordinanza del 28 Gennaio 2013 della Corte d'Appello di Milano, adottata in esecuzione della sentenza della Cassazione ed avente ad oggetto l'acquisizione al procedimento di verbali contenenti informazioni da ritenersi coperte dal segreto di Stato prima apposto e poi opposto e confermato dai precedenti Presidenti del Consiglio *pro tempore* (ovvero Prodi e Berlusconi). Il fatto più sorprendente, tuttavia, deve ancora narrarsi. Ed, infatti, la IV sezione della Corte d'Appello di Milano, senza attendere la decisione della Corte costituzionale sul ricorso proposto dal Governo, il 13 Febbraio 2013 ha condannato a dieci anni Pollari, a nove il suo vice Marco Mancini e a sei gli agenti Giuseppe Cioma, Raffaele Di Troia e Luciano di Gregorio per responsabilità nel sequestro dell'ex imam. Pollari e Mancini, dunque, rischiano il carcere qualora il verdetto venga confermato anche dalla Cassazione, cui le difese faranno ricorso. Allo stesso tempo però, se la Consulta accogliesse il ricorso del Governo, la sentenza potrebbe essere annullata. Peraltro, non secondario è anche il *rebus* della prescrizione (scade nel 2014): se la Cassazione si fermasse per attendere la decisione della Corte costituzionale senza "congelare" i termini, infatti, la stessa potrebbe operare. Nel frattempo, all'ex imam ed alla moglie i giudici milanesi hanno riconosciuto un risarcimento complessivo di 1,5 milioni di euro (1 milione per Abu Omar e 500.000 euro per la moglie) da liquidarsi in sede civile. Il commento di Pollari è stato: "Sono sconcertato: mi sento come Tortora". Ed ancora: "i governi Prodi, Berlusconi e Monti sono stati dunque i miei complici? E se lo sono stati perché nessuno li interpella?" Le strade per raggiungere la vetta della *salus rei publicae* sono impervie e tortuose: proprio per questo il prezzo di ogni scalata affrettata non può che essere una violenta caduta.

quanto previsto in via generale nella legge ma anche l'introduzione di quanto non esplicitamente statuito<sup>507</sup>, rivela la scelta del Parlamento di privare il singolo cittadino del diritto di essere informato sui meccanismi attraverso i quali lo Stato provvede, in definitiva, alla propria autoconservazione.

5. Occorre infine sottolineare un ulteriore aspetto di assoluto spessore costituzionale: l'obbligo posto in capo all'imputato e/o all'indagato di tacere, quando la sua difesa comporti il rischio della rivelazione di un segreto di Stato. Come si è potuto constatare il legislatore ha introdotto taluni meccanismi per escludere questa possibilità, quali il vaglio di essenzialità. Tuttavia sussiste il rischio che il diritto di difesa del singolo, il cui fondamento sta nel principio personalistico di cui all'art. 2 Cost., sia sacrificato per la prevalenza assegnata all'esigenza di difesa dello Stato.

E' possibile, dunque, affermare che la legge n. 124 del 2007 presenta innumerevoli contraddizioni capaci di limitare l'efficacia delle sue previsioni e di alterare l'equilibrio tra i Poteri coinvolti nel sistema. La ricerca da parte del legislatore (dichiarata in più occasioni) di un equilibrio ispirato alle logiche proprie della forma di governo parlamentare è fallito.

Sterilizzare i contropoteri e ricorrere a previsioni indeterminate non può che arrecare pregiudizio a taluni principi fondamentali confliggenti con la *salus rei publicae*, quali, ad esempio, l'obbligatorietà dell'azione penale e l'indipendenza della magistratura. Gli stessi interessi che la *salus rei publicae* dovrebbe preservare, dunque, corrono, paradossalmente, il costante rischio di essere sacrificati nel loro contenuto essenziale quando la tutela venga spostata tutta a vantaggio della sicurezza nazionale<sup>508</sup>.

Parallelamente il depotenziamento dei correttivi del sistema rischia di abbandonare la legge vigente, anche a seguito della riforma del 2012, nella piena disponibilità del Presidente del Consiglio. Il concetto di *salus rei publicae*, dunque, vive nel sistema attuale ad immagine e somiglianza del capo del Governo.

Una soluzione a questo problema s'impone. E non può rintracciarsi nella buona fede del vertice dell'Esecutivo o nel giuramento reso nelle mani del Presidente della Repubblica. La *salus rei publicae* pretende regole chiare.

Le prospettive di razionalizzazione del sistema passano, dunque, attraverso l'azione di due soggetti, il legislatore e la Corte costituzionale.

Il primo dovrebbe finalmente porre in essere tutte le misure necessarie per rendere efficaci i controlli, di tipo politico e giuridico, introdotti sin dal 2007: in altre parole, sarebbe fondamentale che il legislatore si risolvesse a collocare il sindacato politico del Parlamento e

---

507 E' il caso, ad esempio, del significativo DPCM 8 Aprile 2008, già esaminato in precedenza (cfr. *supra* Parte II, Cap. 5).

508 Immaginare, infatti, come già evidenziato, che il diritto di difesa dell'imputato possa cedere innanzi a ragioni di difesa della sicurezza nazionale contraddice l'intento originario del legislatore.

quello di legalità della Corte in una fase preventiva rispetto alla definitiva apposizione o conferma del segreto (oltre che applicazione delle cause di giustificazione).

La seconda, viceversa, dovrebbe riacquistare, semplicemente, lo *status* di “giudice del segreto”. A tal fine non è necessario un nuovo intervento del Parlamento poiché già da tempo, alla Corte, il segreto risulta non opponibile. E’ sufficiente che la Consulta eserciti finalmente sul segreto opposto o confermato<sup>509</sup> un giudizio di proporzionalità. Senza invadere la sfera di attribuzioni del Presidente del Consiglio, cui solo compete il giudizio sull’*an* e sul *quomodo* del potere di segretazione, spetta ai giudici costituzionali valutare la proporzionalità della decisione di applicare il segreto alla luce del “costo” del segreto in termini di compressione del contenuto essenziale di altri principi di pari rilevanza costituzionale.

E’ necessario scongiurare il pericolo che la *salus rei publicae* diventi territorio di abusi e che l’interesse dell’occasionale maggioranza politica del momento possa sostituirsi a quello dello “Stato-comunità”. Il tempo e la conoscenza possono, dunque, fare la differenza: del resto, non il segreto ma “*scientia rerum rei publicae salus*”<sup>510</sup>.

---

509 Oltre che, naturalmente, sul provvedimento di conferma dell’autorizzazione a commettere reati, per quanto concerne le garanzie funzionali per il personale dei servizi segreti.

510 La conoscenza delle cose è la salvezza della Repubblica. Motto dell’Aisi (Agenzia informazioni e sicurezza interna).





## Bibliografia

### Dottrina

**AA.VV.** *Commenti articolo per articolo. Legge 3.8.2007, n. 124 – Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto (GU 13.8.2007, n. 187)*, in *Legislazione penale*, n. 4, 2007, pag. 693;

**Anzon Demmig A.**, *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, in *Rivista Aic* n. 3/2012, 31 Luglio 2012;

**Anzon Demmig A.**, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 12 Ottobre 2009;

**Amato G.**, *Disciplina strutturale e funzionale dei Servizi di Informazione. Le garanzie funzionali per gli operatori di Intelligence. Parte I*, in *Gnosis*, n. 3/2011, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it);

**Arconzo G., Pellizzone I.**, *Il segreto di stato nella giurisprudenza della corte costituzionale e della corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista Aic* n. 1/2012, 14 Marzo 2012;

**Bonzano C.**, *Nuovi confini processuali nella tutela penale del segreto di Stato*, in *Rivista italiana di diritto processuale penale*, n. 1 – 2000, pag. 324;

**Bucalo M. E.**, *Segreto di Stato, Corte costituzionale e democrazia. Riflessioni a partire dalla sentenza n. 106/2009*, in Dal Canto F., Rossi E. (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Atti del Seminario svoltosi a Pisa il 4 – 5 Giugno 2010, Giappichelli, Torino, 2011, pag. 235;

**Caliendo G., Famiglietti F.**, *Attività di intelligence e garanzie funzionali: l'articolo 17 della legge 3 agosto 2007, n. 124*, in *Rivista di Polizia* n. 8 – 9, 2008, pag. 565.

**Campanelli G.**, *Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica nella legge 3 agosto 2007, n. 124*, in *Quaderni costituzionali* n. 2, 2008, pag. 372;

**Campanelli G.**, *La nuova legge sul segreto di Stato tra problemi di interpretazione, prime applicazioni e riscontri giurisprudenziali*, in *Temi e questioni di attualità costituzionale*, di S. Panizza e R. Romboli, Cedam, 2008, pag. 315;

**Caravale G.**, *Aspetti della disciplina del segreto di Stato nel Regno Unito: il Justice and Security Bill 2012*, in *Nomos* n. 2/2012;

**Carnevale S.**, *La nuova disciplina del segreto di stato alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Legislazione penale* 2 – 2010, pag. 223;

**Cauteruccio R.**, *Considerazioni in tema di scriminanti delle condotte previste dalla legge come reato nel nuovo ambito di applicazione della recente legge 3 Agosto 2007, n. 124*, in *Rivista penale*, n. 1/2008, pag. 99;

**Cisterna A.**, *Agenti segreti. Le garanzie previste dalla legge*, in *Gnosis*, n. 4/2007, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it);

**Colella A.**, *Dalla Corte di Strasburgo una severa condanna delle "extraordinary renditions"*, [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 6 Novembre 2010;

**Corneli A.**, *Informazioni e sicurezza. Il ruolo delle "Fonti aperte"*, in *Gnosis*, n. 4/2007, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it);

**De Capitani E.**, *Unione Europea e segreto di Stato: un quadro normativo ancora in piena evoluzione*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it);

**De Gennaro G.**, *Cultura della sicurezza ed attuazione della riforma*, in *Gnosis*, n. 2/2011, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it);

**Di Chiara G.**, *Segreto di Stato. La conferma del segreto non blocca le indagini, ma la fonte segretata rimane inacquisibile. Il Commento*, in *Diritto penale e processo*, n. 8, 1998, pag. 977;

**Garbellini N.**, *Lo ius tacendi dell'imputato: da diritto a dovere*, in *Studium Iuris*, Cedam, n. 1, 2013, pag. 15;

**Garbellini N.**, *L'ordinanza n. 376/2010 della Corte costituzionale: il Sistema della salus rei publicae alla prova*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2011, pag. 405;

**Giupponi T. F.**, *"A ciascuno il suo". L'attività dei servizi di informazione e la disciplina del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012, pag. 404;

**Giupponi T. F.**, *Ancora sul caso Abu Omar: la riforma dei servizi e i conflitti sul segreto di Stato*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 27 Marzo 2007;

**Giupponi T. F.**, *Il "caso Abu Omar" e le zone grigie dello stato costituzionale di diritto*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28 Settembre 2006;

**Giupponi T. F.**, *L'abolizione del segreto di Stato per i reati di strage e terrorismo: un falso problema*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it);

**Giupponi T. F.**, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge 124/2007*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono - Vol. IV*, Torino, Giappichelli, 2010, pag. 1677;

**Giupponi T. F.**, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*, in *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo. Atti del workshop tenutosi a Ferrara il 26 settembre 2007*, Aracne, 2008, pag. 57;

**Guccione G.**, *Servizi segreti: le garanzie funzionali nella Legge 3 Agosto 2007, n. 124*, in *La Giustizia Penale 2009 (Parte seconda – Diritto penale)*, pag. 298;

**Gullotti E.**, *Tutela del segreto di Stato e tutela del diritto alla riservatezza: un difficile bilanciamento*, in *Rivista di Polizia*, n. 11 – 12, 1999, pag. 705;

**Letta G.**, *La riforma dell'Intelligence un anno e mezzo dopo*, in *Gnosis*, n. 1/2009, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it);

**Luciani M.**, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, relazione al seminario “*Dalla costituzione inattuata alla costituzione inattuale*”, Ferrara, 24 - 25 Gennaio 2013, *paper*;

**Macchia A.**, *Segreto di Stato. Dalla Consulta cartellino giallo per il Legislatore*, in *Diritto e Giustizia*, n. 28, 20 luglio 2002, pag. 16;

**Masaracchia A.**, *Diritto alla prova dell'imputato e segreto di Stato: corsi e ricorsi storici di una questione definitivamente chiarita*, *Giurisdizioni ordinarie e speciali europee ed italiane – Decisioni di rilievo costituzionale – G.I.P. del Tribunale di Milano, ord. 6. Febbraio 2007*, *Giudice C. Interlandi, Imp. Pollari*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3, 2007, pag. 2343;

**Masaracchia A.**, *Può il mero silenzio della l. n. 124/2007(e della Corte Costituzionale) far ripensare la questione del diritto alla prova dell'imputato sui fatti coperti da segreto di Stato?*, in *Giurisprudenza Costituzionale* n. 6, 2010, pag. 5231;

**Milizia G.**, *Diritto all'informazione e pubblicazione di notizie “riservate” non soggette al segreto di Stato*, in *Diritto e Giustizia* 2009, 0, pag. 133;

**Morrone A.**, *Il nomos del segreto di Stato, tra politica e Costituzione*, in *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, a cura di Giulio Illuminati, Giappichelli Ed., Torino, 2009, pag. 3;

**Nunziata M.**, *Il “Segreto militare” e la sua speciale tutela penale dopo la legge 3 Agosto 2007, n. 124*, in *Rivista penale*, 02/2008, pag. 111;

**Orlandi R.**, *Segreto di Stato e limiti alla sua opponibilità fra vecchia e nuova normativa*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6, 2010, pag. 5224;

**Pace A.**, *Sull'asserita applicabilità all'imputato dell'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e sull'insussistenza dei “fatti eversivi” come autonoma fattispecie di reato*, in *Rivista Aic* n. 3/2012, 31 Luglio 2012;

**Pace A.**, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge 124 del 2007*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 3 Febbraio 2009;

**Pace A.**, *I “fatti eversivi dell'ordine costituzionale” nella legge n. 801 del 1977 e nella legge n. 124 del 2007*, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 18 Giugno 2009;

**Panetta A.**, *L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo*, [www.diritti-cedu.unipg.it](http://www.diritti-cedu.unipg.it), 30 Maggio 2011.

**Pasqualini M. G.**, *Dai servizi segreti ai servizi di informazione per la sicurezza*, in *Gnosis*, n. 1/2011, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it);

**Pierini J. P.**, *La Corte costituzionale riscrive i rapporti tra i poteri giudiziario ed esecutivo in tema di segreto di Stato*, in *Rassegna giustizia militare*, n. 3-6, 1997, pag. 227;

**Pili G.**, *Il segreto di Stato nel caso Abu Omar ed equilibri(smi) di sistema*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 27 Gennaio 2010;

**Pisa P.**, *Commento. Le garanzie funzionali per gli appartenenti ai servizi segreti*, in *Diritto penale e processo*, n. 11/2007, pag. 1431;

**Pisa P.**, *Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione*, in *Gnosis*, n. 2/2008, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it);

**Ricciardi M.**, *Appunti su segreto di Stato e principio di trasparenza*, in *Politica del diritto / a* XXIV, n. 1, Marzo 1993, pag. 35;

**Riccio G., De Stefano G.**, *La tutela processuale del segreto di Stato tra interventi giurisprudenziali e proposte di riforma*, in *Politica del diritto / a* XXIX, n. 3, settembre 1998, pag. 383;

**Rivello P.**, *I poteri del Comitato parlamentare*, in *Gnosis*, n. 2/2010, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it);

**Rizzo T. L.**, *Ancora sul segreto di Stato*, in *Rivista della Guardia di finanza*, n. 3 – 2010, pag. 420;

**Rocchi A. V.**, *Il segreto di Stato nell'ordinamento statunitense*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Anno 2011, Fascicolo 2, pag. 2011;

**Russo A.**, *La Corte dei conflitti e le recenti interpretazioni sul segreto di Stato*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it);

**Salvi G.**, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in *Cassazione penale*, 10, 2009, pag. 3729;

**Salvi G.**, *Obiettivo 1. Processo Penale e Segreto di Stato. Oltre Abu Omar*, in *Questione giustizia*, Franco Angeli Editore, Milano, n. 2, 2010, pag. 71;

**Sangiorgio D.**, *Rapporti tra segreto di Stato e processo penale. Il Commento*, in *Il Corriere del merito*, n. 6, 2007, pag. 781;

**Sbailò C.**, *Carl Schmitt alla Casa Bianca. La dottrina Bush – Obama sullo stato di emergenza e i nuovi equilibri tra i poteri negli Stati Uniti*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it);

**Scovazzi T.**, *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni tra servizi informativi italiani e stranieri?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, 04, pag. 959;

**Spataro A.**, *Ne valeva la pena – Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa*, Laterza, Roma - Bari 2010;

**Stelo V.**, *I nuovi servizi visti da un direttore del Sisde*, *Gnosis*, n. 4/2007, [www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it), 20 Agosto 2012;

**Veronesi P.**, *Vecchi segreti e (sempre attuali ritardi) di Stato*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it);

**Veronesi P.**, *La “villa dei misteri”: uso e abuso del segreto di Stato*, in *Studium Iuris*, Cedam, n. 5, 2005, pag. 567.

## Atti parlamentari

**Atto n. 445**, *Camera dei Deputati*, XV Legislatura;

**Atto n. 1335**, *Senato della Repubblica*, XV Legislatura;

**Legge** 7 Agosto 2012, n. 133;

**N. 94**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 28 Novembre 2006 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...29;

**N. 98**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 5 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...25;

**N. 98**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 5 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Difesa (4)...48;

**N. 99**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 6 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...27;

**N. 99**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 6 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Difesa (4)...51;

**N. 102**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 12 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...32;

**N. 106**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 19 Dicembre 2006 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...8;

**N. 110**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 9 Gennaio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...2;

**N. 117**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 23 Gennaio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...6;

**N. 117**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 23 Gennaio 2007 (not.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...25;

**N. 118**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 24 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...27;

**N. 119**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 25 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...25;

- N. 121**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 29 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...3;
- N. 123**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Giustizia (2)...22;
- N. 123**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari esteri e comunitari (3)...36;
- N. 123**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Cultura, scienza e istruzione (7)...67;
- N. 123**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Gennaio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Lavoro pubblico e privato (11)...87;
- N. 124**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Giustizia (2)...60;
- N. 124**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Difesa (4)...74;
- N. 124**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...95;
- N. 124**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...20;
- N. 124**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 1 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Cultura, scienza e istruzione (7)...109;
- N. 103**, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 5 Febbraio 2007 (pom.);
- N. 126**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 6 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...28;
- N. 127**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 7 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...52;
- N. 128**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 8 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...54;
- N. 106**, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 8 Febbraio 2007 (ant.);
- N. 108**, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 13 Febbraio 2007 (ant.);
- N. 130**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 13 Febbraio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...28;
- N. 131**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 14 Febbraio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...25;
- N. 109**, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 14 Febbraio 2007 (ant.);
- N. 110**, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Camera dei Deputati, 15 Febbraio 2007 (ant.);

N. **55**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 22 Marzo 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4), sui lavori della Commissione;

N. **92**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 27 Marzo 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1), sui lavori della Commissione;

N. **92**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 27 Marzo 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **93**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 28 Marzo 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **98**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 17 Aprile 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1), sui lavori della Commissione;

N. **99**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 18 Aprile 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **105**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 8 Maggio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1), sui lavori della Commissione;

N. **110**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 15 Maggio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1), sui lavori della Commissione;

N. **82**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 29 Maggio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2);

N. **13**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 30 Maggio 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Finanze e tesoro (6);

N. **119**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 30 Maggio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **83**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 30 Maggio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2);

N. **74**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 5 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Bilancio (5);

N. **70**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 6 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4);

N. **71**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 7 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4);

N. **20**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 7 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Affari esteri, emigrazione (3);

N. **72**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 12 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4);

N. **124**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 12 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **73**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 13 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4);

N. **125**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 13 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **75**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 14 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Difesa (4) sui lavori della Commissione;

N. **126**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 14 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **128**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 19 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **83**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 20 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Bilancio (5);

N. **132**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 27 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **88**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 27 Giugno 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Bilancio (5);

N. **89**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 28 Giugno 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Bilancio (5);

N. **94**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 3 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2), sui lavori della Commissione;

N. **95**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 4 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2);

N. **96**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 5 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Giustizia (2);

N. **138**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 10 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **140**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 11 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **142**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 17 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

N. **195**, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 17 Luglio 2007 (pom.);

N. **101**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 24 Luglio 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Bilancio (5);

N. **200**, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 24 Luglio 2007 (ant.);

N. **202**, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Senato della Repubblica, 25 Luglio 2007 (ant.);

**N. 216**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 30 Luglio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...3;

**N. 217**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 30 Luglio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Difesa (4)...21;

**N. 217**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Bilancio, tesoro e programmazione (5)...79;

**N. 217**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Lavoro pubblico e privato (11)...118;

**N. 217**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Giustizia (2)...65;

**N. 217**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (ant.), Camera dei Deputati, Affari esteri e comunitari (3)...69;

**N. 217**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (pom.), Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...47;

**147**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 31 Luglio 2007 (pom.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

**148**, *Resoconto sommario*, XV Legislatura, 1 Agosto 2007 (ant.), Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

**676**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XVI Legislatura, 4 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...46;

**677**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XVI Legislatura, 5 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...26;

**680**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XVI Legislatura, 11 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...80;

**681**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XVI Legislatura, 12 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...14;

**684**, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari*, XVI Legislatura, 17 Luglio 2012, Camera dei Deputati, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (1)...29;

**419**, *Resoconto sommario*, XVI Legislatura, 25 Luglio 2012, Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

**421**, *Resoconto sommario*, XVI Legislatura, 31 Luglio 2012, Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1);

422, *Resoconto sommario*, XVI Legislatura, 1 Agosto 2012, Senato della Repubblica, Affari Costituzionali (1).

## **Giurisprudenza**

### **Corte Costituzionale, Corte di Cassazione e giudici di merito.**

**Corte Costituzionale**, Sentenza 14 aprile 1976, n. 82;  
**Corte Costituzionale**, Sentenza 24 Maggio 1977, n. 86;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 18 Dicembre 1997, n. 426;  
**Corte Costituzionale**, Sentenza 10 aprile 1998, n. 110;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 15 Luglio 1998, n. 266;  
**Corte Costituzionale**, Sentenza 16 dicembre 1998, n. 410;  
**Corte Costituzionale**, Sentenza 10 - 16 dicembre 1998, n. 440;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 16 luglio 1999, n. 321;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 16 luglio 1999, n. 320;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 24 luglio 2000, n. 344;  
**Corte Costituzionale**, Sentenza 10 novembre 2000, n. 487;  
**Corte Costituzionale**, Sentenza 28 giugno 2002, n. 295;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 25 Ottobre 2005, n. 404;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 18 Aprile 2007, n. 124;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 18 Aprile 2007, n. 125;  
**Corte Costituzionale**, Sentenza 27 Aprile 2007, n. 139;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 26 Settembre 2007, n. 338;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 26 Settembre 2007, n. 337;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 25 giugno 2008, n. 230;  
**Corte Costituzionale**, Ordinanza 17 dicembre 2008, n. 425;  
**Corte Costituzionale**, Sentenza 3 Aprile 2009, n. 106;  
**Corte Costituzionale**, Sentenza 23 Febbraio 2012, n. 40;  
**Corte di Cassazione**, Sez. V. penale, Sentenza n. 46340/2012;  
**Tribunale Milano**, Sez. G.u.p, Ord. 6 Febbraio 2007, Giudice Interlandi – Imp. P.;

### **Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**

**Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**, *Vereniging WeekbladBluf! c. Paesi Bassi* (ric. n. 16616/90), sent. 9 Febbraio 1995;  
**Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**, *Chahal c. Regno Unito* (ric. n. 22414/93), sent. 15 Novembre 1996;

**Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**, *Imakayeva c. Russia* (ric. n. 7615/02), sent. 9 Febbraio 2007;

**Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**, *C.G. e altri c. Bulgaria* (ric.1365/07), sent. 22 Luglio 2008;

**Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**, *Liberty e altri c. Regno o Unito* (ric. n.58243/00), sent. 1 Ottobre 2008;

**Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**, *Case Pasko c. Russia* (ricorso n. 69519/01), sent. 22 Ottobre 2009;

**Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**, *Hassn Nasr e Ghali c. Italia*, ricorso n. 44883/09;

**Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**, *Iskandarov c. Russia* (ric. n. 17185/05), sent. 23 settembre 2010;

**Corte Europea dei Diritti dell’Uomo**, *El Masri c. The Former Yugoslav Republic of Macedonia* (ric. n. 39630/09), sent. 13 dicembre 2012.

### **Atti normativi**

**COPASIR**, *Regolamento interno approvato nella seduta del 22.11.2007, modificato nelle sedute 11.06.2009 e 17.11.2009*, [www.sicurezzanazionale.gov.it](http://www.sicurezzanazionale.gov.it);

**COPASIR**, *Relazione sui rischi per l'efficienza dei servizi di informazione per la sicurezza derivanti dall'acquisizione e mancata distruzione di dati sensibili per la sicurezza della Repubblica*, Doc. XXXIV, n. 1, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, XVI Legislatura, 12 Febbraio 2009, [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it);

**COPASIR**, *La tratta di esseri umani e le sue implicazioni per la sicurezza della Repubblica*, Doc. XXXIV, n. 2, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, XVI Legislatura, 29 Aprile 2009, [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it);

**COPASIR**, *Relazione annuale*, Doc. XXXIV, n. 3, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, XVI Legislatura, 29 Luglio 2009, [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it);

**COPASIR**, *Relazione sulle possibili implicazioni e minacce per la sicurezza nazionale derivanti dall'utilizzo dello spazio cibernetico*, Doc. XXXIV, n. 4, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, XVI Legislatura, 7 Luglio 2010, [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it);

**COPASIR**, *Relazione annuale*, Doc. XXXIV, n. 5, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, XVI Legislatura, 29 Luglio 2010, [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it);

**COPASIR**, *Relazione annuale*, Doc. XXXIV, n. 6, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, XVI Legislatura, 14 Luglio 2011, [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it);

**Corte costituzionale**, *Relazione del Presidente Alfonso Quaranta sulla giurisprudenza costituzionale del 2011*, Incontro con la stampa, Roma, Palazzo della Consulta, 23.02.2012, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it);

**Direttiva per l'attuazione delle disposizioni concernenti la tutela amministrativa delle informazioni coperte da segreto di Stato e degli atti relativi al segreto di Stato, contenute nel DPCM 22 Luglio 2011, n. 4, pubblicato sulla G.U. n. 203 del 1 Settembre 2011, [www.sicurezzanazionale.gov.it](http://www.sicurezzanazionale.gov.it);**

**DPCM 08.04.2008**, *“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”*;

**DPCM 22.06.2008**, *“Delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segretario del Consiglio medesimo, dottor Gianni Letta”*;

**DPCM 16.07.2008**, *“Ulteriore delega di funzioni relative ai Servizi di informazione per la sicurezza al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dott. Gianni Letta”*;

**DPCM 01.08.2008**, *“Regolamento che definisce l'ordinamento e l'organizzazione del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis) ed i compiti degli Uffici istituiti nel suo ambito, nonché le procedure per l'accertamento per il rilascio e la revoca del n.o.s.”*; *“Regolamento che definisce l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna”*; *“Regolamento che definisce l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna”*; del *“Regolamento sullo stato giuridico ed economico del personale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis), dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi)”*; *“Regolamento che disciplina le funzioni di contabilità finanziaria e patrimoniale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis) e dei Servizi di informazione per la sicurezza (Aise e Aisi)”*;

**DPCM 01.08.2008**, *“Istituzione di una Commissione per definire le procedure di accesso alla documentazione per la quale viene a decadere il Segreto di Stato”*;

**DPCM 23.09.2008**, *Commissione per le procedure di accesso alla documentazione per la quale viene a decadere il segreto di Stato*;

**DPCM 23.03.2009**, *“Proroga dei lavori della Commissione istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 settembre 2008”*;

**DPCM 31.03.2009**, *Adozione del logo del Sistema di informazione per la sicurezza*;

**DPCM 12.06.2009, n. 1**, *“Regolamento che definisce le procedure esecutive per lo svolgimento dell'attività ispettiva”*;

**DPCM 12.06.2009, n. 7/2009**, *“Determinazione dell'ambito dei singoli livelli di segretezza, dei soggetti con potere di classifica, dei criteri d'individuazione delle materie oggetto di classifica nonché dei modi di accesso nei luoghi militari o definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica”*;

**DPCM 12.06.2009, n. 8/2009**, “Definizione delle procedure per la stipula di contratti di appalti di lavori e forniture di beni e servizi del Dis, dell'Aise e dell'Aisi ed individuazione dei lavori delle forniture e dei servizi che possono essere effettuati in economia o a trattativa privata”;

**DPCM 30.07.2010**, “Adozione del regolamento che disciplina i rapporti di collaborazione tra l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna ed il Reparto informazioni e sicurezza dello Stato maggiore della difesa”;

**DPCM 30.07.2010**, “Adozione del regolamento che definisce misure straordinarie per razionalizzare ed ottimizzare l'organizzazione della spesa e dei costi di funzionamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica”;

**DPCM 23.03.2011, n. 1**, “Regolamento sullo stato giuridico ed economico del personale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis), dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi)”;

**DPCM 23.03.2011, n. 2**, “Regolamento che definisce l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise)”;

**DPCM 22.07.2011, N. 3**, “Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2011, n. 1 concernente il Regolamento sullo stato giuridico ed economico del personale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (Dis), dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (Aise) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi)”;

**DPCM 22.07.2011, n. 4**, “Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate”.

## **Relazioni**

**Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza – anno 2008**, Doc. XXXIII, n. 1, Senato della Repubblica, XVI Legislatura, [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it);

**Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza – anno 2009**, Doc. XXXIII, n. 2, Senato della Repubblica, XVI Legislatura, [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it);

**Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza – anno 2010**, Doc. XXXIII, n. 3, Senato della Repubblica, XVI Legislatura, [www.sicurezza nazionale.gov.it](http://www.sicurezza nazionale.gov.it).

