



**LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 24 DEL 2014
IN MATERIA DI SEGRETO DI STATO***

di

Gianmaria Pisanelli

*(Consigliere parlamentare della Camera dei deputati)***

19 marzo 2014

Con la sentenza n. 24 del 2014 della Corte Costituzionale, depositata il 13 febbraio scorso, giunge a conclusione la complessa vicenda concernente l'opposizione del segreto di stato sul caso del sequestro del cittadino egiziano, e Imam di Milano, Abu Omar. A prescindere, infatti, dall'esito del procedimento penale, di cui ora è stata nuovamente investita la Cassazione, la nuova pronuncia ha consolidato un quadro giurisprudenziale, già tracciato con numerose sentenze (su cui si veda oltre), che delinea con sufficiente chiarezza le sfere di competenza dei poteri dello Stato in relazione al tema del segreto, e definisce con nettezza i limiti entro i quali devono esercitarsi le rispettive prerogative.

Sul tema era già intervenuta la sentenza n. 106 del 2009¹, a seguito di una prima serie di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, promossi dal Presidente del Consiglio nei riguardi di atti e provvedimenti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, adottati nell'ambito del procedimento penale a carico del direttore e di altri funzionari del Servizio Informazioni e

* Articolo sottoposto a referaggio.

** *Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.*

¹ Corte cost., 3 aprile 2009, n. 106, con note di A.A. DEMMIG, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte Costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; G. PILI, *Il segreto di Stato nel caso Abu Omar ed equilibri(smi) di sistema*, in www.forumncostituzionale.it.

Sicurezza Militare (Sismi), in quanto asseritamente coinvolti nel sequestro, operato da agenti della CIA, del cittadino egiziano Abu Omar, nel febbraio del 2003.

Sul punto, va ricordato che con una nota del Governo in data 11 novembre 2005, era stata affermata la assoluta estraneità dell'esecutivo e del Servizio al sequestro del cittadino egiziano; l'eventuale coinvolgimento di uomini appartenenti al Sismi sarebbe dunque da considerarsi frutto di collaborazione 'informale' con l'Agenzia di sicurezza statunitense, in ogni caso priva di autorizzazione da parte degli organi di direzione politica.

Nel corso del procedimento, i magistrati avevano utilizzato documenti sui quali era stato opposto dal direttore del Sismi il segreto di Stato - segreto poi confermato dal Presidente del Consiglio *pro tempore* - in quanto idonei a rivelare nominativi di agenti stranieri, sigle segrete dei relativi Servizi e rapporti tra Servizi italiani e stranieri, ed avevano altresì svolto attività investigativa, mediante intercettazioni telefoniche ed interrogatori di indagati, con modalità lesive del segreto opposto dal Presidente del Consiglio.

La questione sottoposta alla Corte con i diversi conflitti di attribuzione poteva dunque riassumersi nella precisa delimitazione delle sfere di attribuzione dei poteri confliggenti – governo, da un lato, autorità giudiziaria, dall'altro - in relazione al segreto di Stato.

A questa istanza la Corte, ricollegandosi peraltro alla pregressa giurisprudenza costituzionale², ribadiva che la disciplina in materia di segreto di Stato involge “il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e – al limite – alla stessa sua sopravvivenza”, e che “in relazione al segreto di Stato si pone necessariamente un problema di raffronto o di interferenza con altri principi costituzionali, inclusi quelli che reggono la funzione giurisdizionale”.

L'equilibrato bilanciamento di tali principi comporta che l'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri non può, evidentemente, paralizzare l'esercizio dell'azione penale e, pertanto, il diritto-dovere dell'autorità giudiziaria di indagare in merito alle ipotesi di reato cui siano connessi documenti ed altri elementi probatori coperti da segreto. Esso implica tuttavia che alla medesima autorità giudiziaria risulti precluso l'utilizzo della predetta documentazione.

² Sentenze n. 82 del 1976, n. 86 del 1977, n. 110 del 1998, n. 106 del 2009 (punto 3 in diritto), n. 40 del 2012 (punto 5 in diritto sul tema generale del segreto di stato e delle ragioni costituzionali della sua tutela). Per un commento alla sentenza n. 40/2012, si veda G. SICA, *Il segreto di Stato e l'imputato nel processo penale commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 2012*, in *Federalismi.it* n. 17/2012. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia di segreto cfr. A. RUSSO, *La Corte dei conflitti e le recenti interpretazioni del segreto di Stato*, in *www.forumcostituzionale.it*.

Sulla base di tali argomentazioni, la Corte statuiva che in tale materia il Presidente del Consiglio dei ministri è investito di un ampio potere, che può essere limitato solo dalla necessità che siano esplicitate, al Parlamento, le ragioni essenziali poste a fondamento delle determinazioni assunte e dal divieto di opporre il segreto in relazione a fatti eversivi dell'ordine costituzionale, secondo quanto espressamente previsto sia dalla legge n. 801 del 1977, sia dalla successiva legge n. 124 del 2007. Pertanto, la “individuazione dei fatti, degli atti, delle notizie, ecc. che possono compromettere la sicurezza dello Stato e devono, quindi, rimanere segreti, costituisce il risultato di una valutazione ampiamente discrezionale e, più precisamente, di una discrezionalità che supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la *salus rei publicae*”³.

Ne deriva, ad avviso della Corte, la esclusione di qualsiasi sindacato giurisdizionale del potere di segretezza, atteso che il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e che le modalità di esercizio del potere di segretezza restano assoggettate ad un sindacato di natura parlamentare.

A seguito di questa pronuncia, non risultando più utilizzabili gli atti e i documenti coperti da segreto, il procedimento del Tribunale di Milano a carico dei dirigenti del Sismi si concludeva con una declaratoria di improcedibilità dell'azione penale, confermata dalla Corte d'appello di Milano il 18 dicembre 2010.

La Corte di cassazione, quinta sezione penale, pronunciandosi sui ricorsi presentati dal Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Milano, con sentenza del 19 settembre 2012, annullava con rinvio la citata sentenza della Corte d'appello, sulla base di una interpretazione della disciplina del segreto in larga misura difforme da quella accolta dal giudice di secondo grado.

L'assunto fondante della decisione della Corte si ricollega alla nota in data 11 novembre 2005 - sopra citata - con la quale il Governo affermava l'estraneità, propria e del Servizio, alla vicenda del sequestro del cittadino Abu Omar.

Ad avviso della Corte, l'opposizione del segreto trova legittimazione in quanto connessa a “documenti e notizie che riguardino i rapporti fra i Servizi italiani e quelli stranieri...e sugli *interna corporis* del Servizio, ovvero sulla organizzazione dello stesso e sulle direttive impartite dal direttore del Servizio, anche se relative alla vicenda del sequestro di Abu Omar”. Il segreto non potrebbe invece intervenire “sull'operato di singoli funzionari che abbiano agito al di fuori delle proprie funzioni”.

³ Per una ricostruzione della nuova normativa sul segreto di Stato, si veda T. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in www.forumcostituzionale.it.

Considerato dunque che la predetta nota del 2005 escludeva qualunque autorizzazione ad agire da parte del Governo, l'eventuale partecipazione di agenti del Servizio, in quanto accertata dal giudice di merito, non poteva che essere "a titolo personale" e, in quanto tale, non suscettibile di essere oggetto di opposizione del segreto.

Sulla base di questa argomentazione, la Cassazione concludeva che sulle fonti di prova relative a condotte criminose poste in essere da agenti del Sismi, anche in accordo con appartenenti a Servizi stranieri, ma al di fuori dei doveri funzionali, ed in assenza di autorizzazione da parte dei vertici del Servizio, non sarebbe stato apposto alcun segreto, e che questo dovesse unicamente riguardare i rapporti tra Servizi italiani e stranieri e gli scambi di informazione e gli atti di reciproca assistenza posti in essere in relazione a singole e specifiche operazioni, intese queste quali azioni legittimamente approvate dai vertici del Sismi.

Di qui l'annullamento con rinvio della sentenza di improcedibilità pronunciata dalla Corte d'appello, che, nuovamente investita della questione, con ordinanza del 28 gennaio 2013 accoglieva la richiesta, avanzata dalla Procura, di produzione degli atti già in precedenza dichiarati inutilizzabili in quanto coperti dal vincolo del segreto.

Su questa pronuncia della Cassazione si è innestato un altro capitolo della complessa vicenda, attraverso il nuovo conflitto di attribuzione promosso dalla Presidente del Consiglio dei Ministri in data 11 febbraio 2013, e volto sostanzialmente a riaffermare la esclusiva titolarità delle competenze in materia di segreto di Stato in capo al Governo.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 24 del 2014, ha accolto tale impostazione, nel solco, del resto, delle pronunce - sopra citate - con le quali erano stati definiti con sufficiente chiarezza i limiti e le finalità dell'istituto del segreto, quali derivanti dalla normativa vigente (legge n. 801 del 1977, legge n. 124 del 2007).

In via preliminare, la Corte ribadisce la perdurante attualità dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di segreto di Stato, sottolineando come la disciplina di tale istituto "involge il supremo interesse dello Stato-comunità alla propria integrità e alla propria indipendenza", e come l'apposizione del segreto da parte del Presidente del Consiglio, non impedisca ovviamente all'autorità giudiziaria di indagare su fatti di reato, ma abbia quale effetto di inibire alla stessa "di acquisire ed utilizzare gli elementi di conoscenza coperti da segreto". In tale ambito, "il Presidente del Consiglio gode di un ampio potere discrezionale, sul cui esercizio è escluso qualsiasi sindacato dei giudici comuni", in quanto ogni valutazione sui mezzi idonei a tutelare la sicurezza dello Stato ha natura politica⁴.

⁴ Va ricordato, in proposito, che l'art. 41, comma 9, della legge n. 124 del 2007 impone al Presidente del Consiglio di dare comunicazione al Comitato di ogni caso di conferma di opposizione del segreto di Stato, e di

Quanto alle argomentazioni della Cassazione, ad avviso della Corte l'affermazione posta al centro della decisione del giudice di legittimità, secondo cui il segreto non coprirebbe le condotte "extrafunzionali" che sarebbero state poste in essere dagli agenti del Sismi, in quanto l'operazione Abu Omar non sarebbe riconducibile né al Governo né al Sismi medesimo, alla luce della più volte citata nota dell'11 novembre 2005, comporta una sostanziale alterazione dell'oggetto coperto dal segreto. Se infatti questo era stato apposto su documenti e notizie riguardanti i rapporti tra i Servizi italiani e quelli stranieri, e sugli *interna corporis* del Servizio, come appunto affermato dalla Cassazione, "nessuna limitazione poteva derivare in ordine a tali "fatti" in dipendenza di una riconducibilità o meno degli stessi a formali "deliberazioni" governative o dei vertici dei Servizi, posto che l'esistenza o meno di tali deliberazioni avrebbe, *a fortiori*, formato oggetto essa stessa di segreto".

In altri termini, la Corte pone in luce la contraddizione intrinseca al ragionamento condotto dalla Cassazione, in quanto lo stesso riferimento alla necessaria segretezza delle direttive e agli *interna corporis* dei Servizi postula l'impossibilità di conoscere l'esistenza o meno di determinazioni concernenti la vicenda del sequestro, in quanto, appunto, anch'esse necessariamente coperte da segreto.

Il percorso logico della sentenza della Cassazione, a parere della Corte, segnala un'ulteriore antinomia laddove, da un lato, si impernia sulla tesi secondo la quale il segreto non opererebbe, in quanto gli imputati avrebbero agito a titolo personale, e non nell'ambito di un collegamento funzionale con il Servizio, dall'altro sembra non considerare il fatto che nei confronti degli imputati è stata contestata e ritenuta l'aggravante di cui all'art. 605, secondo comma, del codice penale (sequestro di persona aggravato se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale, con abuso di poteri inerenti alle sue funzioni) e, come emerge dal capo di imputazione, l'aggravante stessa è stata configurata in ragione proprio del fatto che il delitto era stato commesso con abuso dei poteri inerenti alle funzioni di appartenenti al Sismi.

Ne consegue che prospettare la estraneità del Servizio ai fatti oggetto del procedimento penale appare contraddetto dalle circostanze evocate nel capo di imputazione, ove si formula un espresso riferimento, non soltanto alle qualità soggettive dei singoli imputati e al ruolo

indicarne le ragioni essenziali. Su richiesta del Presidente del Comitato, il Presidente del Consiglio espone in una seduta del Comitato il quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma della opposizione del segreto; il Comitato, ove ritenga infondata l'opposizione del segreto, ne riferisce alle Camere per le conseguenti valutazioni. Sul tema del controllo parlamentare in materia di segreto di Stato, si vedano: C. NARDONE, *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato* in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di) *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 375 ss.; G. ROMANO, *Parlamento e servizi di informazione e sicurezza: riflessioni per una riforma attesa da venti anni*, in Camera dei Deputati, *Il Parlamento della Repubblica*, n. 11, Roma, 2000, 297 ss.

concretamente svolto in collegamento con la rete CIA in Italia, ma, anche, all'utilizzo, per la relativa operazione, di una struttura del Sismi, oltre che dell'apparato logistico di cui disponeva la rete CIA.

Il principio che la Corte afferma sui rapporti fra autorità giudiziaria e segreto di Stato, che merita in questa sede di essere sottolineato, proprio per la valenza generale che esso assume, riguarda i limiti oltre i quali il sindacato di tale autorità non può spingersi, limite che viene individuato nell'espletamento di attività che incidano – rimuovendolo - sul perimetro tracciato dal Presidente del Consiglio dei ministri, nell'atto con cui ha indicato l'oggetto del segreto stesso.

Viene pertanto confermato come appartenga esclusivamente alle prerogative dell'autorità politica non solo la valutazione circa la ricorrenza dei presupposti fissati dalla legge per l'apposizione del segreto, ma altresì quella relativa all'ambito sul quale il provvedimento dispiega i propri effetti, restando evidentemente precluso che su tale valutazione possano esercitarsi verifiche o controlli, se non quelli spettanti al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica e al Parlamento stesso, secondo quanto prevede la disciplina dettata dalla più volte citata legge n. 124 del 2007.