

I “METODI” ANTITERRORISMO AL VAGLIO  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE,  
BREVI RIFLESSIONI SULLA DECISIONE N. 337 DEL 2007  
E SULLA RIFORMA DEL SEGRETO DI STATO

di Alessandro Russo

SOMMARIO : 1. Il fatto: le indagini della Procura di Milano sul “sequestro Abu Omar” e le “interferenze” del Governo. 2. I due poteri in conflitto, il ricorso della Procura di Milano. 3. Il diritto: l’analisi giurisprudenziale e l’ammissibilità del ricorso. 4. Prime riflessioni in merito alla legge n° 124 del 2007. 5. Conclusioni: il “difficile” bilanciamento tra i diritti inviolabili e le “nuove” esigenze di sicurezza .

1. L’ordinanza che si commenta ha per oggetto l’ammissibilità al conflitto di attribuzioni del ricorso elevato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all’apposizione del segreto di Stato sulla vicenda del sequestro di persona ai danni di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar, avvenuto a Milano il 17 febbraio 2003<sup>1</sup>.

Con una nota del 26 luglio 2006 l’attuale Presidente del Consiglio dei ministri comunicava alla Procura ricorrente che su tutti i <<...fatti concernenti il sequestro, sulle vicende che lo hanno preceduto e in generale su tutti i documenti, informative o atti relativi alla pratica della c.d. “*rendition*” era stato apposto il segreto di Stato da parte del precedente Presidente del Consiglio, (...), e che tale segreto era stato successivamente confermato dallo scrivente.>><sup>2</sup> .

---

<sup>1</sup> Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar è nato ad Alessandria d’Egitto. Arrestato nel suo Paese per motivi politici nel 1993, espatria in Italia dove ottiene asilo politico nel 2001. Da quella data fino al giorno del suo rapimento è stato Imam della moschea di via Jenner a Milano. Il 17 febbraio del 2003, circa un mese prima dell’intervento italiano in Iraq, viene rapito a Milano e tradotto in territorio egiziano, nell’ambito di un operazione condotta dal servizio segreto statunitense con il probabile supporto del nostro servizio d’*intelligence*. Qui veniva recluso e sottoposto a tortura fino al giugno 2006. Il rapimento di Abu Omar, presunto appartenente ad una organizzazione fondamentalista islamica clandestina, è da ascrivere nel più ampio contesto delle operazioni condotte dall’*intelligence* americana effettuate in Europa dopo l’11 settembre 2001, aventi come obbiettivo presunti affiliati alle reti terroristiche internazionali, le c.d. “*extraordinary rendition*” (consegne speciali). La Procura della Repubblica di Milano ha rinviato a giudizio l’ex direttore del SISMI, gen. Niccolò Pollari, il vice-direttore, gen. Gustavo Pignoro, due funzionari, un giornalista e ben ventisei agenti della CIA, tutt’ora latitanti, considerati a vario titolo responsabili del rapimento dell’Imam. Sulla vicenda delle “*renditions*” si è espressa deplorandole anche l’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, con le risoluzioni nn. 1507 e 1551, e la relativa raccomandazione n° 172. E’ di particolare rilievo il punto 10.6 della risoluzione 1507 che rimprovera il comportamento di alcuni Stati membri non solo per la collaborazione, tacita e attiva, data alla pratica delle *renditions*, ma anche per :<< ...l’acceptare o fare uso di informazioni ottenute nel corso di interrogatori di detenuti, i quali erano stati sottoposti a minaccia o a tortura o ad altre forme di abusi, prima durante o dopo questi interrogatori.>>. L’Assemblea parlamentare prosegue nella sua condanna :<< Né la sicurezza nazionale, né il segreto di Stato possono essere invocati in un così vasto e sistematico modo per proteggere queste operazioni illegali da un energico controllo parlamentare e giudiziario.>> punto 12 racc. 1507. Per un articolato resoconto della vicenda e dei suoi risvolti internazionalistici “*Catture illegali, prigionie segrete (e violazioni del diritto internazionale) e modalità di lotta al terrorismo*”, atti del convegno tenutosi il 15 giugno 2007 presso l’Università degli Studi di Milano.

<sup>2</sup> L’attuale Capo dell’esecutivo apponeva il segreto di Stato anche ad altri atti del precedente Governo, tra cui una nota per la stampa del 5 giugno 2005. Veniva anche sottoposta a segreto la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri datata 30 luglio 1985 n°2001. 5/707. In questo modo il Governo secretava retroattivamente qualunque atto relativo al sequestro in questione.

Il Procuratore della Repubblica di Milano nel suo ricorso, redatto da A. Pace<sup>3</sup>, evidenzia che la Procura ha chiesto ai direttori di SISMI e SISDE<sup>4</sup> di riferire se ci fossero degli accordi in base ai quali l'*intelligence* americana <<...fosse tenuta a comunicare ai servizi italiani la presenza sul territorio nazionale di personale dipendente (dalla CIA) e se i servizi avessero intrattenuto rapporti...>> con questi ultimi in riferimento sequestro.

Con la nota dell' 11 novembre 2005 l'allora Presidente del Consiglio dei ministri aveva affermato di <<... voler accogliere la richiesta a fornire gli elementi di informazione richiesti nella misura in cui gli stessi risultavano partecipabili all'Autorità Giudiziaria...>>.

Il Presidente del Consiglio continuava dichiarando il suo <<...indefettibile dovere istituzionale (di) salvaguardare (...) la riservatezza di atti, documenti, notizie e ogni altra cosa sia idonea a recar danno agli interessi protetti>> dall'art. 12 della l. n° 801/1977<sup>5</sup>.

Tutte le ulteriori attività d'indagine sono state svolte senza che il responsabile dell'esecutivo precedente avesse mai opposto il segreto, nonostante fosse nelle sue legittime facoltà<sup>6</sup>.

Solamente quando lo stesso direttore del servizio segreto militare venne sottoposto ad interrogatorio in qualità di indagato dichiarava <<...che la vicenda *de qua* non era coperta da segreto di Stato, ma che, ciò nonostante, gli risultava impossibile fornire prova della propria estraneità ai fatti (...) senza il riferimento a documenti, non ulteriormente precisati, coperti da segreto di Stato.>>.

La Procura, ritenendo già di essere in possesso di un castello probatorio sufficientemente articolato, decideva di richiedere al Giudice per le indagini preliminari il rinvio a giudizio degli indagati senza farsi confermare dal Presidente del Consiglio dei ministri l'apposizione del segreto opposto dal direttore del SISMI, gen. Pollari, *ex artt.* 202 e 256 c.p.p.<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> L'Autore è anche stato l'artefice della memoria in costituzione presentata alla Consulta il 29 maggio 2007 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri il 14 febbraio 2007 contro la Procura della Repubblica di Milano e giudicato ammissibile con l'ord. n° 124 del 18 aprile 2007.

<sup>4</sup> SISMI (Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare), SISDE (Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica). La legge n° 124 del 3 agosto 2007 di riforma dei servizi segreti ha sostituito entrambe le strutture rispettivamente con l'Agenzia per la Sicurezza Esterna (AISE) e l'Agenzia per la Sicurezza Interna (AISI), *ex art.* 4 l. n° 124/2007. Per una più specifica descrizione di questi organi e delle loro competenze si rinvia alla parte successiva di questo elaborato.

<sup>5</sup> L'art. 12 l. n° 801/77 è stato trasposto senza variazioni nel primo comma dell'art. 39 l. n° 124/07, che dispone:<<Sono coperti da segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie e ogni altra cosa la cui 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 ed alle relazioni con essi, alla preparazione ed alla difesa militare dello Stato.>>. Una disamina più analitica della legge di riforma del segreto di Stato verrà affrontata nella seconda parte del testo.

<sup>6</sup> La attività d'indagine a cui si riferisce la Procura della Repubblica di Milano riguardano infatti <<...l'esame di persone informate sui fatti e le intercettazioni telefoniche>>, nonché <<...una perquisizione negli uffici del SISMI (...) conclusasi con il sequestro di materiale informatico e di documentazione>>, capoversi quarto e quinto del "Ritenuto" ord. n° 337/07. Tutte fattispecie rientranti nella norma dell'art 12 l. n° 801/77 e di cui il direttore del SISMI aveva dichiarato per iscritto la non opposizione del segreto con una lettera inviata alla Procura di Milano l'11 luglio 2006.

<sup>7</sup> L'art 202 c.p.p. impone ai pubblici ufficiali agli impiegati ed ai semplici incaricati di pubblico servizio di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato. Il comma 2 espressamente dispone <<Se il testimone oppone un segreto di Stato, il giudice ne informa il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che ne sia data conferma.>>. Se il segreto fosse confermato e la testimonianza fosse decisiva per la definizione del procedimento il giudice sarà costretto a dichiarare di non potersi procedere a causa dell'esistenza di un segreto di Stato. Mentre il secondo comma dell'art. 256 c.p.p. dispone che in caso l'autorità giudiziaria richieda ai soggetti di cui sopra oltretutto ai ministri di culto, i cui statuti non contrastino con il nostro ordinamento, avvocati, procuratori legali, notai e consulenti tecnici, a tutti gli esercenti la professione sanitaria ed a tutte le categorie per cui la legge riconosce la facoltà di astenersi dal deporre determinata dal segreto professionale, *ex art.* 200 c. 1 c.p.p. la consegna di atti o documenti o altra cosa esistente nei loro uffici per ragioni connesse all'attività svolta. Questi possono dichiarare per iscritto di opporre il segreto di Stato o il

Il pubblico ministero non aveva infatti giudicato determinanti ai fini della richiesta di rinvio a giudizio gli atti coperti da segreto.

2. Il Presidente del Consiglio proponeva ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti della Procura della Repubblica di Milano<sup>8</sup>, dichiarando che l'apposizione del segreto <<... su determinate notizie integrerebbe l'esercizio di una potestà costituente sbarramento al potere giurisdizionale stesso >><sup>9</sup>.

La Corte costituzionale lo dichiarava ammissibile con ord. n° 124 del 18 aprile 2007.

La Procura della Repubblica di Milano propone ricorso per la <<...violazione, negli atti contestati, del divieto di coprire con il segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale, in contrasto con l'art. 12 secondo comma della legge n° 801 del 1977>><sup>10</sup>.

La sedimentata giurisprudenza in materia considera il segreto funzionale alla tutela degli interessi dello Stato comunità prima che lo Stato apparato<sup>11</sup>.

L'art 12 c. 2 l. n° 801/77 (ora art. 40 l. n° 124/07) vuole innanzitutto evitare che il segreto sia apposto contro quei principi e quelle regole che qualificano la nostra come "Repubblica democratica".

Partendo dal dovere di protezione dello Stato comunità, nel suo ricorso la Procura della Repubblica di Milano evidenzia come non possa essere coperta con il segreto di Stato

---

segreto inerente al loro ufficio. Se la dichiarazione concerne il segreto di Stato l'autorità giudiziaria ne chiede conferma al Presidente del Consiglio dei ministri. Qualora lo convalidasse e la prova coperta da segreto fosse determinante per la definizione del procedimento in corso, il giudice dichiara l'impossibilità a procedere per l'apposizione del segreto.

<sup>8</sup> Come sostegno giurisprudenziale la Presidenza del Consiglio portava la sent. n° 86 del 1977. Con questa decisione i giudici costituzionali affermano che l'apposizione definitiva del segreto, <<...giustificata solo ove si riveli indispensabile tutelare gli interessi costituzionalmente protetti della sicurezza esterna ed interna dello Stato>> spetta non al Ministro di grazia e giustizia, come statuiva il codice Rocco, ma al Presidente del Consiglio dei ministri. Trattandosi infatti di <<suprema attività politica>>, sulla base dell'art. 95 cost.. La Corte continuava imponendo l'obbligo della motivazione nell'apposizione del segreto. Il giudice non ha il potere di sindacare né sul segreto né sulla motivazione, essendo un'attività riservata esclusivamente alle attribuzioni dell'esecutivo, che opera nella veste di suprema autorità di direzione politica. La motivazione potrà essere invece excepta dal Parlamento, a cui spetta il sindacato politico sul Governo e che potrà in ogni momento far valere la responsabilità politica dell'esecutivo nei suoi confronti. Così A. ANZON "Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte Costituzionale", in *Giurispr. Cost.*, 1977, pp. 866-869.

<sup>9</sup> Al settimo capoverso del "Ritenuto in merito" ord. n° 124/07 il Presidente del Consiglio dei ministri porta a sostegno delle sue tesi le decisioni della Consulta n° 110 e 410 del 1998. In entrambe il giudice delle leggi precisa che <<... i doveri di correttezza e lealtà ai quali i rapporti tra Governo e Autorità Giudiziaria devono ispirarsi, nel senso dell'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti, escludono che l'Autorità Giudiziaria possa aggirare surrettiziamente il segreto opposto dal Presidente del Consiglio...>>, punto 4 del "Considerato in diritto" sent. n° 410/1998. Con le sentt. nn. 110 e 410 del 1998 la Corte impone un vero e proprio dovere di <<leale collaborazione>> ai poteri in conflitto, che il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri non riscontrava nel caso *de qua*. Le due decisioni possono leggersi in *Giurispr. Cost.*, 1998 pp. 929-941 e pp. 3552-3561.

<sup>10</sup> Capoverso venticinque del "Ritenuto" ord. n° 337/07. L'art. 12 l. n° 801/77 è stato sostituito dall'art. 40 l. n° 124/07 che a sua volta modifica l'art. 204 c.p.p. ed espressamente vieta di apporre il segreto su <<...fatti, notizie o documenti concernenti reati diretti all'eversione dell'ordinamento costituzionale.>>.

<sup>11</sup> Sentt. nn. 183 del 1973, 180 del 1974, 82 del 1976, 86 del 1977, 1146 del 1988, 110 - 410 del 1998. Nella sent. 82 del 1976 si legge che il <<...segreto militare vero e proprio, (...), (involge) il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e - al limite - alla stessa sua sopravvivenza.>>. La Corte dichiara quindi l'interesse all'integrità dello Stato comunità come <<Interesse presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale sia il regime politico.>>. Questo interesse viene espresso, nel testo costituzionale, dalla formula solenne dell'art. 52 cost, che proclama la difesa della Patria <<sacro dovere del cittadino>>. Si leggano a riguardo A. M. SANDULLI "Note minime in tema di segreto di Stato", in *Giurispr. Cost.* 1977 pp. 1200-1205; nella stessa *Rivista* P. PISA "Il segreto di Stato di fronte alla Corte Costituzionale: luci ed ombre in attesa della <<riforma>>", pp. 1206-1214.

l'aggressione ai <<principi supremi dell'ordinamento costituzionale>>, tra i quali vanno per primi annoverati i diritti inviolabili dell'uomo.

Queste norme si ricavano dalla prima parte della Carta fondamentale, che il giudice costituzionale ha più volte dichiarato sottratta al potere di revisione.

I principi cui si parla non solo rifiutano <<...ogni violenza fisica o morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.>>; ma anzi puniscono chi si macchi di tali reati, a norma dell'art. 13 c. 4 cost..

La Procura arriva così a dichiarare intollerabile che sul territorio nazionale possano effettuarsi sequestri di persona <<...da tradurre *manu militari* in altri Paesi, per essere ivi interrogate con l'uso di violenza fisica e morale.>><sup>12</sup>.

La ricorrente porta anche all'attenzione dei giudici di Palazzo della Consulta la mancanza di motivazione nell'apposizione del segreto nelle due note redatte dal precedente Presidente del Consiglio, in aperta violazione di quanto disposto dall'art. 16 l. n° 801/77 (modificato dall'art. 40 c. 5 l. n° 124 del 2007<sup>13</sup>).

La Procura lamenta inoltre che la conferma del segreto posta dall'attuale Presidente del Consiglio <<...estenderebbe la secretazione, retroattivamente, a tutti i documenti e a tutte le notizie già acquisite dal pubblico ministero relativi al sequestro (...) ed in generale alla pratica delle c.d. *renditions*>>. In questo modo afferma la violazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Secondo la ricorrente infatti la pretesa del Governo di coprire col segreto tutte le vicende connesse con il rapimento di Abu Omar minerebbe le attribuzioni costituzionali del pubblico ministero, andando ad incidere pesantemente <<sull'esercizio della funzione dell'organo di accusa e, dunque, sul principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 cost.)>><sup>14</sup>.

La Procura della Repubblica di Milano ricorre allora al giudice costituzionale perché dichiari che non spetta al Presidente del Consiglio dei ministri <<...disporre la secretazione di atti e notizie riguardanti le modalità progettuali, organizzative ed esecutive del rapimento (di Abu Omar), in quanto esse costituiscono fatti eversivi dell'ordine costituzionale; e che comunque non spetta al Presidente del Consiglio secretare notizie e documenti sia genericamente, sia immotivatamente, sia retroattivamente;>><sup>15</sup>.

3. La Consulta a questo punto procede, senza contraddittorio, alla delibazione della astratta ammissibilità del ricorso sottoposto alla sua attenzione, sotto il duplice profilo dell'esistenza della materia del conflitto, in quanto insorto tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere al quale appartengono (requisito soggettivo) e della <<...delimitazione della sfera di attribuzioni determinata, per i vari poteri, da norme costituzionali (requisito oggettivo).>><sup>16</sup>, per poter determinare se vi sia legittimamente conflitto ex art. 37 c. 3 e 4 l. n° 87 del 1953.

<sup>12</sup> Questo in sintesi è l'edificio logico su cui si fonda il ricorso redatto da A. Pace e presentato alla Cancelleria della Corte costituzionale il 12 giugno 2007, di cui si condivide pienamente la posizione.

<sup>13</sup> Che espressamente recita :<< L'opposizione del segreto di Stato, confermata con atto motivato del Presidente del Consiglio dei ministri, inibisce all'autorità giudiziaria l'acquisizione e l'utilizzazione anche indiretta delle notizie coperte da segreto.>>.

<sup>14</sup> Capoversi 19 e 21 del "Ritenuto" ord. n° 337/07 .

<sup>15</sup> Capoverso 25 del "Ritenuto" ord. n° 337/07.

<sup>16</sup> Cfr. decisione n° 49 del 1977, in *Giurispr. Cost.* 1977 p. 582.

Per invalso orientamento costituzionale consolidatosi negli ultimi quindici anni, sotto il profilo soggettivo non si hanno dubbi sulla natura di potere dello Stato del pubblico ministero e la competenza del Procuratore della Repubblica a dichiararne la volontà in via definitiva<sup>17</sup>.

In quanto, ai sensi dell'art. 112 cost., <<...è il titolare diretto ed esclusivo dell'attività d'indagine finalizzata all'esercizio (obbligatorio) dell'azione penale, con riferimento allo svolgimento di detta funzione è stata, cioè, riconosciuta al pubblico ministero, organo non giurisdizionale, la competenza a dichiarare definitivamente la volontà del potere giudiziario cui appartiene, così come richiesto dal citato art. 37 della legge n. 87 del 1953.>><sup>18</sup>.

Il pubblico ministero è quindi legittimato a proporre ricorso esclusivamente quando agisce a difesa dell'integrità della competenza inerente all'esercizio dell'azione penale<sup>19</sup>.

La legittimazione a resistere del Presidente del Consiglio dei ministri nei ricorsi per conflitto di attribuzioni in materia di segreto di Stato è stata dichiarata espressamente dalla Corte nella citata sent. n° 86 del 1977<sup>20</sup>, essendo questo l'organo deputato a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in relazione alla tutela, opposizione e conferma del segreto di Stato<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> La Corte cita a sostegno della sua tesi le ord. nn. 404 del 2005, 73 del 2006 e 124 del 2007. Per una disamina più articolata si vedano a titolo esemplificativo le sentt. nn. 462, 463 e 464 del 1993, 420 del 1995, 110 e 410 del 1998, 487 del 2000, da ultimo sentt. nn. 24 del 2006, 304 del 2007. In particolare la sent. 462 del 1993 par. 3.3 del "Considerato in diritto" espressamente afferma :<<...non può dubitarsi che il pubblico ministero, secondo l'art. 112 cost., sia il titolare diretto delle attività d'indagine finalizzate all'esercizio (obbligatorio) dell'azione penale.>>. I giudici della Consulta continuano poi il loro ragionamento arrivando a dichiarare che :<<La stessa Corte, a proposito del pubblico ministero, ha affermato che esso, in base all'art. 107 cost., "è fornito di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere" (sents. nn. 88 del 1991, 96 del 1975 e 190 del 1970) ed ha precisato che la garanzia di tale posizione costituzionale è accentuata nel vigente codice di procedura penale a causa di "ogni contaminazione funzionale tra giudice e organo dell'accusa" e della concentrazione in capo a quest'ultimo della potestà investigativa (sent. n° 88 del 1991)>>.

<sup>18</sup> Cfr. sent. 420 del 1995: questa decisione ebbe una singolare "illuminazione" mediatica; richiamata anche da una conferenza stampa di fine mandato del Presidente della Corte costituzionale A. Baldassarre. Una esaustiva rassegna stampa è consultabile in G. AMATO, *Cass. pen.*, 1995, pp. 3274 ss. Con questa decisione i giudici costituzionali vollero salvaguardare l'indipendenza del pubblico ministero da interferenze esterne, sia nella fase di decisione sull'esercizio dell'azione penale, sia nella fase delle indagini preliminari. L'indipendenza del pubblico ministero è imprescindibile in un sistema di garanzie costituzionali; <<...ed infatti il pubblico ministero è, al pari del giudice, soggetto soltanto alla legge (art. 101 c. 2 cost.) e si qualifica come un magistrato appartenente all'ordine giudiziario, collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere.>> sent. n° 420 del 1995 punto 2.2 del "Considerato in diritto", consultabile su [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it). Ma è nel 1975, con le decisioni nn. 228 – 229 – 231, che i giudici costituzionali affermano il principio per il quale <<...i singoli organi giurisdizionali, esplicando le loro funzioni in situazione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita, sono da considerarsi legittimati, attivamente e passivamente, ad essere parti in conflitti di attribuzione>>, sent. n° 231 del 1975 in *Giurispr. Cost.* 1975, p. 1269. Per una disamina sul ruolo della Corte costituzionale nell'adeguamento dell'ordinamento giudiziario di stampo fascista ai nuovi principi repubblicani S. STAIANO "I duellanti empatici: Corte costituzionale e legislatore in tema di giustizia", 2006 in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>19</sup> Si comprendere allora come lo sbarramento rappresentato dall'opposizione del segreto, impedendo il concreto svolgersi delle indagini, si traduce in un ostacolo alla prosecuzione dell'azione penale; che si rivela insormontabile quando gli atti secretati sono considerati fondamentali dal magistrato inquirente. Ciò porterebbe alla vanificazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale ex art. 112 cost.

<sup>20</sup> <<...anche se la Corte evita di ammetterlo espressamente, (...) gli atti di classificazione di segretezza...(sono)...veri e propri atti politici e non, come finora dottrina e giurisprudenza avevamo ritenuto, atti amministrativi. >>, così A. ANZON "Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato...", op. cit. . Dello stesso parere A. BALDASSARRE il quale esprime la sua <<...soddisfazione per essere in seguito a ciò cessata l'ipocrisia colossale di considerarli atti amministrativi.>>, "La fine di un vecchio feticcio", in *Rinascita*, 1977, fasc. 22, p. 9.

<sup>21</sup> Il giudice costituzionale limita la sua disamina giurisprudenziale alle ord. nn. 124–125 del 2007 e 404 del 2005 quest'ultima decisione evidenzia, semmai ce ne fosse il bisogno, che legittimato a resistere, non è soltanto il Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche il Governo nel suo complesso, a norma dell'art. 95 cost. <<... il primo infatti sarebbe l'organo deputato a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, in relazione alla tutela,

La sent. n° 86 del 1977 è stata forse una delle meglio argomentate decisioni della Consulta in materia di segreto di Stato.

Nell'imputare al Presidente del Consiglio dei ministri la classificazione di segretezza, sulla base dell'art. 95 cost., la Corte, ha stabilito che l'organo indichi le ragioni essenziali a fondamento della decisione, sulle quali il giudice non avrà alcun potere di sindacato.

Il merito invece potrà essere contestato dal Parlamento in relazione alla responsabilità politica che lega l'organo esecutivo all'organo assembleare, nel rispetto degli artt. 94 e 95 cost.<sup>22</sup>.

L'ultima legge di riforma dei servizi di *intelligence*, l. n° 124 del 3 agosto 2007, all'art. 30 c. 1 istituisce il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, dieci membri nominati dai Presidenti delle due Camere garantendo la rappresentanza paritaria di maggioranza ed opposizione, con funzioni di controllo sull'operato dell'esecutivo in materia di servizi segreti<sup>23</sup>.

Il giudice delle leggi riconosce esistenti i requisiti oggettivi a controvertere, lamentando la ricorrente la lesione delle proprie attribuzioni riconducibili all'art. 112 cost.. L'apposizione del segreto infatti la pone nell'impossibilità di esercitare l'azione penale nei confronti degli indagati del sequestro dell'Imam, menomandola nei suoi compiti istituzionali.

La giurisprudenza costituzionale riconosce il c.d. "conflitto da menomazione" o "conflitto per interferenza"; << ... ipotizzabile quando un organo, pur non rivendicando a sé la competenza a compiere un determinato atto, denuncia che un atto oppure un comportamento omissivo di un altro organo abbiano menomato la sua competenza o ne abbiano impedito l'esercizio>><sup>24</sup>.

Nell'ord. 73 del 2006 i giudici di Palazzo della Consulta, definendo i contorni del conflitto da interferenza, si preoccupano anche di evidenziare un requisito essenziale: perché si possa legittimamente controvertere <<Occorre che tra la competenza che si asserisce incidente e quella che si asserisce incisa intercorra un rapporto particolare, come l'aver entrambe un oggetto comune sul quale sono destinate ad intervenire (...), cioè l'essere entrambe destinate al medesimo procedimento, o comunque l'una nel presupposto o in vista dell'esercizio dell'altra...>><sup>25</sup>.

Fattispecie nella quale rientra pienamente la lesione delle attribuzioni lamentata dalla Procura della Repubblica di Milano. Un atto dell'esecutivo, l'apposizione del segreto, ha infatti paralizzato il giudice inquirente nell'obbligatoria esecuzione dell'azione penale, ex art. 112 cost.<sup>26</sup>

---

apposizione, opposizione conferma del segreto di Stato, il secondo, dal canto suo, sarebbe comunque il soggetto cui l'atto impugnato sarebbe imputabile;>>, par. 16 del "Ritenuto", in *Giurispr. Cost.*, 2005, p. 3957.

<sup>22</sup> Questo in estrema sintesi è il pensiero di A. ANZON in "*Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato...*", op. cit.

<sup>23</sup> Stabilisce l'art. 31 che nell'espletamento delle proprie funzioni di controllo il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica <<...procede al periodico svolgimento della audizioni del Presidente del Consiglio dei ministri o di autorità da questi delegata.>>. Mentre l'art. 33 c. 1 impone al Presidente del Consiglio dei ministri di trasmettere ogni sei mesi <<... una relazione sull'attività dei servizi di informazione e sicurezza...>>.

<sup>24</sup> Così si esprime l'ord. n° 73/2006, alla quale la Consulta fa esplicito riferimento nella decisione in esame. Per un'analisi più articolata del conflitto per interferenza si vedano le sentt. nn. 126 del 1994, 473 del 1992, 204 del 1991 e da ultimo 731 del 1988, nella quale il Giudice delle leggi, nel dichiarare inammissibile il ricorso presentato dalle regioni Toscana e Lombardia contro il ministro dei trasporti, afferma che le regioni ricorrenti non rivendicano a loro una competenza illegittimamente esercitata dal Ministro (esempio tipico di *vindicatio potestatis*), ma lamentano un turbamento delle loro prerogative a causa di un illegittimo atto compiuto da quest'ultimo.

<sup>25</sup> Cfr. punto 3 del "Considerato in diritto", ord. 73/2006.

<sup>26</sup> Anche la sezione del giudice delle indagini preliminari del tribunale di Milano, nella sua funzione di giudice per l'udienza preliminare, ha proposto ricorso per conflitto di attribuzioni contro il Presidente del Consiglio dei ministri. Per la stessa vicenda e con motivazioni simili. La Corte dichiara illegittimo il ricorso presentato dalla sezione GIP del tribunale di Milano in quanto <<...il conflitto è stato sollevato dopo l'emissione del decreto che dispone il giudizio e la trasmissione dei relativi atti al giudice del dibattimento, sicché il giudice dell'udienza preliminare, non essendo più titolare in atto del potere giurisdizionale, difetta della relativa legittimazione. >>, capoverso 4 del "Considerato"

Il giudice delle leggi dichiara infine il ricorso ammissibile ai sensi dell'art. 37 della l. n° 87/1953, ravvisando la <<...sussistenza della materia del conflitto la cui risoluzione spetta alla sua competenza.>><sup>27</sup>.

Concepito come una sorta di filtro volto ad impedire che trovino ingresso controversie non configurabili come conflitti tra poteri, <<...il giudizio di delibazione preliminare ha assunto nella giurisprudenza costituzionale un carattere del tutto autonomo, vero e proprio giudizio sul conflitto.>><sup>28</sup>.

Riconoscendo il pubblico ministero come potere dello Stato in grado di sollevare conflitto di attribuzioni il giudice costituzionale si allinea alla sua pregressa giurisprudenza<sup>29</sup>. Stabilisce così la non manifesta inammissibilità del ricorso presentato dalla Procura della Repubblica di Milano nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri affermando la pretesa menomazione delle attribuzioni della prima derivante da un atto del secondo.

4. Il "caso Abu Omar", nonché tutto quello che ne è successivamente scaturito, è probabilmente servito al legislatore come ultimo e determinante impulso per l'approvazione di un nuovo quadro giuridico in materia di servizi segreti in generale ed il segreto di Stato in particolare<sup>30</sup>.

Il progetto di riforma era in cantiere da diverso tempo<sup>31</sup>, la Camera dei Deputati aveva infatti approvato il 15 febbraio 2007 il d.d.l. n° 1335 di riforma dei servizi di sicurezza

---

ord. n° 338 del 2007. Il giudice costituzionale ribadisce che si ha legittimazione alla controversia quando il potere sia pienamente ed effettivamente esercitato dal ricorrente, in atto e non solo in potenza. Essendo il procedimento stato trasmesso al giudice del dibattimento, il giudice per l'udienza preliminare non ha più potere di incidere sul processo *de qua*, difetta perciò della legittimazione a controvertere.

<sup>27</sup> Capoverso I del "Considerato", ord. 337/07.

<sup>28</sup> Così F. SORRENTINO che afferma :<<... prova ne è che (...) non è ...(escluso al giudice costituzionale)...di dichiarare nella sentenza che definisce il giudizio, inammissibile il conflitto stesso, per ragioni soggettive e oggettive che pure furono presenti e quindi deliberate nella fase preliminare.>>. "Inammissibilità del conflitto per cessazione della materia del contendere?", in *Giurispr. Cost.*, 2005, parte III, p. 3996.

<sup>29</sup> Per il riconoscimento del pubblico ministero potere dello Stato legittimato alla sollevazione del conflitto di attribuzioni si vedano le già citate decisioni nn. 228 – 229 – 231 del 1975, 462 – 463 – 464 del 1993, 420 del 1995, 110 – 410 del 1998, 487 del 2000, 404 del 2005, 73 del 2006 per ultimo l'ord. 124 del 2007. Più specificatamente nell'ord. 228 del 1975 ai capoversi 6 e 7 del Considerato il giudice delle leggi, nel decidere sull'ammissibilità al conflitto del Tribunale di Torino contro la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia dichiara espressamente che <<...la cerchia degli organi "competenti a dichiarare definitivamente" la volontà del potere cui appartengono è più larga di quelli detti "supremi" in quanto strutturalmente collocati al vertice del potere (...) e deve essere individuata caso per caso alla stregua dell'ordinamento funzionale di ciascun potere e della posizione assegnata dalle norme costituzionali ai diversi organi che lo compongono (...), singoli organi giurisdizionali, esplicando le loro funzioni in condizioni di piena indipendenza costituzionalmente garantita, sono da considerare legittimati – attivamente e passivamente – ad essere parti in conflitti di attribuzione...>>.

<sup>30</sup> <<Con un consenso unanime e con sorprendente velocità il Parlamento è riuscito a riformare questo delicato e vitale settore delle istituzioni. (...)I lavori parlamentari sono incominciati in dicembre 2006 e si sono conclusi ad agosto 2007>>, così si esprime S. SILENDI in "I nuovi servizi segreti, riformati ma non troppo", consultabile in rete al sito [www.epistemes.org](http://www.epistemes.org).

<sup>31</sup> All'attenzione delle Camere erano presenti diversi progetti di riforma. In particolare nella XI legislatura il Governo ha presentato il disegno di legge n° AS 1628. Nel 1997 la commissione parlamentare Jucci presenta all'Assemblea una relazione con allegato un progetto di riforma (cd "Bozza Jucci), che costituì l'ossatura del ddl n° 4162 che il Governo D'Alema presentò al Senato nel luglio del 1999. Diverse relazioni sulla riforma dell'*intelligence* sono state presentate dal Comitato parlamentare di controllo (Copaco), l'ultima nel 2001. Infine nella XIV legislatura vengono presentati al Senato i disegni di legge nn. 233, 550, 1598, 1604, 1647, 1702, 1748 di iniziativa parlamentare, mentre il Governo presenta il ddl n° AS 1513 (cd: disegno di legge Frattini) presentato sempre al Senato il 19 giugno 2002. Tutti i lavori tendono al raggiungimento di un triplice obiettivo: la semplificazione degli apparati di sicurezza ed il loro più razionale coordinamento, la predisposizione di garanzie funzionali agli appartenenti ai servizi ed il potenziamento degli strumenti di controllo parlamentare. In particolare il disegno di legge Frattini prevedeva una causa di giustificazione,

e della disciplina del segreto di Stato. Alla fine di luglio anche il Senato approva l'identico testo, che viene promulgato diventando legge il 3 agosto 2007 n° 124<sup>32</sup>.

La l. n° 124/07 dal titolo: <<Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto>> ha quindi modificato lo strumento ordinamentale.

È da considerarsi incontestabile il valore di una disciplina sul segreto a necessaria tutela dei supremi interessi interni ed esterni dello Stato.

L'orientamento di dottrina e giurisprudenza, come è andato sedimentandosi a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n° 86 del 1977, è la base su cui si regge l'intera costruzione logica della disciplina sul segreto.

L'art. 1 attribuisce alla competenza del Capo dell'esecutivo le materie di <<... a) alta direzione e responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza (...), b) apposizione del segreto di Stato; c) conferma dell'opposizione del segreto ...>>, lo stesso articolo continua affermando che <<... il Presidente del Consiglio dei ministri provvede al coordinamento delle politiche dell'informazione per la sicurezza, impartisce le direttive e, sentito il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, emana ogni disposizione necessaria per l'organizzazione ed il funzionamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.>>. Rientra inoltre nella sfera discrezionale del Presidente del Consiglio dei ministri la competenza alla nomina dei vertici dell'amministrazione dell'*intelligence*.

Si attua in questo modo una centralizzazione nella catena di comando delle agenzie di sicurezza interna ed esterna in favore del Capo dell'esecutivo; i ministri della difesa e dell'interno perdono in questo modo le prerogative assegnate loro dalla precedente legislazione, che li poneva al vertice dell'organizzazione burocratica di SISMI e SISDE, ex art. 1 c. 1 l. n° 801/77<sup>33</sup>.

L'art. 2 istituisce una rete di *governance* dei servizi segreti, il <<Sistema di informazione e sicurezza della Repubblica>>.

Al tavolo partecipano il Presidente del Consiglio, il Comitato interministeriale per la sicurezza, organo con funzioni consultive e di consulenza al Capo dell'esecutivo, ex art. 5, il Dipartimento per le informazioni e la sicurezza (DIS), presso la Presidenza del Consiglio con il principale compito di coordinamento e razionalizzazione delle attività esecutive compiute dall'Agenzia per le informazioni e la sicurezza interna (AISI ex SISDE) e dall'Agenzia per le informazioni e la sicurezza esterna (AISE ex SISMI) ex art. 4, entrambe partecipanti al Sistema di informazioni e sicurezza.

---

collegata ad una autorizzazione scritta del Presidente del Consiglio dei ministri, per operazioni che avrebbero comportato l'esecuzione di attività illecite (comunque non incidenti sulle libertà individuali e sulla salute psicofisica di soggetti terzi). Il tutto sotto il controllo di una sorta di autorità garante della preventiva legittimità dell'autorizzazione richiesta. T.F. GIUPPONI "*Stato di diritto e attività di intelligence: gli interrogativi del caso Abu Omar*", in *Quaderni Costituzionali*, 2006 vol. II. I diversi disegni di legge in materia di riforma dei servizi d'*intelligence* vengono analizzati congiuntamente dalla Commissione affari costituzionali del Senato, che alla fine valuta di presentare al *plenum* il ddl Frattini così come modificato dalla stessa Commissione in sede referente. In "*Atti Senato*", consultabili su [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>32</sup> È appena il caso di evidenziare che la procura della Repubblica di Milano deposita il suo ricorso contro la decisione del Governo il 12 giugno 2007.

<sup>33</sup> Il nuovo assetto ha ricevuto critiche sia in sede parlamentare che da parte di operatori ed esperti del settore: in particolare si è avanzata l'ipotesi che la sostanziale perdita dei due servizi d'*intelligence*, potrebbe spingere i ministeri della difesa e dell'interno a dotarsi informalmente di nuove strutture. Tanto maggiore sarà il livello di integrazione e scambio d'informazioni all'interno del Dipartimento di informazioni e sicurezza (DIS), tanto minore sarà avvertito dai due ministeri il bisogno di creare una propria struttura d'*intelligence*. Questo in sintesi è quanto è stato affermato al convegno organizzato dal Centro Studi Intelligence e Sicurezza del Link Campus University, svoltosi a Roma il 19 aprile 2007. Per un più articolato commento alla legge 124/07 si legga S. SILENDI, "*I nuovi servizi segreti, riformati ma non troppo*", op. cit..



Vengono concesse delle particolari “garanzie funzionali” agli appartenenti ai servizi al fine di non esporli alla giurisdizione penale qualora pongano in essere <<...condotte previste dalla legge come reato, legittimamente autorizzate di volta in volta, in quanto indispensabili alle finalità istituzionali di tali servizi,...>>, così recita l’art. 17 della l. n° 124 del 3 agosto 2007; il comma 2 vieta invece che tali garanzie possano essere apposte per la commissione di reati che ledano <<...la vita, l’integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale (...) o l’incolumità di una o più persone.>><sup>34</sup>.

Rimane fermo il controllo parlamentare sull’operato del Governo in materia di servizi segreti. L’art. 30 l. n° 124/07 istituisce il <<Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, composto da cinque deputati e cinque senatori...>> nominati dai Presidenti delle Camere <<...garantendo la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni.>><sup>35</sup>.

Il Comitato provvede alle audizioni del Capo dell’esecutivo ed ha il potere di <<... ottenere atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l’autorità giudiziaria e altri organi inquirenti,...>>.

L’autorità giudiziaria è obbligata alla trasmissione della documentazione richiesta dal Comitato, che relaziona annualmente all’Assemblea ed ha la facoltà, quando lo ritenga opportuno, di trasmettere al *plenum* informative e relazioni urgenti, *ex art. 35*.

Il capo V della legge in esame disciplina espressamente il segreto; l’art. 39 c. 3 afferma che si può apporre il segreto di Stato sulle <<...informazioni, i documenti, gli atti, le attività, le cose o i luoghi...>> la cui conoscenza lederebbe gravemente l’integrità della Repubblica, anche in relazione agli accordi internazionali, la difesa della istituzioni, l’indipendenza dello Stato, la preparazione e la difesa militare, *ex art. 39 c. 1*.

Il legislatore aggiungendo “i luoghi” all’apponibilità del segreto, ha probabilmente inteso risolvere la controversia tra esecutivo e autorità giudiziaria sorta in merito all’opposizione del Presidente del Consiglio dei ministri precedente all’ispezione da parte della polizia giudiziaria di una residenza privata dello stesso Capo dell’esecutivo perché coperta da segreto di Stato.

Vicenda giunta fino alla Consulta che l’ha delibata con l’ord. 404 del 2007<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> L’art. 17 c. 6 impone che, nel rilasciare motivandola l’autorizzazione a compiere atti illegali *ex art. 18*, il Presidente del Consiglio dei ministri valuti la proporzionalità e l’indispensabilità della commissione di azioni che il nostro ordinamento sanziona penalmente. Continua affermando che le azioni stesse saranno il <<... c) frutto di una obbiettiva e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti...>> e saranno <<... d) effettuate in modo tale da comportare il minor danno possibile per gli interessi lesi.>>. Si impone per legge quanto già statuito dalla giurisprudenza della Consulta fin dal ’77. La dottrina precisa però che ai servizi non spetterebbe alcun compito operativo, ma solo quello di raccogliere informazioni per la sicurezza interna ed esterna. P. BARILE “*Democrazia e segreto*”, op. cit.; A. ANZON *Servizi segreti* (voce), in “*Enciclopedia giuridica*”, Roma, 1988; S. LABRIOLA “*Il Governo e alcune sue funzioni*”, Padova, 1984. Il legislatore ha recepito l’indirizzo dottrinario, oltreché la prassi effettivamente operativa (così come risulta dalle relazioni dell’esecutivo all’Assemblea), disponendo che gli appartenenti ai servizi di sicurezza saranno coadiuvati nell’esercizio operativo dei loro compiti dalle forze armate e dalle forze di polizia, *ex art. 12 l. n° 124/07*.

<sup>35</sup> Viene in evidenza la composizione del Comitato parlamentare, costituito pariteticamente da membri della maggioranza e membri dell’opposizione, in questo modo esaltando il ruolo di controllo sull’operato del Governo su quello di indirizzo politico di maggioranza. A garanzia dei diritti inviolabili sanciti dalla Carta costituzionale. La motivazione dell’apposizione del segreto sarà quindi valutata dai membri del Comitato alla luce di ragioni che trascendono la fedeltà ad un determinato schieramento politico.

<sup>36</sup> La disputa della villa <<La Certosa>>, che ha avuto una forte eco sui mezzi di informazione. La questione si concluse con il permesso del Presidente del Consiglio all’ispezione. La Corte reputò prudentemente che non si dovesse più procedere per cessazione della materia del contendere. L’ord. 404/05 ed il ricorso della Procura della Repubblica di Tempio Pausania possono consultarsi su *Giurispr. Cost.*, anno 2005, pp. 3952–3983. Nella stessa *Rivista* si vedano anche L. ELIA “*Villa <<La Certosa>>: una inammissibilità che non convince*”, pp. 3983-3987; R. CHIEPPA “*Una discutibile cessazione della materia del contendere su apposizione di segreto di Stato*”, pp. 3988-3995; F. SORRENTINO “*Inammissibilità del conflitto per cessazione della materia del contendere*”,

Il comma 7 dell'art. 39 prevede un termine per il segreto. Trascorsi quindici anni dall'apposizione del segreto, se la conoscibilità del documento non incide su altri Stati e se non ricorrano ragioni di particolare gravità, è consentito l'accesso alla documentazione coperta da segreto a chiunque ne abbia legittimo interesse<sup>37</sup>.

Il legislatore ordinario introduce per la prima volta la possibilità di proporre ricorso per conflitto di attribuzioni contro l'apposizione del segreto, agli artt. 40<sup>38</sup> e 41.

Trova positivo spazio nell'ordinamento quanto dottrina e giurisprudenza andavano affermando dal 1976; viene così esplicitamente attribuita al giudice costituzionale la funzione di arbitro di ultima istanza nelle controversie in materia di segreto di Stato<sup>39</sup>.

Il conflitto da menomazione trova la propria statuizione nella l. n° 124 del 2007, che, nel riorganizzare i servizi segreti e le loro garanzie, utilizza le decisioni dei giudici di Palazzo della Consulta, rivolte tutte a fare della segretezza una eccezione, valutata caso per caso e bilanciata con valori costituzionali talvolta confliggenti, e della trasparenza la regola.

5. Supponendo che il nuovo quadro ordinamentale fosse entrato in vigore prima dei fatti oggetto dell'ordinanza, ci sarebbero state variazioni nella costruzione logica del giudice delle leggi rispetto a quanto statuito?

La risposta è senza dubbio negativa.

La garanzia funzionale concessa dal Presidente del Consiglio dei ministri agli operatori dei servizi di *intelligence* nell'esercizio di azioni che comportino la commissione di reati non è ipotizzabile per quegli atti che contrastino in maniera tanto stridente con i diritti individuali.

Il sequestro di persona è e rimane una grave violazione delle libertà fondamentali.

La Consulta, riconoscendo la non manifesta inammissibilità della controversia sollevata dalla Procura della Repubblica di Milano, si è posta nella difficile condizione di dover bilanciare il principio della sicurezza dello Stato-Comunità nei confronti di un potenziale attacco terroristico con il principio dell'autonomia della magistratura: entrambi i principi devono essere posti poi

---

pp. 3996-3999; P. PISA "Segreto di Stato: un caso anomalo", pp. 3999-4003; A. MASARACCHIA "Lo strano caso del segreto di Stato sulla villa <<La Certosa>>", pp. 4067-4123; infine P. VERONESI "La villa dei misteri: uso e abuso del segreto di Stato", in *Studium Iuris*, 2005, p. 567 ss.

<sup>37</sup> Nel precedente quadro ordinamentale il segreto di Stato aveva una durata virtualmente illimitata. L'art. 39 l. 124/07 invece fissa il termine di quindici anni per l'apposizione del segreto. Scaduti i quali <<...chiunque ne abbia legittimo interesse può richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti da segreto di Stato. Entro trenta giorni dalla richiesta il Presidente del Consiglio o consente l'accesso, ovvero, con provvedimento motivato, trasmesso senza ritardo anche al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, dispone una o più proroghe del vincolo. La durata complessiva del vincolo del segreto non potrà avere durata superiore ai trenta anni.>>, ex art. 39 commi 7 e 8 l. n° 124/07.

<sup>38</sup> L'art. 40 l. n°124/07 abroga in modo esplicito l'art. 202 c.p.p.; in particolare il c. 7 afferma: <<Quando è 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 dei ministri non può più opporlo con riferimento al medesimo oggetto. Qualora il conflitto sia risolto nel senso della sussistenza del segreto di Stato, l'autorità giudiziaria non può né acquisire né utilizzare, direttamente o indirettamente, atti o documenti sui quali è stato opposto il segreto di Stato. >>.

<sup>39</sup> Il c. 8 art. 40 l. n° 124/07, inserito quale c. 1-quater dell'art. 204 c.p.p., stabilisce espressamente:<<In nessun caso il segreto è opponibile alla Corte costituzionale. La Corte adotta le necessarie garanzie per la segretezza del procedimento.>>. Il ruolo di "giudice del segreto" la Consulta se lo attribuisce con due decisioni: la sent. n° 53 del 1966 e l'ord. 49 del 1976. Nella prima afferma la necessità di un <<...sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità dell'amministrazione...>>, mentre nell'ord. 49/76 si autoriconosceva la competenza a fungere da ultima istanza in ogni ipotesi di conflitto tra interesse al segreto e interesse alla prova. Le due decisioni sono poi state assunte come base logica per una più articolata definizione della materia nella sent. n° 86 del 1977. P. BARILE "Democrazia e segreto", op. cit., p. 40.

sotto la lente della protezione dei diritti inviolabili dell'individuo, primo tra tutti la libertà dalla violenza sia fisica che morale.

Anche se prendesse la sua decisione in base alle modificazioni apportate al testo della disciplina sul segreto la Corte non potrebbe fare altro che condannare l'atto illegittimo del Presidente del Consiglio dei ministri e, sulla base di questo, la violazione dell'art 13 cost. Ora come allora, infatti il segreto ha il precipuo compito di proteggere i supremi interessi dello Stato-comunità; non si comprende come questo possa avvenire utilizzando metodi che in maniera tanto palese violano i diritti che ci si prefigge di difendere.

Chi scrive ritiene che il giudice delle leggi non possa non considerare un atto illegittimo l'apposizione del segreto per coprire una violazione dei diritti civili ai danni di individui residenti sul territorio dello Repubblica, senza che siano presenti le straordinarie condizioni per le quali a questi diritti si possa "derogare". Come, per esempio, la proclamazione dello stato di guerra, per la quale, come noto, è necessaria una deliberazione parlamentare di conferimento dei necessari poteri al Governo *ex art. 78 cost.*<sup>40</sup>.

Uno "strappo" nella trama delle garanzie individuali creerebbe un precedente particolarmente pericoloso.

Se la Consulta non condannasse con fermezza un caso tanto palese di sequestro di persona creerebbe un precedente che potrebbe condurre al progressivo scivolamento dalla condizione di cittadinanza a quella di sudditanza, nella quale i diritti inviolabili dell'individuo possono essere sacrificati in nome di un "bene supremo" lasciato alla libera valutazione del "sovrano"<sup>41</sup>. Non può in alcun modo condividersi il principio in base al quale si giustifica la deroga dei diritti individuali con il pretestuoso dovere della sicurezza del cittadino, sarebbe una tappa verso il deperimento della democrazia stessa; senza considerare il fatto che questi metodi si sono rivelati largamente inefficaci<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> In seguito agli eventi di New York dell'11 settembre 2001 gli Stati Uniti d'America invocano agli alleati l'applicazione dell'art. 5 del patto NATO, che al primo comma espressamente dichiara : << The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by [Article 51 of the Charter of the United Nations](#), will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.>>. Impone quindi ai firmatari, individualmente o in concerto con gli altri, di intervenire in difesa dell'alleato che ha subito un attacco nei modi da loro giudicati più idonei. I membri del Patto Atlantico hanno risposto positivamente all'appello nordamericano che chiedeva loro principalmente di acconsentire tacitamente alla cattura di personalità valutate dall'amministrazione USA particolarmente pericolose. Constatando i fatti possiamo ragionevolmente supporre che il Governo italiano abbia anch'esso acconsentito alla richiesta statunitense, ma lo ha fatto senza prevedere alcun tipo di regime speciale *in pace*; senza cioè prevedere ampliamenti alle funzioni ordinarie di pubblica sicurezza. È da rilevare che anche se questa previsione ci fosse stata non avrebbe potuto intaccare i diritti sanciti dalla prima parte della carta fondamentale senza che ciò comportasse una grave rottura dell'ordine costituzionale.

<sup>41</sup> La Corte Suprema di Israele all'indomani dell'occupazione israeliana del West Bank ha dovuto decidere in merito ad un caso di tortura se andassero estesi i diritti umani anche nei territori militarmente occupati da Israele. I supremi giudici israeliani decisero per una estensione dei diritti a garanzia dell'integrità fisica degli individui ivi residenti, ben consci della situazione di illegalità diffusa del West Bank. La Corte israeliana nel bilanciare i differenti interessi in gioco riconosceva che un apertura alla violazione dei diritti dell'uomo avrebbe creato una falla nell'ordinamento che sarebbe stato complicato ricucire. BARAK, giudice emerito della Corte Suprema di Israele per 28 anni, afferma in proposito :<<Le democrazie nella guerra al terrorismo devono combattere con una mano legata dietro la schiena. Se la sleghiamo perderemo l'anima>>. In sintesi un frammento dell'intervento di BARAK, in atti del convegno "*Come decidono le Corti costituzionali*", organizzato dall'Istituto di diritto pubblico dell'Università degli Studi di Milano il 25 maggio 2007.

<sup>42</sup> Si vuole portare all'attenzione del lettore un caso particolarmente emblematico di "extraordinary rendition": quello di un ingegnere siriano residente in Quebec e vicino di casa di un presunto terrorista islamico, quindi, per uno strano quanto pericoloso sillogismo, presunto terrorista anch'esso. Rapito nel maggio 2003 da agenti CIA, è stato condotto in

Stupisce anche come l'opinione pubblica italiana, nonostante l'illuminazione mediatica data al rapimento di Abu Omar ed a tutto quello che ne è seguito, non abbia reagito condannando con fermezza una palese violazione dei diritti civili compiuta proprio da chi quei diritti è preposto a difendere.

Nell'ordinanza in commento la Corte ha comunque giudicato lesa una attribuzione della Procura della Repubblica, attuata con una deliberazione del Presidente del Consiglio dei ministri volta ad ampliare lo spazio coperto dal segreto di Stato in merito alla questione del rapimento di Abu Omar.

Il giudice delle leggi ha, a parere di scrive, espresso la sua implicita disapprovazione su questo allargamento in quanto se la democrazia è innanzitutto <<governo del potere visibile, governo del potere pubblico in pubblico . .>><sup>43</sup>, tutto quello che è segreto deve essere interpretato *strictu sensu* come eccezionale e funzionale al rispetto ed alla protezione dei valori dello Stato, inteso come comunità di individui e non come organizzazione del potere. Solo in questo modo si ritiene il segreto possa trovare positiva giustificazione costituzionale.

Alessandro Russo

---

territorio statunitense; qui trattenuto per due settimane all'aeroporto JFK di New York. Poi letteralmente "spedito" in Siria e costretto per un anno in una cella sotterranea completamente priva di luce; da dove usciva solo per gli interrogatori, durante i quali, per compiacere i suoi carcerieri, rendeva dichiarazioni che ad una successiva verifica si rivelavano prive di qualsiasi fondamento. La detenzione è durata circa un anno, finalmente il detenuto veniva riconosciuto totalmente estraneo alla rete terroristica islamica e ricondotto in Quebec. Qui l'ingegnere intentò una causa contro il Governo canadese, che fu obbligato infine ad un risarcimento pari a 10 milioni di dollari. Intervento dell'on. C. FAVA parlamentare europeo al convegno "Catture illegali, prigionieri segreti...", op. cit.

<sup>43</sup> Cfr. N. BOBBIO "La democrazia e il potere invisibile", in *Rivista italiana di scienza politica*, 1980, vol. II, p. 181.