

Di tale problematica sono stati informati dal Comitato l'Autorità delegata, il Ministro dell'interno e l'Autorità garante della *privacy* che hanno inviato al Comitato le proprie valutazioni e proposte. Il tema è stato altresì oggetto di atti di sindacato ispettivo alla Camera dei deputati nella seduta del 19 marzo 2009 (interrogazione presentata dai deputati Fiano, Rosato e Briguglio).

5.6. *Segreto di Stato*

5.6.1. Il quadro normativo in materia di segreto di Stato

Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica fin dalla sua costituzione si è occupato delle problematiche connesse all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 39 della legge n. 124 del 2007, in materia di segreto di Stato. La scelta del Comitato è stata determinata non solo dall'esigenza di approfondire i profili tecnici di una normativa importante, delicata e dalle alte implicazioni simboliche e pratiche per la sicurezza dello Stato, ma anche dalla necessità di verificare, alla luce del quadro normativo complessivo, le motivazioni alla base della decisione del Governo di istituire, come si vedrà più avanti, una commissione con il compito di valutare le norme di legge e regolamentari in materia di segreto di Stato, anche ai fini di una loro eventuale successiva modifica. La disciplina dell'istituto è stata, infatti, profondamente modificata rispetto alla normativa previgente dalla legge n. 124 del 2007, che ha regolamentato sia la durata temporale del segreto di Stato, sia il procedimento per accedere agli atti su cui questo era stato apposto, una volta che il vincolo sia cessato. In particolare, con riguardo a quest'ultimo profilo, l'articolo 39, comma 7, della legge n. 124 del 2007 stabilisce che «decorsi quindici anni dall'apposizione del segreto di Stato o, in mancanza di questa, dalla sua opposizione confermata ai sensi dell'articolo 202 del codice di procedura penale (...) chiunque vi abbia 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 dal segreto di Stato». Il successivo comma 8, prevede, altresì, che «entro trenta giorni dalla richiesta il Presidente del Consiglio dei Ministri consente l'accesso ovvero, con provvedimento motivato, trasmesso senza ritardo al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, dispone una o più proroghe del vincolo. La durata complessiva del vincolo del segreto di Stato non può essere superiore a trenta anni».

La legge n. 124 non ha previsto, dunque, un regolamento di attuazione per l'accesso ai documenti secretati. Infatti, il regolamento richiamato dal comma 5 dello stesso articolo 39, riguarda esclusivamente i criteri per l'individuazione dell'oggetto del segreto. Ciò nonostante, l'articolo 10 del regolamento, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 aprile 2008, si occupa espressamente dell'accesso, stabilendo che i termini di quindici e trenta anni previsti decorrano dall'apposizione del segreto o dalla sua conferma. Inoltre, lo stesso articolo prevede

che il Presidente del Consiglio, sentita l'amministrazione interessata, valuti preliminarmente la sussistenza di un interesse «diretto, concreto ed attuale collegato all'oggetto dell'accesso, nonché meritevole di giuridico apprezzamento in relazione alla qualità soggettiva del richiedente e alla finalità per la quale l'accesso sia richiesto».

Il Governo, ritenendo che il quadro normativo dell'istituto presenti difficoltà applicative, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 settembre 2008 ha istituito una commissione presso la Presidenza del Consiglio competente a: a) «definire le procedure di accesso alla documentazione per la quale viene a decadere il segreto di Stato ai sensi dell'articolo 39, commi 7 e 8, della legge n. 124»; b) «valutare le specifiche richieste di accesso»; c) «individuare possibili modificazioni del regolamento di attuazione dell'articolo 39 nonché eventuali variazioni della stessa legge n. 124». Il termine assegnato alla Commissione per assolvere al proprio compito, inizialmente stabilito al 18 aprile 2009, è stato successivamente prorogato al 30 settembre 2009.

Alla luce delle norme richiamate, risulta evidente che il procedimento per l'accesso ai documenti coperti dal segreto di Stato è immediatamente applicabile non essendo prevista dalla legge alcuna norma di attuazione. La scelta del Governo di incaricare una commissione di studio che esprima un parere tecnico all'autorità politica in merito alle problematiche connesse alla interpretazione del complesso delle predette disposizioni è da ritenersi legittima. In questo quadro, quindi, anche la valutazione delle specifiche richieste di accesso che viene attribuita alla commissione deve essere considerata come funzionale all'attività di consulenza che la stessa commissione deve svolgere. L'esame in concreto dei «casi» che si presentano può infatti rendere più agevole la definizione delle procedure relative ad una materia indubbiamente complessa.

Dall'inizio della legislatura sono state trasmesse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Comitato cinque comunicazioni concernenti richieste di accesso ad oggetti coperti da segreto di Stato, l'ultima delle quali pervenuta il 9 luglio 2008.

Tra di esse soltanto una corrisponde alla fattispecie prevista dal comma 8 dell'articolo 39, vale a dire si configura una vera e propria proroga del segreto di Stato. In questo caso vi è una preventiva valutazione in ordine alla sussistenza di uno specifico interesse in capo al richiedente dei documenti. Con riferimento alle altre richieste, in alcuni casi non viene riconosciuto al richiedente un interesse ad ottenere l'accesso, in altri viene precisato che, pur sussistendo l'interesse, i documenti richiesti o non sono identificabili o non sono coperti da segreto di Stato. In un caso viene precisato che i documenti hanno classifica di segretezza pur non essendovi mai stato apposto il segreto di Stato.

Con riferimento al complesso delle disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano allo stato attuale la materia del segreto di Stato si segnalano i seguenti problemi: a) rapporto tra gli articoli 39 e 42 della legge n. 124 e l'articolo 24 della legge n. 241 del 1990 che regola le ipotesi in cui è escluso il diritto di accesso; b) rapporto tra la previsione di

cui al comma 7 dell'art. 39 secondo cui l'accesso può essere richiesto da chiunque vi abbia interesse e il già citato comma 2, dell'art. 10 del DPCM 8 aprile 2008, che sostanzialmente è mutuato dalla disciplina generale del diritto di accesso di cui alla legge n. 241 del 1990; c) rapporto tra la disciplina del segreto di Stato di cui all'art. 39 e le classifiche di segretezza di cui all'articolo 42 della stessa legge n. 124, anche alla luce della previsione di cui all'articolo 10, comma 3, del DPCM 8 aprile 2008 secondo cui «una volta cessato il vincolo del segreto di Stato in nessun caso può esservi esclusione del diritto di accesso motivata con ragioni di segretezza»; d) rapporto tra i commi 7 e 8 dell'art. 39 e il comma 10 del medesimo articolo secondo cui 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; e) rapporto tra i commi 7 e 8 dell'art. 39 e il comma 11 dello stesso articolo secondo cui «in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo eversivi dell'ordine costituzionale o a fatti costituenti delitti di cui agli articoli 285, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale».

L'impostazione generale della legge n. 124 è senz'altro volta a determinare una maggiore trasparenza sui documenti detenuti a vario titolo dalle pubbliche amministrazioni su cui in passato è stato apposto il segreto di Stato. Le difficoltà di interpretazione cui si è fatto cenno e che hanno indotto il Governo a incaricare una Commissione di studio hanno finito con il determinare un rinvio dell'applicazione delle norme.

Il Comitato, al fine di acquisire ulteriori elementi valutativi in materia, nella seduta del 20 gennaio 2009 ha proceduto all'audizione del presidente della predetta Commissione di studio e presidente emerito della Corte costituzionale, dottor Renato Granata, e di altri due componenti della medesima Commissione, dottor Alberto de Roberto, già presidente del Consiglio di Stato, e del prefetto dottor Carlo Mosca, componente del Consiglio di Stato.

5.6.2. La sentenza della Corte costituzionale 11 marzo 2009, n. 106.

Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica ha attentamente esaminato anche il contenuto della sentenza 11 marzo 2009, n. 106, con cui la Corte costituzionale ha deciso su cinque conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sorti a seguito delle indagini svolte dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano relativamente alla vicenda Abu Omar.

In particolare, il Comitato ha soffermato la propria attenzione sul ruolo che la Corte riconosce al sindacato parlamentare sulle modalità di esercizio del potere di segretezza.

A tale riguardo, la Corte ha precisato che sull'esercizio di questo potere, che si sostanzia in una valutazione ampiamente discrezionale, è escluso in concreto qualsiasi sindacato giurisdizionale, atteso che il giudizio sui mezzi ritenuti necessari o soltanto utili a garantire la sicurezza dello Stato spetta al Presidente del Consiglio sotto il controllo esclusivo del Parlamento.

Al COPASIR, che è l'organo al riguardo competente del Parlamento, come individuato dalla legge, spetta il controllo sulla motivazione dell'atto di conferma del segreto, nonché la valutazione di merito sulle ragioni e sul concreto atteggiarsi della sequenza rappresentata dall'apposizione/opposizione/conferma del segreto di Stato.

La sentenza della Corte, confermando ed enfatizzando alla luce della legge n. 124 la precedente giurisprudenza costituzionale, ha quindi attribuito – come già sottolineato – un ruolo esclusivo al Comitato nel controllo sull'esercizio del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio. Va ricordato che gli articoli 40 e 41 della legge n. 124 stabiliscono che il Presidente del Consiglio dei ministri è tenuto a dare comunicazione di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato al COPASIR, indicandone le ragioni essenziali.

Il Comitato, se ritiene infondata l'opposizione del segreto di Stato, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni.

La legge non attribuisce pertanto, in questo caso, al COPASIR una funzione consultiva ma, diversamente, la possibilità, *ex post*, di informare le Camere della propria eventuale valutazione di «infondatezza» dell'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio.

La legge non chiarisce, peraltro, se il Comitato debba comunque «rispondere» alla comunicazione del Governo o se la mancata informativa alle Camere – per la quale non è stabilito un termine – sia sufficiente ad escludere che il Comitato abbia rilevato la non fondatezza dell'operato del Presidente del Consiglio.

Il punto non è secondario perché sia il Governo sia l'opinione pubblica sia la stessa magistratura possono avere interesse a conoscere la «definitività» della scelta del Governo di confermare il segreto di Stato.

Al fine di eliminare ogni possibile equivoco sull'orientamento assunto dal COPASIR, è stata approvata nella seduta dell'11 giugno 2009 – dunque già nel secondo anno di attività del Comitato – una modifica al regolamento interno, consistente nell'aggiunta dell'articolo 10-*bis* (Attività in materia di segreto di Stato), con cui è stato previsto un procedimento interno al Comitato nei casi in cui pervengano comunicazioni del Presidente del Consiglio ai sensi degli articoli 40 e 41 della legge n. 124. In particolare, tale disposizione, che ha l'obiettivo di rendere pubblico, attraverso gli atti parlamentari, che il Comitato si è occupato della questione, prevede che esso inizi l'esame delle comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri di apposizione, opposizione e conferma dell'opposizione del segreto di Stato entro trenta giorni dalla loro trasmissione. Il Comitato fissa un termine per la conclusione dell'esame delle comunicazioni di cui al comma 1, in relazione alle quali può richiedere chia-

rimenti anche attraverso audizioni e acquisizioni di documenti. Il Comitato, se ritiene infondata l'apposizione, l'opposizione o la conferma dell'opposizione del segreto di Stato, ne riferisce a ciascuna Camera per le conseguenti valutazioni.

Tale disposizione ha già ricevuto una prima applicazione, nel corso di una ulteriore seduta del Comitato.