



G. DALIA, M. PANEBIANCO (a cura di), *Il Segreto di Stato. Una indagine multidisciplinare sull'equo bilanciamento di ragioni politiche e giuridiche*, Giappichelli, 2022, pp. 333*

L'assenza di una legge organica e di un vero e proprio *framework* legislativo in materia di segreto di Stato, unitamente alle esigenze – sempre più urgenti – di cybersicurezza, cui ancora si cerca di dare piena soddisfazione, rendono il volume *Il Segreto di Stato. Un'indagine multidisciplinare sull'equo bilanciamento di ragioni politiche e giuridiche* il giusto strumento, la bussola per orientarsi sul tema e sviluppare riflessioni profonde, alla luce dell'approccio felicemente interdisciplinare adottato.

L'opera collettanea di esperti e studiosi della materia offre un'analisi non scontata dei fondamenti costituzionali, della disciplina del segreto di Stato ma soprattutto dell'intersezione che esso realizza tra politica e Costituzione, tra autorità e libertà, tra *auctoritas* e *cives*; non a caso è elemento utile alla classificazione delle forme di Stato nonché indice del mutare delle forme di governo.

Il segreto di Stato, frutto di complessa e travagliata evoluzione storica, affonda le radici nel nucleo più profondo del potere ed è stato lungamente oggetto di riflessioni circa la sua compatibilità con gli ordinamenti democratici, connotati storicamente da un sentimento di riluttanza per gli istituti volti ad assicurare la non conoscibilità ai governati di una parte dell'azione amministrativa dei governanti; questi ordinamenti tradizionalmente hanno per regola la trasparenza dell'azione pubblica e per eccezione la segretezza. Tuttavia, ciò non comporta il totale rifiuto del concetto di segreto, quest'ultimo è infatti da considerarsi compatibile con il sistema democratico ove sia eccezionale e connesso alla tutela di un interesse costituzionalmente protetto, quindi frutto di una valutazione puntuale caso per caso.

Quello del segreto di Stato è infatti il terreno in cui si incontrano e bilanciano da un lato il principio di trasparenza dell'agire amministrativo e dall'altro il diritto di segretezza dell'agire della politica e dello Stato, nel senso costituzionalmente orientato di protezione degli interessi ritenuti dal legislatore meritevoli di tutela poiché di suprema importanza ed imprescindibili per l'esistenza stessa della Repubblica.

* Contributo sottoposto a *peer review*.

L'analisi a carattere multilivello procede analizzando innanzitutto il sistema normativo di riferimento, da quello di matrice costituzionale a quello frutto dello sforzo del Legislatore, unitamente ad un'attenta ricostruzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale che sovente ha anticipato e dettato le linee guida delle successive scelte legislative.

Il nucleo fondamentale della normativa vigente è, come noto, rappresentato dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 che dal segreto di Stato si estende a tutte le materie ad esso correlate e che ha riformato e riorganizzato anche i servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica. Su quest'ultimo aspetto è rinvenibile nella seconda parte dell'opera (capitolo nono) un interessante *excursus* sulla storia ed evoluzione dei Servizi segreti dal secondo dopoguerra alla riforma del 2007, che riporta l'attuale organizzazione del neo-istituito Sistema di Informazione per la sicurezza della Repubblica (SISR) e analizza in maniera accurata le funzioni pre e post riforma delle istituzioni coinvolte: Presidente del Consiglio dei Ministri, Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica (CISR), Autorità delegata, Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI).

Al sistema così composto si affianca il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) che esercita funzioni di controllo esterno su di esso, come precisato al capitolo sesto, e che rappresenta concretamente la sede in cui si realizzano la sintesi tra trasparenza e segretezza ed il controllo politico-dinamico sulle attività dei servizi di informazione, fatto di valutazioni ma anche sollecitazioni e proposte. Si instaura in definitiva una relazione interlocutoria e di collaborazione definita dagli stessi Autori "*bidirezionale tra il Comitato e i servizi?*" (cit. pag. 191), non gerarchicamente orientata. Non solo, il volume fornisce anche una disamina dell'attività del Comitato calato nel contesto politico-parlamentare attuale nonché in quello geopolitico contemporaneo oggetto di imponenti cambi d'assetto.

Il volume offre anche una puntuale e sistematica ricostruzione degli interessi supremi che nel tempo hanno giustificato l'intervento del segreto a tutela della *salus rei publicae*, dalle origini repubblicane fino ad arrivare alla disciplina oggi vigente (L. 124/2007).

Da questa disamina, dunque, cosa ne emerge? Che vi è un'attenta analisi del segreto e che si pone l'accento su una delle novità più importanti introdotte dalla citata normativa, ossia la possibilità anche per i luoghi di essere oggetto di segreto pubblico in virtù del fatto che si è scelto di legare la segretezza dei vari oggetti alla idoneità della loro diffusione a recare danno ai supremi interessi statuali. Sottolineando che quasi sempre nell'esperienza italiana riforme e riorganizzazioni dei confini del segreto di Stato sono state "post-traumatiche", intervenute cioè a valle cioè di conflitti consumatisi dinanzi la Consulta.

Dalla ricostruzione legislativa e giurisprudenziale offerta si giunge allora una prima conclusione: la disciplina del segreto di Stato non è una zona "franca" (o d'ombra) del diritto costituzionale in cui è assente o fortemente carente la tutela dei diritti, al contrario, l'incisiva attività della Consulta e del Legislatore delinea un *corpus* compiuto e coerente con la forma di governo parlamentare italiana, adattato alla tendenza esecutivo-centrica ed in linea con i principi democratici a fondamento della Repubblica.

Anche per questo si afferma che il segreto posto a tutela dell'interesse nazionale e la trasparenza delle prestazioni della pubblica amministrazione sono coesistenti e coesenziali l'uno all'altra, composti da elementi nuovi e diversi in ciascuna esperienza nazionale, non escludenti bensì reciprocamente funzionali.

Dalla combinazione di questi due principi cardine dipende il mantenimento dell'assetto democratico nonché il modo attraverso cui si garantisce la continuità e la difesa dell'ordinamento. Il segreto è quindi esigenza politica della democrazia, servente il supremo interesse alla sicurezza, che è necessaria per l'esistenza stessa dell'ordinamento democratico e dei suoi valori costituzionali.

Gli Autori a tal proposito affermano che il segmento giuspubblicistico del segreto di Stato offre l'opportunità di apprezzare ed indagare, come difficilmente è possibile fare altrove, l'etica della responsabilità poiché ogni decisione comporta un bilanciamento, un contemperamento costituzionale tra valori confliggenti ed in questa misura esso rappresenta elemento di tenuta dell'intero sistema, delle fondamenta della Costituzione. Rendere talvolta la "Casa di Vetro" (Filippo Turati nel discorso tenuto alla Camera dei Deputati nel 1908, riferendosi alla Pubblica Amministrazione), più opaca è una valutazione talvolta necessaria per la garanzia dei principi democratici.

L'analisi giuridica condotta sul tema, pur preservando lo spirito interdisciplinare dell'opera nel suo complesso, riesce a cogliere e riempire il vuoto del dibattito che sugli *arcana imperii* da tempo persisteva.

Gli Autori, infatti, prendendo le mosse da questi presupposti procedono per interrogativi, speculano sulle ragioni delle scelte fino ad oggi adottate e forniscono gli strumenti necessari per potersi orientare nella ricerca che si espande progressivamente a tutti settori permeati dal segreto di Stato.

Non mancano, sia chiaro, approfondimenti sull'accesso civico ai documenti della pubblica amministrazione, *right to know*; sulla limitazione all'accesso, *need to secret*; sulla classificazione delle informazioni e relativi livelli; sul rilascio del cd. nulla osta di sicurezza per le persone fisiche (NOS) e del nulla osta di sicurezza industriale strategico per gli operatori economici (NOSIS) e sul competente Ufficio centrale per la segretezza (UCSe); sulla regolamentazione e gestione della digitalizzazione dei documenti classificati.

Tuttavia, fuoriuscendo dall'alveo del segreto di Stato *strictu sensu* di rilevante interesse è l'indagine condotta tanto sul versante nazionale quanto su quello europeo sulle procedure di affidamento dei contratti secretati (capitolo quinto) e sulle norme in materia di poteri speciali esercitabili dal Governo sulle imprese operanti in settori strategici, di interesse nazionale, ossia sui cd. *golden powers*.

Ancora, meritevole di considerazione è la ricerca eseguita al capitolo ottavo sulle garanzie funzionali e sullo *status* giuridico del personale dei Servizi di informazione per la sicurezza. Il legislatore del 2007 ha profondamente innovato anche questa parte di disciplina riportando espressamente in norma le cd. garanzie funzionali per gli agenti operativi autorizzati dei Servizi, differenziandone l'attività preventiva di tutela dall'attività repressiva dell'autorità di polizia giudiziaria; bilanciando cautamente le speciali cause di giustificazione

con i fondamentali e supremi valori costituzionali; ed infine estendendo le garanzie funzionali ai soggetti non appartenenti ai Servizi ma legati ad essi da collaborazione in regime di concorso di persone materiale e morale.

Di non secondaria importanza, alla luce dei più recenti sviluppi normativi nazionali e sovranazionali in materia, appare poi l'indagine contenuta nel capitolo decimo sulla disciplina in materia di sicurezza informatica, sul ruolo dell'Agenzia Nazionale per la Cybersicurezza (ACN) e sulla cybersicurezza nazionale, non mancando un *excursus* sull'evoluzione della strategia europea per la cybersecurity. La descrizione puntuale ed analitica dell'ACN, della sua disciplina e delle sue funzioni è ben presto intersecata con l'attività dell'Agenzia europea per la cybersicurezza (ENISA) e con l'attuazione nazionale dei principali provvedimenti europei in materia: *Cybersecurity Act* e direttiva NIS sulle strategie nazionali per la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. È affrontata altresì l'istituzione del Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (d.l. 105/2019) la cui operatività è intimamente connessa ai provvedimenti adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri (su istanza del Comitato interministeriale per la cybersicurezza, CIC), con cui vengono stabilite per gli operatori rientranti nel perimetro soglie minime di sicurezza, obblighi informativi di eventuali incidenti, condizioni e test di *hardware* e *software*, controlli e verifiche. Una materia quest'ultima in continua evoluzione, oggetto di frammentate e stratificate discipline che hanno richiesto l'intervento del Legislatore a coordinamento di esse, anche per l'attribuzione – finalmente – di una chiara *governance* in capo all'ACN, che possiede poteri di controllo e sanzionatori. La cybersicurezza è chiaramente nuovo pilastro dell'architettura nazionale nell'ambito della transizione digitale dei settori pubblico e privato e per questo anche la previsione di tattiche di difesa attiva al fianco delle buone pratiche di cyberresilienza risultano di fondamentale importanza.

Alla luce quindi di un'attenta lettura del volume è inevitabile sviluppare alcune ulteriori considerazioni. In primo luogo, i limiti della segretezza risentono del contesto politico-istituzionale e sociale in cui ci si trova, per questo variano da esperienza a esperienza.

Emerge chiaramente che la sfida contemporanea che gli Stati sono chiamati ad affrontare in materia di sicurezza nazionale, quindi di segreto di Stato, non è più esaustivamente rappresentata da dinamiche proprie del conflitto tra potenze. Il confronto odierno, *ut supra* ricordato, alla luce del contemporaneo contesto geopolitico è tra modelli democratici e non democratici, ove i primi sono in grado di garantire i diritti individuali ed i secondi al contrario rappresentano terreno fertile solo per lo sviluppo delle economie. La sfida quindi per le democrazie consiste nel cogliere anche la dimensione economica, sviluppare un solido modello economico pubblico, democratico e condiviso, tutelarlo con il segreto economico e stabilizzarlo, rendendolo più competitivo e preferibile rispetto a quel modello economico speculativo dei sistemi non democratici, in cui non c'è spazio per la garanzia dei diritti.

Venendo poi all'esperienza italiana, il mutamento a Costituzione invariata degli equilibri della forma di governo parlamentare, sempre più sbilanciati in favore dell'Esecutivo, rende

il Comitato (COPASIR) a maggior ragione ancor di più “forte” nella sua attività di controllo e autorevole nella dinamica del Governo in Parlamento.

Infine, non si dimentica forse la sfida più complessa ed articolata che gli Stati sono chiamati a fronteggiare ossia quella scaturente dall’impiego dell’Intelligenza Artificiale, con cui la relazione tra segreto e trasparenza raggiunge il massimo grado di problematicità, stante la *governance* di tale strumento ancora nelle mani di pochi e il grado di stress che esso esercita sulle democrazie e sulle relative economie.

Maria Frisina