



SISTEMA DI INFORMAZIONE
PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA

Raccolta di scritti
in memoria di
Loris D'Ambrosio

3

Quaderno di intelligence

Gnosis



LORIS D'AMBROSIO
biografia

È nato a Isola del Liri (Fr) il 12 dicembre 1947 e morto a Roma il 26 luglio 2012. Dopo la laurea in giurisprudenza, conseguita nel 1970 con il massimo dei voti presso l'Università "La Sapienza" di Roma, diviene procuratore legale nel 1973 e magistrato ordinario nel 1977. È prima pretore a Volterra e poi, dal 1979, sostituto procuratore della Repubblica in Roma. Nel 1987, viene chiamato al Ministero della Giustizia dove svolge le sue funzioni fino al 2001 presso l'Ufficio Legislativo, la Direzione Generale degli Affari Penali (quale Direttore dell'Ufficio Studi) e l'Ufficio di Gabinetto del Ministro prima come vice Capo dei Ministri Conso e Dini, e poi come Capo di Gabinetto dei Ministri Caianiello, Flick, Diliberto e Fassino. Nel 2001, diviene sostituto procuratore generale presso la Cassazione e nel 2004 consulente per la giustizia del Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi. Nel 2006, il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano lo nomina suo consigliere per gli affari della Giustizia.

INDICE

Prefazione	pag. 5
Parte I	
Il quarto potere	pag. 15
Il segreto di stato tra responsabilità politica e controllo giurisdizionale	pag. 25
Spunti in tema di motivazione e principi costituzionali	pag. 49
Parte II	
Mafia e imprese vent'anni dopo Capaci, via d'Amelio,mani pulite ...	pag. 69
La Cassazione penale tra lacune legislative ed esigenze sovranazionali .	pag. 99
L'autosufficienza del ricorso nel giudizio penale di Cassazione	pag. 119
La riforma delle procedure per le imprese in crisi: premessa per la riforma del diritto fallimentare	pag. 145
La "Commissione Jucci" alle radici della legge di riforma dei servizi di informazione per la sicurezza	pag. 157
"Prudenza" e deontologia del giudizio	pag. 173
Parte III	
Nuovo modello per la gestione del sistema penitenziario	pag. 195
I servizi sociali a tutela dei minori e rapporti con gli organi di Polizia	pag. 201
L'attività dell'Ispettorato Generale in Italia - regolazione e procedi- mentazione -	pag. 219
Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo	pag. 241
Parte IV	
Per Loris D'Ambrosio	pag. 263
Appendice	
Proposta di Riforma Commissione Jucci	pag. 267



PREFAZIONE

Il 26 luglio 2012 la comunità d'intelligence italiana ha perso un amico.

Loris D'Ambrosio, nel corso di una lunga esperienza al servizio delle istituzioni – che lo ha visto impegnato tra l'altro negli uffici giudiziari romani, all'Alto Commissariato Antimafia, al Ministero della Giustizia ed infine al Quirinale - ha concorso non di rado, con sapienza, equilibrio e passione, all'elaborazione delle linee fondamentali lungo le quali si è sviluppata la legislazione in tema di organismi informativi: il cuore ed il baricentro di questo impegno rimane, senza dubbio, la partecipazione del dott. D'Ambrosio ai lavori della nota Commissione Jucci nel 1997/1998, ma il suo sguardo attento lo ritroviamo lungo tutto il corso della sua straordinaria e meritoria carriera. La sua sapienza giuridica ha contribuito costantemente a dare contenuti al dibattito sviluppatosi intorno alla necessità di riformare la Legge 801 del 1977 (emersa già con grande forza alla caduta del Muro di Berlino), sfociata nei più recenti interventi di riforma del nostro settore del 2007 e del 2012. Sono, del resto, un testimone diretto dell'attenzione che riservava al settore dell'intelligence: nel corso della prima metà del 2007 il Prefetto Gabrielli, allora Direttore del SISDE, nel pieno dell'esame parlamentare del testo che poi sarebbe stato approvato in modo bipartisan dal Parlamento della XV legislatura, mi chiese di raggiungere il Cons. D'Ambrosio al Quirinale per approfondire con lui alcune questioni (oggetto di intervento legislativo) di vitale importanza per i servizi di informazione per la sicurezza, ma altrettanto gravide di rilevanti profili giuridici. Fu per me un'occasione straordinaria per approfondire la conoscenza del Cons. D'Ambrosio e fui positivamente "obbligato" ad impegnarmi in

un'analisi su alcuni peculiari istituti che stavano per formare oggetto di approvazione parlamentare. In modo particolare, furono oggetto di disamina le cc.dd. garanzie funzionali (oggi disciplinate negli artt. 17 e ss. della legge 3 agosto 2007, n. 124): ebbene l'introduzione di cause di giustificazione del reato – novità nel nostro ordinamento giuridico quando si parla del personale dei servizi di informazione per la sicurezza – sollecitava nel Cons. D'Ambrosio un'attenta riflessione, tenendo egli sempre alla mente l'imprescindibile ed ineliminabile tutela assicurata ai diritti ed alle libertà dalla nostra Costituzione e dal diritto internazionale. Non meno importante fu lo spazio di approfondimento che dedicammo alla nuova disciplina in tema di segreto di Stato a cui si stava dando corso, guardando con attenzione alla giurisprudenza del giudice delle leggi nel frattempo formatasi.

Ricordava, infine, il pensiero della Consulta espresso in diverse decisioni: la sicurezza nazionale è un cardine, un interesse “*presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico*” (Corte cost., sentt. 82 e 86 del 1977), tocca l'esistenza stessa dello Stato: a questa idea ha legato il suo impegno istituzionale, quando, nelle numerose occasioni di vita, era stato chiamato ad offrire il suo contributo.

Egli, in quel colloquio per me ricco di straordinari spunti di riflessione, mi fornì la chiave di lettura di come dev'essere un uomo delle Istituzioni repubblicane: sempre con lo sguardo rivolto ai cittadini, ai loro bisogni.

Per questo abbiamo pensato di dedicare alla sua memoria questa pubblicazione, un piccolo segno della riconoscenza che gli portiamo e dell'affetto con cui lo ricordiamo; pubblicazione, per la quale ringraziamo il Direttore di AISI per la sensibilità ancora una volta dimostrata, che si colloca in modo centrale nella prospettiva di promuovere e diffondere la cultura della sicurezza.

Per raggiungere gli obiettivi ci siamo rivolti ad un magistrato, Giancarlo Capaldo (attuale Procuratore della Repubblica aggiun-

to a Roma), che ha condiviso con Loris D'Ambrosio i primi passi della carriera, i momenti più importanti della vita lavorativa di una persona, quelli che fanno diventare amici, legati per sempre.

Il Cons. Capaldo, cui siamo grati per l'impegno e la passione che ci ha messo, ha inteso in modo sostanziale aiutarci nella cura di questa pubblicazione, chiedendo a colleghi magistrati che hanno condiviso con D'Ambrosio esperienze di lavoro comune di ricordarlo non con attestati commemorativi, ma ciascuno contribuendo, con completa ed autonoma scelta dei temi da trattare.

Gli elaborati che troverete pubblicati sono stati suddivisi in tre parti, procedendo secondo un criterio cronologico che muove dalle prime significative esperienze di lavoro in prima linea, negli uffici giudiziari romani, per giungere alle vette del "colle più alto di Roma".

Nella prima parte abbiamo, quindi, raccolto i contributi di coloro che condivisero con il Cons. D'Ambrosio, a cavallo tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta, l'appartenenza ad un pool specializzato nel contrasto all'eversione di estrema destra presso la Procura di Roma: si tratta del medesimo dott. Capaldo (che fu tra i promotori della nascita di questo pool e che vi coinvolse Loris D'Ambrosio) e degli allora sostituti procuratori della Repubblica Alberto Macchia e Giovanni Salvi.

Nella seconda parte, che spazia, temporalmente, lungo tutti gli anni novanta per giungere sino al 2001, troverete quelli di quanti incrociarono il proprio percorso professionale con il "protagonista" di questo lavoro nella sua lunga esperienza al Ministero di (Grazia e) Giustizia.

Il nuovo codice di procedura penale (autentica svolta nell'ambito del diritto italiano) fu elaborato da un'apposita commissione istituita nel 1987 dal compianto Ministro Giuliano Vassalli: di tale gruppo di insigni giuristi, noto come Commissione Pisapia, faceva parte l'attuale giudice costituzionale Giorgio Lattanzi, il cui contributo apre questa seconda parte; il coordinatore della Segre-

teria tecnica che supportava la commissione (di cui faceva parte il dott. D'Ambrosio) era il Cons. Giovanni Conti.

In questa seconda parte della pubblicazione troverete, poi, lo scritto curato dal Presidente emerito della Consulta, Prof. G.M. Flick, che, divenuto nel 1996 Ministro della Giustizia, chiamò con sé Loris D'Ambrosio elevandolo al rango di Capo di Gabinetto; prosegue con i lavori dei suoi due Vicecapi di Gabinetto, dott.ssa Elisabetta Cesqui e dott. Carlo Piccininni e si conclude con Stefano Racheli che oltre ad aver collaborato con D'Ambrosio al Ministero (era il capo dell'Ufficio libere professioni) aveva con lui un rapporto già consolidato da quando, nel 1988, fondò, insieme ad altri (tra cui lo stesso Giancarlo Capaldo, Mario Almerighi, Giovanni Falcone ed Armando Spataro), un'articolazione dell'Associazione Nazionale Magistrati, che prese appunto il nome di Proposta 88- Movimento per la giustizia, entro la quale si determinò il primo impegno associativo di Loris D'Ambrosio che ne diventerà, col tempo, tra gli esponenti di punta.

La terza ed ultima parte di questo quaderno riguarda gli ultimi dieci anni, quelli trascorsi dal dott. D'Ambrosio alla Presidenza della Repubblica; ne sono autori: il cons. Franco Ionta (capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria), la dott.ssa Stefania Di Tomassi (capo dell'Ispettorato del Ministero della Giustizia), la dott.ssa Franca Zacco, che è succeduta al dott. D'Ambrosio al Quirinale ed infine l'attuale giudice costituzionale Paolo Grossi.

Nel merito dei singoli interventi, si rassegnano i seguenti elementi di sintesi.

Parte I (Procura della Repubblica di Roma 1979-1982),

In apertura, il Cons. Capaldo pone l'attenzione su un tema di grande rilevanza politico culturale, particolarmente sensibile da ormai molti anni: quello dell'intreccio, potenzialmente perverso, tra un uso spregiudicato dei mezzi di comunicazione di massa e l'azione della magistratura.

Il contributo del dott. Salvi tratta del segreto di Stato, il tema probabilmente più delicato della normativa sull'intelligence e rispetto al quale, non a caso, negli ultimi anni si sono succeduti numerosi pronunciamenti della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione; ne emerge che la faticosa ricerca di un punto di equilibrio tra il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e la tutela del segreto.

Infine il Cons. Macchia tratta il tema della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, incentrando l'attenzione, oltreché sull'art.111 della Costituzione (il "volto costituzionale" della motivazione), sulla dimensione polifunzionale dell'obbligo di motivazione che risiede in una pluralità di precetti costituzionali tra cui: il diritto di difesa, l'obbligatorietà dell'azione penale, la presunzione di non colpevolezza.

Parte II (Ministero della Giustizia 1987-2001),

in apertura troverete il contributo fornitoci dal Presidente emerito della Consulta, prof. GM Flick; sintesi efficacissima di un pezzo di storia di questo Paese che parte dalla stagione delle stragi 1992/93 e di "mani pulite" per giungere sino ai giorni nostri.

L'attenzione del Cons. Lattanzi è, invece, caduta sul ruolo della Corte di Cassazione (Corte suprema?, giudice di terza istanza?, giudice di sola legittimità o anche di merito?) e sulla novità relativa al rapporto della Cassazione (garante delle regole) con la Corte Europea dei diritti dell'uomo (garante dei diritti).

Il Cons. Conti tratta il tema dell'"autosufficienza del ricorso" nel giudizio penale di Cassazione, ovvero dell'opportunità che la Suprema Corte, in ambito penale, possa entrare o meno nel merito del processo.

Il dott. Piccininni descrive le linee fondamentali di un disegno di legge delega dell'ottobre 2000 (elaborato con il cons. D'Ambrosio) riguardante la riforma delle procedure relative alle imprese in crisi; in tale sede prese avvio un primo cambiamento di pro-

spettiva rispetto al passato, ponendosi al centro la salvaguardia dell'attività d'impresa e dei posti di lavoro più che la sanzione nei confronti dell'imprenditore insolvente.

L'esigenza di intendere i termini intelligence e diritto come endiadi e non come ossimoro sta alla base, come ci rammenta la dott.ssa Cesqui nel suo contributo, della Legge 801/77; tale ordinamento normativo, la prima regolamentazione dell'attività dei Servizi italiani con atto legislativo, assolse in gran parte le finalità per le quali era stata concepita e tuttavia, nel volgere di pochi anni, emerse l'esigenza di procedere ad una sua rivisitazione. A tal scopo, nel marzo del 1997, il Governo istituì una commissione di studio (presieduta dal gen. Jucci e della quale faceva parte Loris D'Ambrosio) che potesse fornire al Governo stesso ed al Parlamento la base per una riforma della materia. La Commissione Jucci produsse un testo che, pur non riuscendo a produrre nell'immediato l'auspicata riforma (per motivazioni di tipo politico), ha costituito un chiaro punto di riferimento per tutti i successivi tentativi di riforma dei Servizi, innervando di contenuti, da ultimo, l'attuale disciplina di cui alla Legge n.124/2007.

Il cons. Rachelì tratta di un altro tema assai delicato, al contempo antichissimo e moderno, quello del rapporto tra "*prudencia*" e deontologia.

Parte III (Presidenza della Repubblica 2001-2012), il Cons. Ionta, forte della sua più recente esperienza, denuncia l'annoso problema del sovraffollamento delle carceri e le sue conseguenze e tratteggia le linee essenziali di un'auspicabile azione risolutrice, di un "piano carceri" articolato in interventi sull'edilizia carceraria, su misure deflattive nonché sulle risorse umane preposte al buon funzionamento del sistema.

La dott.ssa Zacco accende un faro sul delicatissimo tema della giustizia minorile e sulla nuova sensibilità richiesta alle forze di polizia che si occupano di minori interagendo con l'Autorità Giudiziaria ed i servizi sociali, al fine del recupero dei minori, della lo-

ro maturazione e crescita (pur senza tralasciare le finalità generali della pena).

Il Cons. Di Tomassi offre una panoramica sulla storia, i principi e le linee guida relativi all'attività dell'Ispettorato del Ministero della Giustizia, soffermandosi da un lato sul rapporto dell'Ispettorato con il Consiglio Superiore della Magistratura (coerentemente al dettato costituzionale), dall'altro sulla relazione tra l'attività amministrativa dell'Ispettorato e l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati.

Il Prof. Grossi propone, infine, il testo di una sua relazione sviluppata nel corso del Convegno di studi su "I rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo", nella quale, dopo un'appassionata riflessione sulle tesi sul pluralismo ordinamentale ovvero su quelle che sostengono posizioni di convinto statalismo, giunge ad esaltare una visione ispirata alle prime, in quanto più arricchente per i giuristi, "perchè consente di percepire, individuare e preservare tutte le diversificate ricchezze dell'universo giuridico".

Il quaderno si conclude con la pubblicazione del discorso con cui il primo Presidente *pro tempore* della Suprema Corte, dott. Ernesto Lupo, ha reso omaggio a Loris D'Ambrosio in occasione delle esequie del 28 luglio 2012, parafrasando la quale concludiamo anche questa breve nota introduttiva:

"addio Loris, a nome della comunità d'intelligence, ti siamo grati e ti ringraziamo".

Bruno VALENSISE

Direttore della Scuola di Formazione
del Sistema di Informazioni per la Sicurezza della Repubblica

PARTE I

PROCURA DELLA REPUBBLICA DI ROMA 1979-1987

IL QUARTO POTERE

Giancarlo CAPALDO

IL SEGRETO DI STATO

TRA RESPONSABILITÀ POLITICA
E CONTROLLO GIURISDIZIONALE

Giovanni SALVI

SPUNTI IN TEMA DI MOTIVAZIONE
E PRINCIPI COSTITUZIONALI

Alberto MACCHIA

IL QUARTO POTERE

Giancarlo CAPALDO

*Io credo nel Dio del massacro.
È il solo che governa in modo assoluto,
fin dalla notte dei tempi.*

Yasmine Reza - Il Dio del massacro

Nella lotta alla *mafia* – a tutte le *mafie*, tradizionali e autoctone, etniche o di settore – la stampa – ma sarebbe meglio dire “i media”, dato che si intendono qui tutti gli strumenti di comunicazione, dalla carta stampata ai media televisivi e all’informazione in rete – ha avuto un ruolo fondamentale accanto alla magistratura e alle forze di polizia. Nei momenti critici, i media hanno saputo raccontare, con maggiore o minore trasporto, le fasi recrudescenti della battaglia, portando quotidianamente gli eroi antimafia agli onori della cronaca. Intorno alla contrapposizione Stato/criminalità organizzata hanno saputo costruire una narrazione spesso efficace, sebbene a volte fittizia.

Nonostante i meriti indiscutibili ed il coraggio eroico che i media hanno saputo dimostrare, anche il loro ruolo nel nostro Paese

Questo scritto è tratto dal libro *Roma Mafiosa – Cronache dell’assalto criminale allo Stato* di Giancarlo CAPALDO – Editore Fazi di Roma (maggio 2013) di cui costituisce il paragrafo 7 del XII capitolo.

richiede oggi, al pari di quello della magistratura, una profonda riflessione.

I media costituiscono ormai – sul piano della costituzione materiale – la quintessenza della democrazia; già dalla fine della seconda guerra mondiale la stampa è stata chiamata “*Quarto Potere*”, un potere che si è aggiunto prepotentemente ai tre tradizionali (legislativo-esecutivo-giudiziario) e che, quindi, avrebbe dovuto essere fin da allora autonomo e responsabile.

Ma anche quello mediatico, come ogni potere in Italia, non è mai stato pienamente autonomo. La mancanza di autonomia dipende dal fatto che i poteri politici ed economici sono spesso proprietari dei mezzi di informazione. A compromettere ulteriormente la situazione c'è inoltre il problema della irresponsabilità, che è l'effetto di quella cultura politica generata dall'attuale sistema: ogni potere vuole e può sfuggire a qualsivoglia strumento di controllo.

L'irresponsabilità a livello politico è stata, per così dire, certificata dalla caduta della Prima Repubblica, determinata dall'intervento giudiziario e non certo dal funzionamento dei meccanismi di ricambio politico previsti dal sistema.

Anche nella magistratura gli organi di controllo (CSM e Ministro della Giustizia) e di giurisdizione regolatrice (Corte di Cassazione) non riescono ad evitare e neppure a reprimere un uso distorto degli strumenti giudiziari (si pensi ad iniziative processuali da parte di uffici incompetenti per territorio; alla clonazione dei procedimenti; agli interrogatori ed agli esami testimoniali su circostanze extraprocessuali; alla produzione e pubblicazione di intercettazioni prive di valenza penale; alle disinvolture procedurali, come le perquisizioni e le intercettazioni esplorative; alle iscrizioni nel registro degli indagati in coincidenze temporali sospette e così via).

La stessa distorsione coinvolge il *Quarto Potere*, che di fatto non risponde della sua attività, essendo del tutto insufficienti, inad-

guati e tardivi gli strumenti esistenti per il controllo delle sue responsabilità.

Sempre più la magistratura e i media cercano di occupare gli spazi politici che dovrebbero appartenere al Parlamento, al governo ed ai partiti. In questa operazione di “riempimento” di nuovi spazi, né la magistratura, né i *media* attuano una strategia precisa, ma agiscono spesso in modo convulso e contraddittorio.

Accanto a magistrati e giornalisti seri, ce ne sono altri che, affascinati dalla possibilità di un’eco massmediatica rischiano di abbandonarsi alla sete di successo, cambiando allo stesso tempo i connotati al potere giudiziario ed a quello dei media, ponendosi come referenti insostituibili e totemici dell’opinione pubblica. Nascono così personaggi “intoccabili” che, sfruttando la loro immunità, fanno continue incursioni in un sistema costretto, per la sua debolezza, a schierarsi sempre con loro, conferendogli così una forza sempre maggiore.

Si è arrivati al punto che il Consiglio Superiore della Magistratura, la Corte di Cassazione e l’Associazione Nazionale Magistrati, per il timore di essere oggetto di attacchi massmediatici o di iniziative processuali, non sempre riescono a prendere decisioni nette ed indiscutibili dettate solo dai valori e dai principi del diritto che sono chiamati ad applicare. Spesso non hanno la forza di vigilare sui confini della corretta attività giudiziaria, perché altrimenti dovrebbero puntare il dito contro i “professionisti intoccabili”. L’ANM continuamente alla ricerca del più vasto consenso possibile, stempera tutti i giudizi e fa tatticamente ricorso alla perentoria quanto vuota declamazione di indiscussi principi generali, secondo il motto tardo-latino “*verba generalia non sunt appiccicatoria*”.

Le sempre più frequenti diffamazioni commesse dai giornalisti potrebbero essere fermate solo con un intervento della magistratura, ma ciò non avviene quasi mai, sia perché c’è un filo sottile che lega una parte della magistratura ai giornalisti “intoccabili”,

sia perché il timore che si mettano in atto campagne denigratorie scoraggia le iniziative giudiziarie a tutela del diffamato e l'inerzia viene giustificata con una supposta difesa della libertà di espressione e di stampa.

Alcuni giornalisti ed alcune testate finiscono con l'essere *legibus soluti*, diventando altro da sé: parti di gruppi politici o di gruppi di potere.

L'uso distorto della funzione giudiziaria e della comunicazione potrebbe portare alla creazione di *dossier* virtuali in cui si raccolgono informazioni private sui cittadini, prive di ogni valenza penale ma utilissime per screditare qualcuno attraverso il collaudato sistema della macchina del fango. Forse la lezione di Mino Pecorelli e del suo "O.P." è ancora valida nel mondo della comunicazione e i *dossier* sono passati dalle stanze dei servizi segreti a quelle di qualche "professionista".

Quello che conta di più per un giornalista, e soprattutto per il suo editore, è la produzione di notizie. Questi "procacciatori di notizie", lanciati in una folle corsa commerciale per non rimanere indietro rispetto agli altri, si preoccupano più di scopiazzare un'esclusiva che di controllare le fonti: è più importante acquisire un piccolo pezzo di potere per alimentare la macchina dell'informazione piuttosto che verificare la veridicità di quanto sarà pubblicato. Facendo indebitamente ricorso al diritto di informare, si limitano a sputare la propria verità su un fatto, una verità momentanea, che rimane in circolo per poco tempo, ma che può produrre danni irreparabili nel mondo reale. Una verità che non tiene conto della serietà e fondatezza degli elementi di accusa, del rispetto delle regole processuali; e della dignità umana, una verità che mescola, senza distinguerli, fatti che hanno rilievo penale e fatti di valenza solo politica, etica e deontologica che non dovrebbero essere neppure oggetto delle indagini della magistratura e della conseguente pubblicità processuale.

Oggi la forza di una certa stampa sta nella sua inclinazione al massacro, cioè alla distruzione di personaggi-chiave identificati come nemici dalle testate o da chi, più o meno apertamente, le controlla. Nascono così scandali ad orologeria, attacchi personali tesi a delegittimare una persona. È quel meccanismo che Roberto Saviano chiama “macchina del fango”. Come afferma lo scrittore, «la democrazia è letteralmente in pericolo. Può sembrare esagerato, ma non lo è».

Del resto non sarà un caso se anche il Movimento Cinque Stelle – che non ha perso occasione per professare la propria conflittualità verso la classe politica e ogni tipo di “casta”, considerandole, corrotte, inique ed approfittatrici – abbia riservato il medesimo sentimento anche alla Stampa. Ne è riprova che tutte le interviste rilasciate dai grillini si rivolgono ai media Esteri, preferendo piuttosto la stampa turca a quella italiana, snobbando e ridicolizzando quest’ultima.

Il fatto è che Beppe Grillo e i suoi sodali sembrano vedere un file rouge tra la stampa e il potere, accomunati dalla loro forza mistificatrice della realtà, da un’indubbia, fastidiosa capacità di travisare fatti, affermazioni, dichiarazioni.

Claudio Messori, neo coordinatore del gruppo di comunicazione del M5S al Senato, in un post di fuoco del 19 marzo 2013 dal titolo “L’esercito degli spalamerda”, ha sprigionato la sua indignazione verso le travisazioni di cui i media sono stati capaci, con parole cariche di riprovazione: “La macchina del fango sta lavorando a pieno regime. Sono disperati. Peggio che alla frutta. Devono infangare ma sono a corto di melma. E allora che fanno? Inventano. Siamo alla diffamazione creativa. E forse non lo fanno neanche apposta: rispondono agli ordini. Tanto che poi ti chiamano e quasi si scusano”.

E chiude l’intervento con una affermazione shockante e antitetica al suo ruolo: “Da domani non parlerò più con nessuno. Non prendetevela con me. Se tra di voi c’è qualche bravo giornalista,

che vada piuttosto all'ordine dei giornalisti e chieda di radiare questi buffoni, perché screditano tutta la categoria". L'esperto di comunicazione sceglie, quindi, di non comunicare più.

La "macchina del fango" massacra le persone scomode (tra queste anche Giovanni Falcone) servendosi di dettagli privati spesso decontestualizzati, insinuazioni, suggestioni, manipolazioni, collegamenti infondati. Ovviamente, quello che si scrive o si dice non è la verità; l'importante è che lo sembri. È la verità che piace alla stampa e che, per un giorno, una settimana o un arco di tempo comunque limitato, riesce ad essere venduta come verità per tutti. Ha poca importanza che non lo sia, perché quello che conta è l'apparenza, l'effetto, la sensazione: è così che, con il pretesto della verità, si insinua la calunnia.

Raggiunto lo scopo si può andare avanti verso la prossima vittima in questo gioco al massacro senza fine. "Un fetore nauseabondo", scrive Mario Calabresi nell'articolo "D'Ambrosio, il dramma di una storia rovesciata", apparso su la "La Stampa" il 27 luglio 2012 in occasione della scomparsa di Loris D'Ambrosio, "un vizio tutto italiano che dura da decenni e di cui non riusciamo a liberarci. O recuperiamo il senso delle proporzioni ed il rispetto per gli altri, abbandonando l'istinto al linciaggio ed alla demonizzazione, oppure saremo davvero perduti". E, continua Calabresi, "la barbarie si è impossessata di molti italiani, anche di quelli che chiedono a gran voce verità, giustizia e che dovrebbero avere perlomeno senso di legalità", perché senza legalità non può esservi giustizia. E la verità? Solo qualche volta, col tempo, si ristabilisce. Ma ormai non interessa più a nessuno: al massimo, sarà scritta, in caratteri minuscoli in un angolo del giornale, come un epitaffio destinato a non essere mai letto, o liquidata con qualche frettolosa parola in un notiziario.

Ma così deve andare: *the show must go on.*

Come ha scritto Luigi Manconi su “Il Foglio” del 19 giugno 2012, riferendosi ad alcuni magistrati “professionisti”, ma in termini che potrebbero valere anche per alcuni giornalisti “professionisti”, «il cuore della questione sta palesemente altrove. E risiede, credo, in questo moralismo immorale, in questa furia giustizialista, sguaiata, cinica, in questa foia epuratrice che sembra compiacersi oscenamente del fatto che la schiera dei sospettati e dei futuri epurati, si allunghi indefinitivamente. Non è così singolare: fare di ogni erba un fascio è tentazione fascistica propria del carattere nazionale e di un certo spirito del tempo».

E questo “moralismo immorale” è lo strumento di quella parte della stampa e della magistratura che pensa solo ad accrescere il proprio potere: potere per il potere.

Fa venire i brividi rivedere ed riascoltare oggi una puntata della trasmissione *Babele*, andata in onda su RAI 3 il 12 gennaio 1992, pochi mesi prima della strage di Capaci.

In quella trasmissione, facilmente reperibile sul web, si può assistere all’agghiacciante aggressione di cui fu allora vittima Giovanni Falcone, intervistato da un prestigioso giornalista come Corrado Augias, che non riuscì a staccarsi da un certo conformismo politico di sinistra e da un patinato “professionismo” antimafia. Augias “accusò” Falcone di tutto: dall’aver scritto, insieme a Marcelle Padovani, il libro “Cose di Cosa Nostra”, all’essere sopravvissuto all’attentato “sospetto” dell’Addaura, all’aver lasciato la procura di Palermo per accettare la nomina di direttore generale per gli affari penali, offertagli dal ministro Martelli. E, infine, Falcone fu persino “accusato” di essere ancora vivo: “lei è ancora tra noi, chi la protegge?” gli domandò Corrado Augias.

Lucida, calma, disperata, profetica e di insuperabile valore etico fu la risposta solitaria di Falcone a queste accuse.

Egli domandò: “Ma è possibile che, nel nostro Paese, non si è credibili se non si viene ammazzati? Ed è tua la colpa se non esplosce la bomba che dovrebbe ucciderti?”.

Nel suo libro si legge: “si muore generalmente perché si è soli o perché si è entrati in un gioco troppo grande. Si muore spesso perché non si dispone delle necessarie alleanze, perché si è privi di sostegno. In Sicilia la mafia colpisce i servitori dello Stato che lo Stato non è riuscito a proteggere”.

Il 23 maggio 1992 a Capaci, il mondo scoprì che Giovanni Falcone era rimasto solo.

Falcone non è stato l'unico ad essere abbandonato da una pletera di ipocriti farisei. Insieme a lui tante, troppe, sono le vittime del perbenismo, del moralismo d'accatto, della codardia umana. Voglio qui ricordare Loris D'Ambrosio, un amico della mia gioventù, con il quale in anni lontani ho condiviso la fatica delle indagini contro l'eversione nera e la paura per l'uccisione di persone a noi vicine. Egli è improvvisamente morto di infarto il 26 luglio 2012 a Roma, mentre partecipava ad una riunione redazionale presso una casa editrice. La sua morte è stata immediatamente, a ragione o a torto, collegata allo stress subito nelle settimane precedenti a causa dei numerosi attacchi mass mediatici. I mezzi di informazione avevano riportato le conversazioni telefoniche tra D'Ambrosio ed il senatore Mancino, intercettate dalla procura di Palermo nell'ambito dell'inchiesta sulla così detta “trattativa”. Di lui scrive Luciano Violante in un articolo, intitolato “Le notizie e la dignità delle persone”, pubblicato sull’“Unità” del 28 luglio 2012.

Il suo carattere schivo lo rendeva inidoneo ad affrontare la melma della polemica che si era accanita contro di lui per colpire altri (il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, N.d.R.). Ora Loris non c'è più. Dopo gli articoli di ieri, alcuni pieni di ipocrisia, il giornalismo italiano può ricominciare da domani a gettare fango? A gettarlo su questo o su quel personaggio, a pubblicare l'uno accanto all'altro, in un unico servizio, fotografie di capimafia pluriergastolani, di testimoni e di galantuomini che hanno servito lo Stato e che sino a prova contraria hanno diritto ad

essere considerati tali? (...) Sergio Rizzo, uno dei migliori giornalisti italiani, ha insistito ieri sul fatto che i giornalisti si limitano a riportare i fatti che accadono. Non sono d'accordo. Il giornalista non è un cane da riporto. Il giornalista è un interprete della realtà e la notizia ha un significato diverso a seconda del modo in cui è data, della pagina in cui è pubblicata, della foto che l'accompagna, del titolo, dell'ampiezza dell'articolo, degli aggettivi usati, degli articoli che sono vicini nella stessa pagina e così via. La responsabilità del giornalista è un capitolo della responsabilità degli intellettuali. Nella società dei mezzi di comunicazione è possibile che il comunicatore non abbia alcuna responsabilità professionale? Egli forma l'opinione pubblica, fa nascere giudizi e schieramenti. Può distruggere la reputazione di un uomo o creare un mito. Chiediamo responsabilità ai magistrati, ai politici, ai funzionari pubblici, ma quelli che formano la nostra opinione non rispondono?

Sono trascorsi alcuni mesi e tutto è come prima. Il giornalismo di trascrizione continua la sua opera implacabile per incidere con modalità illegittime sulle nostre istituzioni (si pensi alle vicende siciliane che hanno coinvolto il procuratore di Palermo Francesco Messineo ed a quelle relative a Paolo Mancuso, aspirante al posto di procuratore di Napoli), le fughe di notizie continuano a mietere vittime più o meno innocenti (si pensi alle numerose indagini ed agli innumerevoli nomi emersi nelle mille tangentopoli, tutti dati in pasto alla famelica opinione pubblica giacobina anche se molte delle persone citate non subiranno neppure un processo perché la loro posizione sarà successivamente archiviata), i comunicati anonimi, sempre più elaborati, si insinuano nelle pieghe delle inchieste per offrire spunti che non arrivano dalle indagini (si pensi all'anonimo che ha determinato le dimissioni del vice capo vicario della polizia Nicola Izzo ed a quello relativo al presunto spionaggio contro i pubblici ministeri di Palermo che indagano sulla cosiddetta "trattativa").

Nessuno, in tutto ciò, può ritenersi innocente. Non basta essere neutrale e non partecipare alle infamie. Occorre ribellarsi alle prevaricazioni, alle ingiustizie, alle mistificazioni. È necessario seguire l'insegnamento di Mahatma Ghandi: "Siate voi il cambiamento che volete vedere nel mondo".

IL SEGRETO DI STATO TRA RESPONSABILITÀ POLITICA E CONTROLLO GIURISDIZIONALE

Giovanni SALVI

1. Conflitti prevedibili

La tensione all'interno del circuito di decisione e controllo sul segreto di Stato non si è spenta con la sentenza della Corte costituzionale che ha deciso il conflitto di attribuzione tra gli uffici giudiziari milanesi e la presidenza del consiglio¹. La Corte di cassazione ha infatti reso una decisione² che ha riproposto i temi che il giudice delle leggi aveva lasciato insoluti. Contro la Corte di cassazione è stato proposto un nuovo conflitto di attribuzioni, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale il 27 marzo 2013. Nella complessa trama di poteri decisionali e strumenti di controllo (ivi compresi quelli esterni al circuito del segreto e interferenti con l'accertamento di responsabilità penali) stenta a farsi strada la consapevolezza che l'opposizione del segreto non è strumento del potere esecutivo per paralizzare l'azione penale.

La distinzione tra segreto e garanzie funzionali è ovviamente ben nota agli interpreti e agli operatori. Non si tratta quindi di

¹ Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 3 aprile 2009, pubblicata in *Cass. Pen.*, 10, 2009, p. 3703 ss., con nostra nota *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, p. 3729 ss, alla quale si rinvia per i riferimenti bibliografici. Sulla vicenda Abu Omar, sempre dal punto di vista dei conflitti istituzionali, si può consultare anche il nostro *Processo penale e segreto di Stato. Oltre Abu Omar*, in *Questione Giustizia*, 2010, fascicolo 2, con ulteriori riferimenti.

² Corte di cassazione, Sez. 5, Sentenza n. 46340 del 9/09/2012 (dep. 29/11/2012).

un difetto di conoscenza. Semmai siamo di fronte a una tensione intrinseca alla strada che il legislatore ha scelto per disciplinare le garanzie funzionali e che, nello strutturare una causa di giustificazione ristretta all'interno di una fitta rete di limiti, riserva pur tuttavia all'autorità giudiziaria un corposo potere di valutazione. Il legislatore è stato ben consapevole che il circuito di decisione e controllo così strutturato aveva in sé il germe del potenziale contrasto irrisolvibile (si pensi alla questione della dislocazione del potere decisorio circa la rilevanza dell'informazione e circa la sua attinenza ad aree di inopponibilità del segreto o di divieto di azione *extra legem* dell'operatore del servizio). Per questa ragione aveva previsto che il segreto non potesse venire opposto ai due organi cui compete la parola ultima sulla legittimità della condotta dell'esecutivo: il Comitato di vigilanza parlamentare, per il circuito di controllo politico; la Corte costituzionale in sede di conflitto tra poteri, per quello giurisdizionale.

Controllo dunque, quello della Corte, che si connota di valutazioni di merito e che va ben al di là di quello che essa esercita negli ordinari casi di conflitto. La Corte costituzionale non ha però ritenuto di spingersi in questo campo ignoto: *hic sunt leones*. Il contrasto è rimasto irrisolto e le garanzie funzionali ancora una volta compresse nell'istituto del segreto, inadatto a riceverle. Per esser del tutto chiari, nel caso concreto la corretta gestione degli istituti è stata forse compromessa dalle scelte operate, una volta adita la strada della negazione dell'esistenza di un'attività del servizio e al tempo stesso quella dell'opposizione del segreto su aspetti che di fatto attenevano all'accertamento di quell'attività. Non entro su questo punto se non per rilevare che la Corte di cassazione ha messo il dito su di un'altra piaga aperta dalla decisione della Corte costituzionale: la scarsa chiarezza concettuale tra apposizione del segreto e opposizione di un segreto necessariamente già apposto: la prima è il presupposto della se-

conda, sia in termini logici che temporali e segue criteri decisionali del tutto diversi dalla seconda. Può infatti anche verificarsi (e dovrebbe essere la norma) che un segreto legittimamente apposto sia comunque non opposto all'a.g.; mai dovrebbe invece potersi verificare – perché logicamente contraddittorio – che sia opposto un segreto non previamente apposto.

Più precisamente ancora, può prevedersi il caso eccezionale in cui l'informazione su cui deve essere apposto il segreto sorga o divenga nota all'autorità che può apporre il vincolo contestualmente alla necessità di opporre il segreto. Questa però non è eccezione alla previsione sistematica della sequela apposizione-opposizione; essa in realtà ne manifesta un caso limite del tutto inserito nella norma. Ciò che fuoriesce dal sistema immaginato dal legislatore è che il segreto sia opposto su informazioni già note nel procedimento penale perché legittimamente conosciute fino a quel momento. Il segreto verrebbe in tal caso utilizzato per una finalità diversa da quella sua propria e cioè quale strumento per impedire l'azione penale, che è semmai un effetto dell'opposizione ma non una sua finalità.

Non a caso la relazione conclusiva dei lavori della Commissione Jucci espressamente così si esprimeva:

“Per quanto riguarda il segreto di Stato, si è cercato di recepire il principio della oggettività del segreto, pur prendendo atto della impraticabilità di una sua applicazione assoluta, richiedendo che il vincolo del segreto di Stato sia, quale regola generale, preventivamente apposto e consentendo, solo in via di eccezione, una opposizione non conseguente ad una preventiva apposizione”.

L'eccezione, dunque, è correlata con il carattere tendenzialmente oggettivo del segreto e non alla contingenza della sua opposizione nel caso concreto. Si noti la nettezza concettuale della utilizzazione dei termini “apposizione” ed “opposizione”.

A quasi vent'anni dalla redazione dell'elaborato della Commissione Jucci stupisce la chiarezza con la quale il gruppo di esperti (tra i quali l'indimenticabile Loris D'Ambrosio) aveva individuato i diversi aspetti di una complessa realtà, ponendo le basi non solo per l'intervento normativo del 2007 ma anche per la comprensione delle dinamiche attuali³. La ragione di questa straordinaria penetrazione, che rende quell'elaborazione ancora attuale, è che essa era radicata nelle esperienze professionali dei diversi componenti. È un dato di fatto che ciascuna delle previsioni in cui si articola la riforma del 2007, che è in realtà attuazione di quell'impostazione concettuale, affonda le sue radici in una o nell'altra vicenda giudiziaria e ciò fino all'attualità (si pensi alle modifiche intervenute sull'articolato del 2007 in materia di intercettazioni). Questa affermazione è valida non solo per le previsioni più strettamente attinenti ai rapporti con l'a.g. (dall'opposizione del segreto alle garanzie funzionali), ma anche per aspetti che apparentemente sono molto distanti da quei rapporti, come la strutturazione degli archivi e dei poteri ispettivi interni. Avere ben chiara questa correlazione è importante, perché aiuta l'interprete a comprendere origine e rilevanza di aspetti che potrebbero apparire marginali.

Certamente non marginale è il tema dell'articolazione dei controlli interni ed esterni, fino a quelli esercitati dall'autorità politica sull'esecutivo e ora – dopo la riforma del 2007 – anche dalla Corte costituzionale in sede di risoluzione di conflitti. Quest'ultima previsione appare proprio nell'orizzonte concettuale della proposta della Commissione Jucci, anche se essa è solo indicata e non trattata con l'approfondimento che una siffatta, ra-

³ Tra gli esperti di provenienza giudiziaria vi era, non a caso, anche Elisabetta CESQUI, al cui saggio nella Parte II – La "Commissione Jucci": alle radici della legge di riforma dei servizi di informazione per la sicurezza – si rinvia per l'esperienza della Commissione.

dicale innovazione avrebbe richiesto. Essa è oggi centrale nel disegno della riforma e può essere dunque interessante comprendere per quali vie si sia giunti ad un'innovazione così rilevante, focalizzando il nostro esame sulla prospettiva del segreto opposto all'autorità giudiziaria. Si ripercorreranno quindi i passaggi ben conosciuti delle decisioni della corte, correlandoli però alle vicende politiche e giudiziarie che ne sono state il presupposto, per giungere alla conclusione che il legislatore è stato ben consapevole di aver esteso il sindacato della corte in sede di conflitto di attribuzioni in materia di segreto e che tale estensione avesse il fine di chiudere il cerchio dei controlli, in parallelo con le misure organizzative interne, presupposto ineliminabile di siffatto controllo.

2. Processi e riforme: un intreccio inestricabile

È noto quanto abbiano pesato gli interventi della Corte costituzionale, originati da controversie giudiziarie, a loro volta fondata su gravi fatti di eversione dell'ordine costituzionale⁴, nel pas-

⁴ Sia qui consentito ricordare un parallelismo illuminante ma poco conosciuto tra le vicende italiane e quelle cilene, che pure furono all'origine degli scritti sul "compromesso storico". Alcuni anni prima del sequestro e dell'uccisione di Aldo Moro, con cui ebbe brusca fine l'esperienza di governo della DC aperto alla collaborazione col PCI, un'analoga azione era stata portata a termine dal servizio segreto cileno, DINA. La reazione all'ipotesi di un avvicinamento tra Democrazia Cristiana e Partito Comunista fu infatti all'origine della decisione di uccidere Bernardo Leighton, importante esponente democristiano cileno, riparato in Italia dopo il colpo di Stato. Come ha riferito Michael Townley, l'agente operativo della DINA che aveva organizzato l'attentato a Roma avvalendosi di militanti della destra eversiva, la decisione di eliminare l'oppositore politico era maturata proprio a seguito del risultato delle elezioni del 1975 in Italia e del dibattito sulla possibilità di un accordo tra PCI e DC; Leighton, infatti, si era fatto promotore di un'iniziativa analoga, finalizzata a raccogliere le opposizioni alla Giunta cilena in un unico fronte. La sinergia tra i percorsi politici italiano e della resistenza cilena causò grande preoccupazione in Cile e la decisione di inserire anche l'esponente democristiano nella "lista" degli oppositori da eliminare. È significativo, in questo contesto, che il SID, pur avendo ricevuto informazioni che indicavano l'avvio di questa operazione, trasmise poi agli organi di polizia informative nelle quali l'indicazione dei militari cileni era sostituita con quella del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), come è stato

saggio da una concezione del segreto di Stato dominata dagli interessi politico-militari a quella basata sulla protezione dei valori costituzionali dello Stato-comunità.

Altrettanto rilevanti sono le conseguenze sul piano del circuito di controllo sul segreto: poiché esso porta al bilanciamento tra interessi, tutti di valore costituzionale, e dunque all'esercizio di un'alta discrezionalità politica, la responsabilità del segreto dovrà far capo al Presidente del Consiglio dei ministri, che dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile (art. 95, prima comma Cost.). Spetta dunque al Presidente del Consiglio e non al Ministro della Giustizia assumere le decisioni ultime circa l'opposizione del segreto all'autorità giudiziaria⁵.

L'individuazione dell'autorità di riferimento lascia però aperto un secondo ordine di questioni: chi e come controllerà che il potere sia correttamente esercitato?

La Corte esclude che il controllo possa esser demandato all'autorità giudiziaria⁶: "il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e, quindi, mentre è connaturale agli organi ed alle autorità politiche preposte alla sua tutela, certamente non è consono alla attività del giudice".

Tutto ciò, continua la Corte, non significa però che la autorità competente sia da ritenere sciolta da qualsiasi vincolo, dotata di un potere assolutamente incontrollato ed incontrollabile e, di conseguenza, del tutto irresponsabile per gli eventuali abusi. La Costituzione risolve il bilanciamento fra l'interesse alla sicu-

possibile accertare molti anni dopo, con il sequestro delle informative originarie e di quelle manipolate.

⁵ Corte costituzionale, sentenza 24 maggio 1977 n. 86, fondata sulla sentenza 6 aprile 1976 n. 82.

⁶ Come avviene per il segreto di ufficio e per quello professionale, ove l'art. 351 del c.p.p. abrogato prevedeva che, nel caso di opposizione del segreto ritenuta infondata, il giudice ordini che il testimone deponga o che il documento sia acquisito, così procedendo oltre nell'accertamento; analoghe disposizioni sono oggi previste dagli artt. 200 e 201 c.p.p.

rezza e quello della giustizia nei casi nei quali vengano in conflitto, attribuendo il potere di controllo al parlamento.

A tal fine la dichiarazione di opposizione del segreto non potrà che esser motivata, al fine di consentire un controllo effettivo da parte del Parlamento e l'adozione delle iniziative conseguenti, nel caso che il segreto sia ritenuto insussistente o non correttamente opposto, tra le quali si annoverano la sfiducia o anche l'incriminazione dell'autorità politica dinanzi al parlamento in seduta comune (art. 96 Cost.)”.

In conclusione, la decisione del Presidente del Consiglio può costituire uno “sbarramento” all'accertamento penale⁷, in quanto i principi costituzionali che riguardano l'esercizio obbligatorio dell'azione e l'autonomia della giurisdizione sono recessivi rispetto alla difesa dei supremi interessi dello Stato. Sul corretto esercizio di un così penetrante potere di “sbarramento”, tuttavia, dovrà vigilare il Parlamento.

Nella ricostruzione della Corte, il controllo ha due capisaldi: la fondazione oggettiva del segreto e l'obbligo per l'esecutivo di indicare “le ragioni essenziali che stanno a fondamento del segreto”, al fine di agevolare il sindacato politico del Parlamento e “contribuire in tal modo ad assicurare, con i mezzi che sono propri del Parlamento stesso, l'equilibrio fra i vari poteri, evitando situazioni che potrebbero sfociare in un conflitto di attribuzioni”.

Il vuoto creato dalla sentenza della Corte nella struttura del segreto di Stato indusse il Parlamento a varare rapidamente la pri-

⁷ Vedremo tra poco come questa affermazione abbia determinato incertezze interpretative e nuovi conflitti, risolti con le decisioni 110/98, 410/98 e 487/00.

ma, organica riforma degli apparati informativi. In questa direzione, per la verità, operò anche una vasta corrente di opinione pubblica, gravemente turbata da quanto andava emergendo nei diversi procedimenti penali e preoccupata che forze incontrollate e oscure potessero nuovamente ostacolare la libera determinazione dei cittadini.

La legge 24 ottobre 1977 n.801 seguì lo schema dettato dalla Corte, senza però affrontare una serie di questione che esorbitavano da quella decisione e che si rivelarono in breve fonte di nuovi, gravi conflitti.

La riforma attribuì al Presidente del Consiglio la responsabilità politica dei servizi informativi, “nell’interesse e per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste a suo fondamento”, così definendo anche i valori costituzionali di riferimento. Nello stabilire i divieti di appartenenza agli organi di sicurezza, si aggiungeva poi (art. 8) che il personale dei servizi doveva essere di “sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà ai valori della Costituzione repubblicana e antifascista”. L’ultima qualificazione, costituzionalmente fondata sulla pregiudiziale antifascista della Costituzione, si spiega storicamente con le vicende giudiziarie a cui s’è fatto cenno e che diedero origine alla riforma.

Significativamente l’espressione segreto politico-militare era sostituita da quella di segreto di Stato.

La fondazione oggettiva del segreto era poi espressamente indicata dall’art. 12, laddove si affermava: “sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costi-

tuzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato”.

L'articolo si concludeva richiamando letteralmente la sentenza n. 86/77: “In nessun caso possono esser oggetto del segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale”.

Si disciplinava poi il controllo parlamentare, istituendosi anche un apposito Comitato parlamentare⁸ e si prevedeva l'obbligo di motivare “sinteticamente” i casi di opposizione del segreto di Stato. Anche questa espressione determinò questioni interpretative, affermandosi da taluno che la motivazione fosse dovuta solo al Comitato e non anche all'autorità giudiziaria.

Si disciplinava poi il nuovo meccanismo di opposizione, interpellò e conferma del segreto, che resterà anche nelle successive riformulazioni. Infine si prevedeva, contrariamente al passato, che l'opposizione del segreto, confermata dal Presidente del Consiglio, portasse non solo alla esclusione della punibilità per la testimonianza reticente, ma anche alla formula definitoria del procedimento nel quale la fonte di prova avrebbe dovuto esser assunta: non doversi procedere nell'azione penale per l'esistenza di un segreto di Stato.

3. Nuove deviazioni, nuovi conflitti

Purtroppo anche queste misure si rivelarono inefficaci a prevenire nuove, gravi deviazioni di entrambe gli apparati. SISDE e SISMi finirono presto nelle maglie del centro di potere costitui-

⁸ La cui denominazione fu oggetto di contesa tra chi spingeva per un pieno controllo e chi invece cercava di mantenere integre le preesistenti prerogative, indice delle turbolenze che permanevano sotto la superficie del generale consenso; alla fine la specificazione “di controllo” fu soppressa e rimase quella definitiva di Comitato parlamentare sui servizi di informazione.

to dalla Loggia massonica Propaganda 2 (P2, al cui vertice era Licio Gelli, con ampie referenze presso la dittatura argentina). Ripresero le attività di dossieraggio finalizzate al condizionamento della vita politica e si diffuse la commistione di interessi pubblici e privati. La situazione più grave apparve quella del SISMi, ove risultò costituita una struttura occulta, parallela a quella ufficiale, utilizzata per le interferenze più diverse nelle vicende politiche ed economiche del Paese (e giunta al punto di condizionare persino quelle statunitensi, con l'organizzazione del cosiddetto Billygate, un'operazione occulta, finalizzata a screditare Jimmy Carter durante la campagna presidenziale utilizzando i buoni rapporti del SISMi con la Libia; l'operazione ebbe largo successo e fu ricompensata con l'apertura di un canale privilegiato verso la nuova presidenza, che doveva esser utilizzato dai governanti italiani). Per tali fatti si procedette ad accertamento penale, conclusosi con la condanna a gravi pene detentive di esponenti del SISMi⁹.

Di non minore gravità risultò il riapparire di quelle stesse condotte che avevano originato la riforma: altissimi funzionari del Servizio militare furono infatti condannati per condotte relative alle indagini sulla più grave strage della storia italiana, l'attentato del 2 agosto 1980 alla stazione ferroviaria di Bologna.

Di questo sostanziale fallimento non può esser fatto carico alla riforma del 1977. Ben altre sono le radici profonde che consentirono le nuove deviazioni¹⁰. Tuttavia fu presto chiaro che né

⁹ Sentenza della Corte d'Assise di Roma, divenuta definitiva in data 10 marzo 1987. La Corte di Cassazione ha escluso che il c.d. Supersismi potesse esser qualificato come associazione per delinquere, ma ha condannato alcuni alti esponenti del Servizio militare per gravi reati, tra cui anche quello di interesse privato, per le operazioni in danno di Billy Carter, fratello del Presidente statunitense.

¹⁰ E che portarono nel 1993 all'arresto di alti esponenti del SISDE per varie attività illecite, collegate con l'esercizio delle funzioni e finalizzate all'appropriazione di ingenti somme di denaro.

la riforma, né la sentenza – pur fondamentale – della Corte avevano posto rimedio definitivo ai potenziali contrasti. Anzi, furono proprio alcune incertezze dogmatiche che aprirono la strada a nuovi conflitti di attribuzione.

La sentenza del 1977 aveva affermato con chiarezza che il segreto di Stato poteva costituire uno sbarramento all'accertamento penale. Non aveva però chiarito fino in fondo come questo sbarramento operasse: il segreto di Stato, cioè, costituiva esso stesso una pietra tombale posta dal governo sulla possibilità di procedere, oppure il segreto di Stato impediva solo l'acquisizione dell'informazione segreta, ma non impediva l'azione penale, se fondata su altre fonti di prova?

E se era fondato il secondo corno dell'alternativa, chi e come avrebbe potuto decidere quali fossero i limiti delle attività dei Servizi, i quali – si ritiene – devono poter operare anche oltre i limiti del precetto penale, valevoli per la generalità? Si tratta cioè del riconoscimento delle c.d. garanzie funzionali, della disciplina di ciò che è lecito e di come esso possa e debba esser compiuto.

Su questi punti la legge era silente, né alcuna luce poteva venire dalla sentenza della Corte, che non se ne occupava.

Il secondo vuoto era costituito dal meccanismo di controllo: come avrebbe potuto il Comitato (e dunque il Parlamento) operare un controllo effettivo se anche ad esso poteva esser opposto il segreto, con la sola mitigazione costituita dall'obbligo di sintetica motivazione?

La prima questione emerse, in tutte le sue articolazioni, dopo qualche anno, quando la procura di Roma, investigando su di un archivio riservato, si imbattè nel contenuto di intercettazioni effettuate dal SISDE in Italia su cittadini spagnoli, sospettati di esser militanti di una formazione terrorista. Attività, dun-

que, ben diverse da quelle di inquinamento che avevano dato origine alla riforma del '77 ma comunque vietate dalla legge italiana, se non effettuate su autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Il Presidente del Consiglio confermò il segreto, opposto dal SISDE, ma l'autorità giudiziaria di Bologna, cui gli atti nel frattempo erano stati inviati, in quanto in quella città le intercettazioni abusive erano state condotte, acquisì gli stessi documenti per altra via e continuò le investigazioni a carico dei funzionari del Servizio.

La Corte costituzionale fu nuovamente chiamata a intervenire, questa volta dal Presidente del Consiglio. Si trattava di dare una risposta al quesito innanzi descritto.

Affermava infatti la Procura di Bologna che la *ratio* delle norme sul segreto non è quella di impedire che si indaghi su un argomento coperto dal segreto di Stato, bensì quella “di evitare che i pubblici ufficiali e le altre persone previste dagli artt. 202 e 256 cod. proc. pen.¹¹ possano essere obbligate a rendere testimonianza e a consegnare atti e documenti, riguardanti fatti coperti da segreto di Stato, ovvero che essi possano essere puniti per il loro rifiuto di compiere tali atti altrimenti obbligatori”.

La Corte doveva quindi trovare il punto di equilibrio tra l'esercizio del potere giurisdizionale, garantito dalla Costituzione e in particolare dall'obbligatorietà dell'azione penale, e la tutela del segreto, quando fondato su valori costituzionalmente di pari o superiore grado.

Con una decisione anch'essa di grande importanza¹², la Corte escluse che l'opposizione del segreto inibisca in modo assolu-

¹¹ Il riferimento è alle norme del codice di procedura penale entrato in vigore nel 1989 e che corrispondono a quelle prima richiamate circa la deposizione di coloro che sono depositari di segreto di Stato, o di documenti coperti da segreto.

¹² Sentenza 9 aprile 1998 n. 110.

to all'Autorità giudiziaria la conoscenza dei fatti ai quali il segreto si riferisce, e quindi precluda al pubblico ministero di compiere qualsiasi indagine, anche se fondata su elementi di conoscenza altrimenti acquisiti. "Tale impostazione" afferma la Corte "altererebbe in questa materia l'equilibrio dei rapporti tra potere esecutivo e autorità giudiziaria, che debbono essere improntati al principio di legalità; né potrebbe questa Corte sostituirsi al Legislatore, operando, in concreto e di volta in volta, senza alcuna base legislativa, valutazioni di merito attinenti al bilanciamento tra i beni costituzionali sottostanti rispettivamente alle esigenze di tutela del segreto e di salvaguardia dei valori protetti dalle singole fattispecie incriminatrici".

"Sulla base di questi principi, e alla luce della disciplina vigente, che non delinea alcuna ipotesi di immunità sostanziale collegata all'attività dei servizi informativi, l'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri non ha l'effetto di impedire che il pubblico ministero indaghi sui fatti di reato cui si riferisce la *notitia criminis* in suo possesso, ed eserciti se del caso l'azione penale, ma ha l'effetto di inibire all'autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto".

Tale divieto riguarda l'utilizzazione degli atti e documenti coperti da segreto sia in via diretta, ai fini cioè di fondare su di essi l'esercizio dell'azione penale, sia in via indiretta, per trarne spunto ai fini di ulteriori atti di indagine, le cui eventuali risultanze sarebbero a loro volta viziate dall'illegittimità della loro origine.

I rapporti tra poteri, concludeva la Corte, devono improntarsi a correttezza e lealtà, nel senso che ciascuno deve esser rispettoso delle attribuzioni dell'altro.

Il *dictum* della Corte doveva però esser ancora precisato per l'insorgere di due nuovi conflitti, nel medesimo procedimento. Con la sentenza n. 410/98 si ribadiva che l'opposizione del segreto determina il divieto di utilizzare l'informazione segreta, anche indirettamente. Di conseguenza il pubblico ministero non avrebbe potuto acquisire da altre fonti le medesime informazioni, così causando la lesione dell'interesse tutelato; le fonti utilizzabili, dunque, devono esser del tutto autonome da quelle segrete e non incidere sul contenuto del segreto, che deve esser tutelato.

Con la successiva sentenza, n. 487/00, la Corte affermò che non spetta al pubblico ministero allegare gli atti segreti al fascicolo processuale, anche se ciò è previsto dal codice di procedura al fine di consentire il controllo del giudice.

4. Il circuito delle responsabilità e il nuovo ruolo della Corte costituzionale

In conclusione, il percorso argomentativo della Corte, nelle tre sentenze risoltrici dei conflitti collegati, è assai chiaro nel distinguere il segreto dalle garanzie funzionali, anche se questo termine non viene mai citato: se un'azione è illegale per la generalità dei cittadini, l'opposizione del segreto di Stato non vale a paralizzare l'azione penale.

Il segreto di Stato è finalizzato a mantenere segrete informazioni che lo siano per la loro natura, sulla base dei limiti costituzionali del segreto. Esso non è, invece, lo strumento per ottenere la non perseguibilità degli operativi del Servizio per fatti in astratto previsti dalla legge come reato. La non perseguibilità (la paralisi dell'azione) potrà esser un effetto indiretto del segreto, ma nulla può assicurare che l'organo dell'azione non trovi altrove le fonti di prova sufficienti per esercitarla. In quest'ultimo caso l'opposizione del segreto si rivelerà inefficace.

Si rendeva dunque necessario un nuovo bilanciamento a opera del Legislatore, ma esso si realizzò ancora in stretto riferimento a un nuovo caso giudiziario. La riforma del 2007¹³ intervenne infatti nel momento in cui il processo per il sequestro di Abu Omar giungeva in una fase cruciale, ponendo tra l'altro il delicato tema dell'opponibilità del segreto da parte dell'imputato (e non solo del testimone). È agevole riscontrare diversi passaggi della legge di riforma che dialogano direttamente con il processo, mentre i lavori parlamentari ne furono addirittura dominati.

Potrebbe dirsi che il rapporto tra Servizi e accertamento giudiziario permei l'intera legge, tanto che pressoché ognuno dei molti articoli di cui si compone il testo dialoga con questioni poste nel corso di diversi procedimenti penali.

Il controllo del Presidente del Consiglio sui Servizi è reso più stringente da una serie di previsioni, intese a disciplinare i casi di delega e i poteri dei diversi organi con attribuzioni in tema di intelligence e sicurezza. A sua volta, l'esecutivo è inserito nel circuito del controllo, per via della previsione dell'inopponibilità del segreto ai controllori e dunque anche alla Corte costituzionale. Anche questa previsione nasce dalla non felice esperienza di risoluzione dei conflitti, che si erano riproposti senza fine. L'esame della fondatezza dell'opposizione (e prima ancora dell'apposizione del segreto) nei parametri legalmente predeterminati era infatti apparsa al legislatore del 2007 come l'unica via per tutelare al contempo le esigenze di segretezza e quelle di sottoposizione dell'esecutivo a un reale controllo.

Questa scelta fu pienamente consapevole. È infatti questa l'interpretazione che emerge con chiarezza dai lavori parlamentari. Il Legislatore è apparso consapevole della straordinaria importanza

¹³ La legge 3 agosto 2007 n. 124 è intitolata al "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto".

della norma e della sua portata innovativa, come risulta dai lavori preparatori, ove essa è stata più volte richiamata per contrastare i dubbi di un'eccessiva mortificazione dei poteri di accertamento dei reati: i molti, nuovi vincoli all'autorità giudiziaria sarebbero infatti bilanciati dalla possibilità di ricorrere a una Corte nella pienezza dei poteri di accertamento e decisione (si veda in particolare la seduta della Camera del 15 febbraio 2007). L'espressa previsione del conflitto e l'esclusione dell'opponibilità del segreto alla Corte sono tra loro inscindibilmente legati e concorrono a delineare l'autonomia di controllo parlamentare e giudiziario.

Come affermato dal Relatore in sede di discussione plenaria alla Camera, si sono stabiliti "forti poteri parlamentari di controllo ed una norma di chiusura posta in capo alla Corte costituzionale e non all'Autorità giudiziaria ordinaria perché Governo e Autorità giudiziaria sono poteri costituzionalmente equordinati e, quindi, non è corretto che nessuno dei due prevarichi l'altro"¹⁴.

5. Gli archivi: presupposto di una responsabilità effettiva

La riforma fece al contempo un ulteriore passo avanti, indispensabile perché i controlli politico e costituzionale non si rivelassero inadeguati, perché privi di reali supporti informativi. Anche questo passo si ricollega, così come quello della chiusura del circuito dei controlli nell'inopponibilità del segreto alla Corte costituzionale, all'intuizione della Commissione Jucci.

Vi è un infatti un altro aspetto della strutturazione interna dei Servizi la cui rilevanza può esser compresa solo nel rapporto con le vicende giudiziarie degli anni passati. È ormai chiaro che il controllo sulle attività dei Servizi è strettamente legato alla pos-

¹⁴ L. Violante, seduta del 5 febbraio 2007.

sibilità che coloro che sono deputati ad esso possano avere effettiva contezza delle operazioni condotte. L'esigenza di segretezza e quella del controllo rischiano di collidere. Le informazioni su cui dovrebbe basarsi il controllore sono in realtà quelle – e solo quelle – che il controllato mette a sua disposizione.

Così, uno dei più importanti aspetti della riforma è nascosto nel linguaggio burocratico. L'art. 10 prevede disposizioni dettagliate circa l'archiviazione delle informazioni e il controllo sulla completezza degli archivi. In passato l'attenzione del Legislatore era stata concentrata sul segreto. Ciò significò l'attenta regolamentazione dei livelli di segretezza, dell'accesso, delle conseguenze della illecita rivelazione del segreto e così via. Questa impostazione era coerente con la concezione che si aveva del Servizio segreto: l'obiettivo dell'istituzione era il segreto e la via per meglio tutelarlo era controllare le differenti fasi di trattazione di ogni singola informazione (raccolta, custodia, utilizzo, distruzione). Ogni passaggio della vita di un'informazione era considerato: la persona cui era consentito ricevere, trattare, immagazzinare, copiare, distruggere il supporto materiale di ogni singola informazione era l'oggetto di specifiche regole, il cui scopo era di limitare il numero di persone legittimate a conoscere e trattare l'informazione e a conservare memoria del nome di colui che vi aveva avuto accesso, con l'indicazione del tempo e dello scopo di ciò.

Anche la distruzione dei documenti era soggetta a regole specifiche, molto stringenti. Distruggere documenti senza che fossero seguite queste regole era considerato un delitto, al pari di sottrarli o di passarli a persone non autorizzate. Le stesse norme relative alla tenuta della documentazione erano a loro volta in larga parte segrete.

Nella legge di riforma gran parte di queste previsioni sono rimaste, ma ne è cambiato l'ordine di priorità. Ciò è avvenuto a causa di differenti pressioni, alcune provenienti dai cambiamenti intervenuti nella società ed altri da nuove deviazioni nell'attività degli apparati di sicurezza.

Se il crescente ruolo della riservatezza ha determinato la necessità di assicurare l'accesso a un numero più ampio di soggetti (portatori di interessi differenziati) e conseguentemente di preservare i dati al fine di consentire un utile accesso agli stessi, il vero punto di svolta deve esser individuato nella modifica circa lo scopo ultimo del segreto. Poiché il segreto non è più giustificato dalla sicurezza militare (o da altri interessi analoghi) ma dalla protezione dello Stato democratico, in tutte le sue articolazioni, il sacrificio del fondamentale interesse costituzionale alla trasparenza dell'azione dei pubblici poteri può esser accettato solo se finalizzato a realizzare un bilanciamento con altri interessi, di pari rango costituzionale.

Tale bilanciamento portò la Corte costituzionale, prima, e il Legislatore del 1977, poi, a individuare la necessità di un controllo del segreto da parte del Presidente del Consiglio e del Parlamento.

Tuttavia un siffatto controllo rimase nel mondo delle pie intenzioni. Nel quarto di secolo trascorso dall'approvazione della legge di Riforma (1977) il Parlamento non ha mai preso alcuna iniziativa finalizzata a sanzionare l'Esecutivo per le numerose deviazioni attribuite ai più alti livelli di diverse branche dei Servizi segreti.

I riformatori del 2007 hanno, dunque, cercato di affrontare il problema da un diverso punto di vista. Essi hanno inteso rendere effettivo il controllo assegnando all'Esecutivo e al Parlamento

nuovi, più penetranti strumenti, al fine di evitare l'abuso nell'applicazione del segreto, come si è innanzi visto.

Tuttavia, il controllo politico o giudiziario non avrebbe potuto esser effettivo se una corretta documentazione delle attività dei Servizi non fosse stata formata al momento in cui esse avevano luogo e conservata per le successive verifiche.

In molte investigazioni penali era infatti emerso che le Agenzie di Intelligence evitavano ogni futuro controllo, anche solo eventuale, su attività illecite (o al limite dell'illecito), semplicemente non seguendo le regole prescritte per la creazione e conservazione della documentazione. Esse utilizzarono i più diversi metodi, convergenti verso un unico obiettivo: evitare i controlli.

Da quelle indagini emerse che più le operazioni di Intelligence divenivano delicate, meno venivano seguite le regole prescritte: segreto e regole sembravano incompatibili. Come ulteriore conseguenza di ciò, le gerarchie burocratiche formali erano sostituite da autonome catene interne, fondate sulla fedeltà. Poteva così accadere che le gerarchie formali e quelle reali non coincidessero.

Uno straordinario punto di osservazione sulle reali dinamiche tra segreto e regole fu l'indagine sulla struttura Gladio, costituita all'interno del Servizio militare e le cui origini risalgono agli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale. Costituita come organizzazione segreta, all'interno del Servizio segreto, godeva di un doppio grado di segretezza. L'accesso alla conoscenza dell'esistenza stessa dell'Organizzazione era riservato a un ristretto gruppo di alti funzionari; l'abilitazione alla conoscenza prescindeva dalla gerarchia interna del Servizio e fondava un'autonoma catena di conoscenza e dunque di fedeltà. L'auto-

rità politica veniva informata in maniera molto generica e anche in questo caso seguendo scelte di affidabilità dell'interlocutore politico, che avrebbe in realtà dovuto essere il "controllore". Strettamente correlata a tale articolazione fidelizzante risultò essere la struttura dell'archivio, che era del tutto autonoma da quella dell'archivio del Servizio, sia come collocazione che come criteri di tenuta. Anzi, questi possono esser definiti inversi rispetto a quelli normativamente predeterminati: al grado più elevato di segretezza corrispondeva la minore formalità di tenuta dei documenti: le norme sulla segretezza, con la loro rigidità, apparivano in contrasto con l'efficace tutela di un segreto, la cui segretezza doveva esser mantenuta anche rispetto allo stesso Servizio ¹⁵.

¹⁵ Con tutte le ovvie differenze, una simile organizzazione degli archivi fu scoperta nel corso delle indagini sull'attentato contro l'ex vice presidente dello Stato cileno, Bernardo Leighton, e a sua moglie, Ana Fresno Obole, colpiti a Roma il 10 ottobre 1975 da un gruppo di estrema destra, supportato dal Servizio segreto cileno (DINA).

Le investigazioni portarono a scoprire un'articolazione interna della DINA, operante in Argentina e che agiva parallelamente alla struttura formale del Servizio. In Buenos Aires vi erano dunque due responsabili del Servizio allo stesso tempo: uno del settore palese, che si occupava dei rapporti con il corrispondente organismo argentino, e uno occulto. Quest'ultimo si occupava di operazioni sporche, soprattutto in danno degli oppositori della Giunta cilena riparati in Argentina, molti dei quali furono sequestrati e assassinati. La distinzione delle strutture operative di un Servizio segreto è ben nota e comune. Ciò che rendeva la situazione in Argentina differente da ciò che ordinariamente avviene è che anche la struttura occulta era in realtà collegata alla parallela struttura occulta del Servizio argentino (SIDE) nell'operazione Condor, finalizzata alla soppressione degli oppositori politici nell'intero Cono Sud. Così, gli agenti occulti della DINA erano ben conosciuti dai loro amici nel SIDE. Quando nel 1978 si profilò un conflitto armato tra Cile e Argentina per il controllo del Canale di Beagle, il SIDE poté rapidamente smantellare la DINA in Argentina, arrestandone gli operativi occulti e sequestrandone l'archivio. Molti anni dopo, nel 1994, fu possibile all'autorità giudiziaria italiana ottenere dalle autorità argentine, per mezzo di una commissione rogatoria, la consegna di questo archivio. I documenti, resi comprensibili attraverso l'incrocio con le informazioni già ottenute dal Cile e dai testimoni cooperanti, consentirono di giungere alla condanna definitiva del capo del Servizio cileno, gen. Manuel Contreras, del direttore per le operazioni all'estero, Edoardo Iturriaga Neumann, e dell'agente operativo, Michael Townley, per l'attentato Leighton, nonché a fornire informazioni utili per altri attentati compiuti dalla DINA, contro il capo di stato maggiore del presidente Allende, gen. Carlos Pratz, e della moglie nonché dell'ambasciatore a Washington del gover-

L'esistenza di segreti particolarmente tutelati emerse anche in altre indagini giudiziarie, con il conseguente portato di rapporto tra tipologia del segreto e modalità di formazione e manipolazione della documentazione ad esso relativa. Nel caso dei fatti di Ustica, una delle più gravi e complesse vicende giudiziarie del Paese, emerse l'esistenza di un archivio parallelo, gestito dal Servizio militare, il c.d. Archivio Cogliandro, mentre gli archivi istituzionali contenevano per lo più ritagli di stampa. Il caso Ustica peraltro fu significativo anche perché fece emergere per la prima volta l'esistenza di un segreto che oltrepassava la dimensione nazionale. Le investigazioni furono a lungo bloccate per l'esistenza del c.d. segreto NATO, non superabile per decisione della sola autorità politica nazionale e che – ancora opposto – è stato di fatto “aggirato” attraverso un complicato meccanismo: l'autorità giudiziaria formula specifici quesiti agli organi dell'Alleanza, che provvedono a trasmettere le informazioni richieste, poi discusse in sedute congiunte di esperti delle due “controparti”.

Il nesso tra possibilità del controllo e modalità di formazione e tenuta della documentazione emerse infine anche nel corso delle indagini sul sequestro di Abu Omar, quando gli investigatori giunsero a individuare una struttura riservata, facente capo al SISMi. Anche in questo caso fu individuato un archivio tenuto in difformità dalle regole in proposito vigenti.

no Allende, Orlando Letelier, assassinato insieme ad Ana Moffit. Sul processo italiano si possono consultare Patricia Majorga Marcos, *El Condor Negro*, Santiago de Chile 2003 e John Dinges, *The Condor Years*, New York 2004.

Ciò che qui rileva è che anche l'archivio della parte occulta del Servizio cileno rispondeva ai medesimi criteri di archiviazione, esaminati con riferimento a Gladio. I documenti non recavano alcuna classifica e non erano registrati tra gli atti del Servizio, almeno nella sede argentina (i corrispondenti documenti, che avrebbero dovuto trovarsi negli archivi di Santiago, non sono mai stati rinvenuti). Essi erano identificati attraverso riferimenti in codice, estranei alla struttura istituzionale degli archivi. Sul punto si rinvia al nostro *Occulto e illegale. La gestione degli archivi e il controllo di legalità*, in *Studi Storici*, 1998, 4, p. 1049 ss. nonché a Linda Giuva, *Archivi e diritti dei cittadini*, in *Il Potere degli archivi*, Milano 2007.

Fu così evidente che l'effettività del controllo da parte dell'autorità politica dipendeva strettamente dall'effettività del rispetto delle regole sulla tenuta della documentazione dell'attività del Servizio. Questa acquisita consapevolezza portò finalmente il Legislatore ad affrontare il tema degli archivi non più come un fatto tecnico, meramente interno all'apparato di intelligence, da regolamentarsi attraverso fonti a loro volta segrete, ma come una questione centrale per la realizzazione dell'obiettivo principale della riforma: l'effettivo controllo degli apparati di intelligence da parte dell'autorità politica.

Per la prima volta, dunque, l'intera materia della classificazione delle informazioni e della loro trattazione viene affrontata non dal punto di vista interno, ma da quello del bilanciamento tra esigenze di sicurezza ed esigenze di controllo.

È dunque prevista (art. 10 della legge n. 124/07) l'istituzione dell'Ufficio centrale degli archivi, al quale sono demandate varie funzioni tutte finalizzate alla gestione degli archivi. Si realizza così, per la prima volta, la scissione nella responsabilità della tenuta della documentazione tra i settori operativi e quelli archivistici. Tra le funzioni espressamente assegnate all'Ufficio vi è infatti anche quella della conservazione, *in via esclusiva*, presso appositi archivi storici, della documentazione relativa alle attività e ai bilanci dei servizi di informazione per la sicurezza, nonché della documentazione concernente le attività operative coperte dalle garanzie funzionali e le relative procedure di autorizzazione.

Molto importante è poi la previsione che non possa aversi classificazione derivante solo dalla necessità di tutelare la classificazione stessa, come risulta dall'art. 40, comma 3, legge n. 124/07 che ha introdotto il comma *1^{ter}* nell'art. 204 c.p.p. che prevede che "il segreto di Stato non può essere opposto o confermato ad esclusiva tutela della classifica di segretezza o in ragione esclusi-

va della natura del documento, atto o cosa oggetto della classifica”.

Presso il Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS) è poi costituito il Servizio ispettivo, che esercita il controllo sull’AISE e sull’AISI, verificando la conformità delle attività di informazione per la sicurezza alle leggi e ai regolamenti, nonché alle direttive e alle disposizioni del Presidente del Consiglio dei ministri. L’ufficio ispettivo può svolgere inchieste interne su specifici episodi e comportamenti verificatisi nell’ambito dei servizi di informazione per la sicurezza e dunque accedere agli archivi.

Infine, come misura di chiusura del circolo segreto-controllo-trasparenza, si prevede che il segreto di Stato sia necessariamente temporaneo. Esso può durare al massimo 15 anni (art. 39, comma 7)¹⁶. Il Presidente del Consiglio può prorogare questo limite, ma deve farlo con provvedimento specifico, che riguardi l’informazione la cui sensibilità sia ancora attuale allo spirare del termine. Infine, possono restare segrete le informazioni che derivino dalla collaborazione internazionale, per la cui de-secreta-zione dovrà ottenersi il consenso dello Stato originatore dell’informazione (art. 39, comma 10).

Il complesso di queste misure indica un notevole sforzo per impedire che in futuro possano nuovamente formarsi strutture e attività separate, prive di ogni controllo e basate su catene di fedeltà diverse da quelle istituzionali. Proprio per questo è necessario che l’autorità politica e la dirigenza dei servizi di informazione abbiano ben presente la fondamentale importanza di queste previsioni e ne curino l’osservanza, prevenendo e se del caso

¹⁶ Inoltre ogni 5 anni il livello di classificazione decade automaticamente di un grado, se non specificamente confermato, ai sensi dell’art. 42, comma 5.

punendo ogni deviazione, prima che essa possa radicarsi con i suoi effetti nefasti.

A conclusione di questa rapida ricognizione delle ragioni e delle vicende che hanno portato all'attuale assetto dei poteri in ordine al segreto di Stato, sia consentito citare un passo della Relazione della Commissione Jucci, anche a ricordo della straordinaria vita professionale di Loris D'Ambrosio:

«Ciò che distingue la fisionomia degli Organismi informativi di un ordinamento democratico, da quella degli Organismi di Stati autoritari è la finalizzazione complessiva delle attività, non volte alla sicurezza dello Stato in senso astratto, ma alla sicurezza delle istituzioni poste a presidio dei supremi valori costituzionali. Il fine ultimo della tutela non è la perpetuazione delle strutture di autorità, ma la garanzia e lo sviluppo del sistema dei diritti e delle libertà, la cui salvaguardia fonda e giustifica l'esercizio dell'autorità. Per questo motivo istituti e procedure devono rendere effettiva a tutti i livelli la responsabilità come corrispettivo dell'unificazione dell'alta direzione politica».

SPUNTI IN TEMA DI MOTIVAZIONE E PRINCIPI COSTITUZIONALI

Alberto MACCHIA

Il “volto costituzionale” della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali è delineato, come è noto, dall’art. 111 della Carta fondamentale: le “membra” dell’istituto sono invece celate fra le pieghe di altri principi e di esse non è neppure tanto agevole scorgerne le sembianze; sicché, l’opera di ricomposizione finisce per risultare meno agevole di quanto non sembri a tutta prima. Eppure, il tentativo di pervenire ad una esaustiva e complessiva analisi delle diverse prospettive di lettura costituzionalmente orientata che è possibile operare a proposito dell’obbligo di motivazione, mi sembra rispondere ad una esigenza che non può dirsi, a mio parere, nè sterile, nè destinata a soddisfare curiosità di natura esclusivamente dogmatica, posto che soltanto attraverso il coordinato apprezzamento dei valori coinvolti, è possibile pervenire ad un giudizio storicamente “maturo” di quale sia l’essenza – al lume della Carta costituzionale – e di quali funzioni sia chiamata a svolgere, sul piano dei principi fondamentali, l’obbligo del giudice di rendere contezza, in fatto ed in diritto, delle decisioni che è chiamato ad adottare. La verità, però – ed è proprio da qui che, a mio parere, scaturiscono i problemi ricostruttivi di cui innanzi dicevo – è che la nostra Costituzione, più che definire il valore, appunto costituzionale, della motivazione, disegnandone struttura e finalità nel quadro dei principi in cui essa era destinata a vivere ed operare, si è limitata per così dire a

“registrare” una esigenza ormai profondamente radicata nella cultura giuridica del Paese, quale era appunto quella di motivare le decisioni dei giudici. Un piccolo (ma non troppo) passo indietro. L’obbligo di motivazione fece infatti ingrasso nel nostro sistema sin dalla famosa Prammatica di Ferdinando IV, del 1774¹, evocata da NICOLINI – a commento della per l’epoca modernissima procedura penale nel Regno delle due Sicilie – come «sapiantissimo... divisamento» volto a «frenar tanto arbitrio», quale era quello che caratterizzava per l’innanzi il decidere del giudice, le cui sentenze «non constavano che di due brevissime parti; cioè del *titolo del processo* e della *dispositiva*: non vi era fatto stabilito di reità, nè ragione dell’applicazione della pena»². Ecco affacciarsi, già da questo primo archetipo, un contrassegno funzionale della

¹ La Prammatica così recitava: «Per togliere malignità, o alla frode qualunque pretesto; ed assicurare nella opinione del pubblico la esattezza e la religiosità de’ magistrati, vuole la Maestà, anche sull’esempio e sull’uso de’ tribunali più rinomati, che in qualunque decisione che riguardi o la causa principale, o gl’incidenti, fatta da qualunque tribunale di Napoli, o collegio, o giunta, o altro giudice della stessa capitale che abbia la facoltà di decidere, si spieghi la *ragione di decidere*, o sieno li *motivi* sù quali la decisione è appoggiata: incaricando Sua Maestà, per rimuovere quanto più si possa da’ giudizi lo *arbitrio*, ed allontanare da’ giudici ogni sospetto di parzialità, che le decisioni si fondino non già sulle nude *autorità de’ dottori*, che han pur troppo colle loro opinioni o alterato o reso *incerto* ed *arbitrario* il diritto, ma sulle leggi espresse del regno o comuni. E quando non vi sia legge espressa per lo caso di cui si tratta, e si abbia da ricorrere all’interpretazione o estensione della legge; vuole il Re che questo si faccia dal giudice in maniera che le *due premesse* dell’*argomento* sieno sempre fondate sulle *leggi espresse e letterali*. E quando il caso sia tutto nuovo, o talmente dubbio, che non possa decidersi nè colla *legge* nè coll’*argomento* della legge, allora vuole il Re che si riferisca alla Maestà Sua per attendere il sovrano oracolo. Nel tempo istesso, poiché Sua Maestà ha provveduto al decoro de’ magistrati, col risolvere ed ordinare che le decisioni così ragionate *si stampino*, ha pensato ancora al minor dispendio delle parti; volendo che se ne faccia stampa privatamente dalla sua stamperia regale». La Prammatica è del 27 settembre 1774.

² N. NICOLINI, *Della procedura penale nel Regno delle due Sicilie*, Parte prima, Vol. I, Stamperia di M. Criscuolo, Napoli, 1828, p. 254 s. Lo steso Autore ebbe anche ad osservare, altrove, che «la necessità della motivazione rendeva conto ai litiganti al pubblico ed al governo della verità e della fede che presedeva a’ giudizi: tal che i popoli pur troppo portati a sospettare e maledire quello che non intendono, potevano per sè stessi conoscere la giustizia delle decisioni: questo è il vero decoro de’ magistrati, e non quello stile d’oracoli che alcuni avrebbero voluto surrogarvi» (N. NICOLINI, *Le quistioni di diritto*, I, Jovene, Napoli, 1887 p. 7).

motivazione che resterà radicato anche nelle successive propaggini normative: quello, cioè, di rappresentare un potente strumento di controllo dell'operato dei giudici, anche e soprattutto, in quei tempi, da parte dell'osservatore "regio", stanti le non poche frizioni che avevano caratterizzato i rapporti tra potere giudiziario e la corona attorno alla seconda metà del settecento³. Sta di fatto, però, che, al di là dello scopo "istituzionale" che l'aveva fatta germinare, la motivazione tralaticciamente passò indenne, sia pure in una dimensione ancora strutturalmente "amorfa", in tutte le codificazioni post unitarie, come requisito della sentenza: così compariva nell'art. 323 del codice di procedura penale del 1865; nell'art. 414 del codice del 1913, nell'art. 474 del codice del 1930, fino a giungere alla più sedimentata formulazione che compare nell'attuale art. 546. I costituenti, dunque, si trovarono in presenza di un terreno ormai da tempo arato, al punto che l'inserimento nella Carta fondamentale di un principio che enunciasse l'obbligo di motivazione delle decisioni dei giudici poteva in ipotesi apparire addirittura come una sorta di superfetazione del dato, tanto acquisita e consolidata era ormai nei sistemi positivi l'esistenza di quel precetto. La disposizione, comunque, venne recepita nella Costituzione senza significativo dibattito, giacché l'unica preoccupazione emersa durante i lavori preparatori fu quella di non precludere – attraverso l'obbligo di motivazione – la partecipazione popolare nelle giurie delle corti di assise: sicché, una volta assicurato che anche le sentenze delle corti di assise dovevano essere motivate, a fronte della decisione adottata dai giurati, la tematica (e con essa l'attenzione da dedicare al problema "costituzionale" della motivazione) poteva dirsi esaurita⁴. Questa confi-

³ F. CORDERO, *Procedura penale*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 819. V. anche F. M. IACOVIELLO, *La motivazione della sentenza penale e il suo controllo in cassazione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 2.

⁴ Replicando, infatti, a nome della Commissione alle osservazioni dell'on. Dominedò – secondo il quale la deliberazione con giuria popolare non era incompatibile con la

gurazione per certi aspetti minimalista, ha indubbiamente influito su di una lettura “debole” circa la portata da annettere alla costituzionalizzazione dell’obbligo di motivazione, essendo apparsa a molti plausibile una interpretazione di quell’obbligo strettamente raccordata al comma immediatamente successivo, dedicato alla ricorribilità in cassazione «per violazione di legge»⁵, così finendo per privilegiare una proiezione funzionale dell’istituto tutta interna al processo: in sostanza, il dovere costituzionale di motivare sarebbe destinato esclusivamente a consentire il controllo del provvedimento ad opera delle parti e del giudice in sede di impugnazione, senza alcuna proiezione “esterna”, dunque, al plesso ordinamentale in cui il provvedimento giurisdizionale si trova ad essere iscritto⁶. Una lettura, questa, neppure priva di qualche significativa assonanza nella stessa giurisprudenza costituzionale, ove compare l’assunto per il quale l’obbligo costituzionale di motivare «tutti i provvedimenti giurisdizionali (senza eccezioni e senza riserve)», oltre a rappresentare «un alto principio di civiltà giuridica», si prefiggerebbe proprio lo «scopo di ren-

motivazione – l’on Paolo Rossi osservò che il problema della motivazione rivestiva un carattere piuttosto formale, di parole, che non di sostanza, mentre circa la parallela questione della giuria dichiarò di non potere non concordare con il punto di vista dell’on. Dominedò; però, aggiunse, «nel consentire all’introduzione dell’obbligo di motivazione in tutti i provvedimenti giurisdizionali, si fa riserva da parte della Commissione: che con ciò non si vuole impedire per nulla l’accesso alla giuria, anzi si deve ammettere che anche le sentenze della Corte di assise sono sentenze motivate in fatto e in diritto, con il semplice riferimento alla affermazione dei giurati i quali hanno ritenuto provata o meno la veridicità dei fatti».

⁵ Il che induceva alcuni a correlare i primi due commi dell’art. 111 Cost., nel testo allora vigente, al secondo comma dell’art. 101, relativo alla soggezione dei giudici soltanto alla legge, traendone il doppio corollario per il quale, da un lato, la funzione della motivazione doveva essere quella di consentire il controllo sulla osservanza della legge da parte del giudice, e, dall’altro, che la ricorribilità in cassazione delle sentenze “per violazione di legge” non riguardasse il vizio di motivazione. V., al riguardo, V. DENTI, *La magistratura*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di Branca), Zanichelli, Bologna, 1987, p. 7.

⁶ Per la correlazione funzionale tra motivazione e impugnazione v., in particolare, F. CARNELUTI, *La crisi della motivazione*, in *Opere giuridiche*, I, Jovene, Napoli, 1965, p. 665.

dere più agevole e più efficace il sindacato del provvedimento in caso di impugnazione»⁷.

L'insoddisfazione per un approdo tanto riduttivo del principio costituzionale della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali ha così finito per stimolare nuovi tentativi di lettura volti ad individuare un "valore aggiuntivo" nella scelta di costituzionalizzare tale obbligo: un valore che evidentemente assorbisse – ma in qualche modo prescindesse – dalla semplice funzione processuale che la esplicitazione delle ragioni del decidere è, per così dire *naturaliter*, destinata a svolgere. Facendo leva, infatti, sul valore paradigmatico che la Costituzione assegna alla sovranità popolare, si è affacciata l'idea che l'obbligo di motivazione finisse per rappresentare – nel quadro delle attribuzioni distribuite dalla Carta fondamentale – lo strumento attraverso il quale gli organi che esercitano il potere giurisdizionale, proprio in quanto chiamati ad esprimere la volontà popolare, nel cui nome amministrano la giustizia (art. 101, primo comma, Cost.), offrono contezza del proprio operato alla stessa «fonte dalla quale derivano la propria investitura», così da rendere possibile il «controllo della fedeltà del giudice alla legge». Vi sarebbe dunque un nesso indissolubile tra giurisdizione e motivazione, indipendentemente dalla sede processuale, dalla natura della pronuncia e dalla composizione dell'organo, con l'ulteriore conseguenza che, in una siffatta prospettiva metaprocessuale (piuttosto che extraprocessuale), non avrebbe alcun senso limitare l'obbligo costituzionale alla sola motivazione in diritto⁸.

⁷ V. Corte cost., sentenza n. 119 del 1957, con la quale fu appunto dichiarata, in riferimento all'art. 111 Cost., la illegittimità costituzionale dell'art. 285 c.p.m.p., relativo alla rimessione disposta dal Tribunale supremo con ordinanza immotivata.

⁸ E. AMODIO, *Motivazione della sentenza penale*, in *Enc. dir.*, Vol. XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, p. 188; M. TARUFFO, *La motivazione della sentenza civile*, Cedam, Padova, p. 405 s.; F. M. IACOVIELLO, op. cit., p. 8; M. SCAPARONE, *La disciplina costituzionale dell'intervento di «laici non tecnici» nell'amministrazione della giustizia*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 2633 s.

Eppure, anche questo approdo così avanzato, corre il rischio di rimanere una astratta declamazione “storicamente” ideologizzata se non si tenti di uscire da una lettura unificante dell’istituto, per coglierne, invece, le varie sfaccettature che esso presenta, pur se camuffate tra le pieghe dei vari principi costituzionali: a ciò alludevo quando parlavo delle “membra” della motivazione, sparse qua e là nel tessuto della Carta fondamentale. È ovvio che in tal modo il “monolite” concettuale è destinato ineluttabilmente a frantumarsi: ma credo sia innegabile che ove si intenda procedere ad una disamina costituzionalmente coordinata dell’obbligo di motivazione, il risultato cui si perviene è senz’altro quello di una dimensione polifunzionale di quell’obbligo; non diversamente, d’altra parte, da quella che caratterizza la estrema varietà dei provvedimenti giurisdizionali cui esso accede. Così, e di ciò se ne è già fatto cenno, è del tutto evidente che la motivazione del *decisum* si leghi a fil doppio con il principio di soggezione del giudice soltanto alla legge, posto che è soltanto attraverso il *reddere rationem* che può scaturire *ab externo* la verifica del rispetto del principio di legalità che, altrimenti, finirebbe per riposare esclusivamente su un parametro assertivo ed autoreferenziale. Allo stesso modo, la motivazione dei provvedimenti *de libertate*, non può non raccordarsi alle garanzie sancite dall’art. 13 Cost. fra le quali viene in particolare risalto proprio quella che affida all’«atto motivato della autorità giudiziaria» la possibilità – nei casi e modi di legge – di limitare la libertà personale; e se è senz’altro corretto il rilievo per il quale l’atto motivato è garanzia individuale, differente, quindi, dalla funzione di garanzia generale che sta al fondo dell’obbligo di motivazione *ex art.* 111 Cost.⁹, non credo possa dubitarsi del fatto che, ancorché concettualmente distinte, le due funzioni della motivazione non soltanto possano tranquillamente convivere nella specie, ma, addirittura, si sostengano a vi-

⁹ E. AMODIO, *op. cit.*, p. 188.

cenda, giacché la garanzia individuale in tanto può concretamente operare, in quanto si iscriva in un provvedimento della giurisdizione (nella specie “di libertà”), che per ciò stesso si “qualifica”, ma che non perde certo la sua essenza. Considerazioni, quelle appena fatte, che mi sembra possano valere anche per i provvedimenti motivati destinati ad incidere sulla inviolabilità del domicilio e sulla libertà e segretezza della corrispondenza e delle altre forme di comunicazione, a norma degli artt. 14 e 15 Cost. A proposito, poi, della dimensione “endoprocessuale” della motivazione ed in una prospettiva ben più ampia della ricorribilità in cassazione *ex art.* 111 Cost., è del tutto evidente che il dovere in questione trovi un suo ineludibile sviluppo funzionale anche nel principio del diritto di difesa, posto che l’effettività che ne deve caratterizzare l’esercizio verrebbe ad essere altrimenti seriamente compromessa in non pochi e significativi segmenti della attività processuale (basti pensare, al riguardo, a tutte le decisioni in tema di prove). Per quanto ovvio, poi, l’obbligo costituzionale di motivazione imposto a tutti i provvedimenti giurisdizionali non può non collegarsi anche al principio di uguaglianza, ed alla correlativa esigenza che le ragioni del decidere siano pariteticamente condivise e tali da esprimere l’essenza stessa della *par condicio* che sta al cuore di qualsiasi decisione adottata da un organo giurisdizionale: vale a dire, appunto, la legalità nella uguaglianza. Anzi, a ben guardare, è proprio sulla falsariga dell’art. 3 Cost. che può concretamente misurarsi se una determinata statuizione operi una motivata (e dunque “ragionevole”) disparità di trattamento fra situazioni apparentemente analoghe, oppure, all’inverso, altrettanto motivatamente assimilabili nell’alveo di un identico *decisum* situazioni che sembrano diverse. Ciò consente fra l’altro di ricondurre nella sfera della compatibilità costituzionale l’esercizio di poteri non di rado contrassegnati da un ampio spazio di discrezionalità, visto che è proprio il principio dell’obbligo di motivazione – conformato, ovviamente, in funzione dei parametri volta a

volta evocati per quel determinato tipo di decisione – ad impedire la adozione di scelte arbitrarie e, perciò stesso, discriminatorie. Osservazioni non troppo dissimili potrebbero farsi anche in tema di legalità e finalità rieducativa della pena, di responsabilità penale personale, e di presunzione di non colpevolezza, giacché ciascuno di questi fondamentali valori ineluttabilmente finisce per qualificare ed orientare finalisticamente l'obbligo di motivazione, altrimenti sterilmente appiattito su una dimensione per così dire statica e monofunzionale che svilirebbe la stessa essenza della giurisdizione. Forse, neppure il precetto che impone al pubblico ministero l'obbligo di esercitare l'azione penale sfugge ad una qualche correlazione con il principio di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, anche se il percorso è, in questo caso, leggermente più tortuoso. In una nota sentenza, infatti, la Corte costituzionale, dopo aver sottolineato che il principio di obbligatorietà della azione penale è «il punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale» (in particolare, quelli di legalità e di uguaglianza), e che il medesimo «esige che nulla venga sottratto al controllo di legalità effettuato dal giudice», ha affermato che «il problema dell'archiviazione sta nell'evitare il processo superfluo senza eludere il principio di obbligatorietà ed anzi controllando caso per caso la legalità dell'azione»¹⁰. Il che sta dunque a significare che la motivazione posta a fondamento del provvedimento di archiviazione tende appunto a soddisfare la funzione di controllo in ordine alla legittimità della "inazione" del pubblico ministero e, dunque, a rendere effettivo il rispetto del principio sancito dall'art. 112 Cost.: altro esempio, dunque, di come parametri costituzionali diversi concorrano tut-

¹⁰ Corte cost., sentenza n. 88 del 1991. V., al riguardo, fra gli altri, L. GIULIANI, *Le regole di giudizio in materia di archiviazione (art. 125 disp. att. c.p.p.) all'esame della Corte costituzionale*, in *Cass. pen.*, 1992, p. 249; M. ROCA, *Archiviazione, non luogo a procedere e dovere di completezza delle indagini nella sentenza della corte cost. n. 88/91*, in *Giust. pen.*, 1992, I, 184.

ti a definire la reale, ma anche complessa, dimensione costituzionale dell'obbligo di motivazione.

Ma se si conviene sul fatto che i profili costituzionali della motivazione possono essere riguardati secondo prospettive differenziate, ancorché fra loro interagenti, la materia finisce per risultare ancor più articolata, ove ciascuna di quelle prospettive venga calata all'interno dell'assetto strutturale che ogni singola motivazione presenta in rapporto ai variegati e diversi "provvedimenti giurisdizionali" cui essa è chiamata ad accedere. È del tutto evidente, infatti, che l'ampio spettro che caratterizza la integralità di quei provvedimenti, non definibili *ex ante*, ma riguardabili solo alla luce del mutevole quadro normativo, consenta una indefinita serie di "sistematiche", ciascuna delle quali rispondente a criteri evidentemente storicizzati: altra è, infatti, ad esempio, la struttura e la funzione della motivazione in un sistema a contraddittorio pieno, altra è quella che può caratterizzare provvedimenti rispetto ai quali il contraddittorio è solo eventuale o differito; altra, ancora la motivazione nelle statuizioni di merito, rispetto a quelle di legittimità; oppure la motivazione inerente ai provvedimenti cautelari o a decisioni incidentali rispetto a quelle assunte *principaliter*; ovvero, ancora, ben possono evocarsi le differenze che caratterizzano la motivazione, a seconda del tipo di giurisdizione ovvero a seconda delle attribuzioni funzionali svolte da quel determinato organo. Nè in questo contesto – a dir poco problematico per la molteplicità dei piani – va sottovalutato il profilo per così dire "autopregiudicante" che la motivazione può presentare ai fini della incompatibilità del giudice in dipendenza di decisioni adottate in diversa sede processuale, posto che la Corte costituzionale, come è noto, ha avuto modo di affermare che «l'incompatibilità del giudice non può essere estesa a tutte le ipotesi in cui si proceda separatamente nei confronti di soggetti diversi, concorrenti o meno nel reato, ma deve essere ragionevolmente circoscritta ai casi in cui, con la sentenza

che definisce il processo a carico di un imputato, vengano compiute, sia pure incidentalmente, valutazioni in ordine alla responsabilità penale di una persona formalmente estranea al processo». Donde il corollario, di evidente rilevanza sul versante del principio della terzietà del giudice, secondo il quale «... solo attraverso la puntuale analisi dell'effettivo contenuto della sentenza che si assume pregiudicante [e, dunque, attraverso la disamina della relativa motivazione] può essere accertato l'eventuale compimento di una valutazione in ordine alla responsabilità del terzo, suscettibile di determinare l'incompatibilità del giudice al successivo giudizio»¹¹. Una capacità espansiva "esterna" della motivazione, quindi, davvero poderosa; specie se si considera la estrema genericità che caratterizza l'eventuale apprezzamento in sede di ricusazione di un parametro tanto etereo, quale è quello della "valutazione" operata attraverso l'esame di singoli passaggi argomentativi, necessariamente incidentali, afferenti alla "responsabilità" di un soggetto per definizione estraneo al processo in ipotesi pregiudicante. La motivazione, pertanto, finisce per essere misura (anziché indice) della imparzialità, con una qualche confusione dei piani, posto che le pronunce della Corte costituzionale finiscono evidentemente per assegnare allo sviluppo argomentativo che sta alla base delle sentenze, effetti, *in parte qua*, eccentrici rispetto alla semplice giustificazione razionale e giuridica del *decisum*.

Nel delineare, invece, i "requisiti" della motivazione costituzionalmente imposta, la giurisprudenza della Corte si è mostrata, al contrario, assai più "tollerante", nel senso di ritenere rispettato il parametro anche in presenza di margini di apprezzamento assai circoscritti da parte del giudice: in questa prospettiva, motivazione e discrezionalità non parrebbero quindi essere ter-

¹¹ Tra le tante, v. le ordinanze n. 342 del 1997 e n. 106 del 1999 e la sentenza n. 283 del 2000.

mini legati fra loro da un nesso di biunivoca corrispondenza. La Corte ha infatti sottolineato che «la motivazione consiste nella “concisa esposizione dei motivi di fatto e di diritto su cui la decisione è fondata”... e, secondo quanto comunemente si ritiene, il relativo obbligo è adempiuto se il giudice espone quanto basti ad individuare il processo logico-giuridico che ha seguito per pervenire alla risoluzione delle questioni sottoposte al suo esame». Sicché, anche «quando il legislatore prevede come obbligatoria l'adozione di un provvedimento in relazione al verificarsi di certe ipotesi astrattamente previste, l'esigenza di una motivazione del provvedimento è rispettata con l'enunciazione in esso della sussistenza, nel caso concreto, delle circostanze previste dalla legge»¹². Ciò, evidentemente, anche nell'ipotesi in cui i limiti legali imposti dalla legge riguardino il tema della prova¹³, giacché la motivazione della sentenza “oggettivizza” la *ratio decidendi*, rendendo sterile ed inconfidente qualsiasi apprezzamento della soggettiva ed intima opinione del giudice. Risulta pertanto in linea con tale assunto la tesi, recentemente affermata dalla Corte costituzionale, secondo la quale «i limiti probatori relativi alle dichiarazioni lette per le contestazioni non incidono affatto sulla coerenza intrinseca della motivazione che il giudice è chiamato a svolgere – in positivo o in negativo – sul complesso della deposizione testimoniale, quale risultante all'esito delle contestazioni, e sullo scrutinio in punto di credibilità, posto che – ha puntualizzato la Corte – ove così non fosse – ed a portare alle estreme conseguenze il ragionamento dei giudici *a quibus* – qualsiasi prova non utilizzabile (perché, ad esempio, assunta contro i divieti previsti dalla legge) comprometterebbe l'obbligo di moti-

¹² V. la sentenza n. 143 del 1976 e le altre ivi citate, nonché l'ordinanza n. 250 del 1992.

¹³ La norma che infatti vieta «l'ingresso in dibattimento di un determinato mezzo di prova, delimita a monte l'ambito riservato alle valutazioni del giudice; ambito entro il quale sussiste – appunto – l'obbligo di motivazione» previsto dall'art. 111 Cost. V. sentenza n. 273 del 1993.

vazione, per il sol fatto di essere apparsa “persuasiva” nel foro interno del giudicante»¹⁴.

Si osservava, innanzi, come sia difficile immaginare un'unica struttura costituzionalmente conformata della motivazione, valida per “tutti” i provvedimenti giurisdizionali cui deve accedere: e ciò, a ben guardare, anche con riferimento alla classe più paradigmatica tra quei provvedimenti; vale a dire le sentenze. Ad esempio, altro è, infatti, anche con riferimento alla motivazione, una sentenza di merito, altro una sentenza di legittimità (basti pensare agli artt. 173 e 174 disp. att. cod. proc. pen.); altro è una sentenza meramente processuale, altro una che si pronunci sul contenuto della regiudicanda; altro una sentenza di primo grado, altro una di appello; ben diversa, ancora, è una sentenza pronunciata all'esito del giudizio ordinario, rispetto ad una sentenza che applica la pena. Ed è anzi proprio con riferimento a quest'ultima tipologia di sentenze che la Corte costituzionale, nel prendere atto delle notevoli peculiarità che caratterizzano il “patteggiamento” e la relativa pronuncia di applicazione della pena, ha, sia pure con non poche difficoltà, tratteggiato il *minimum* dei requisiti per ritenere soddisfatto anche in questo caso l'obbligo costituzionale di motivazione che, invece, i giudici rimettenti reputavano esser stato nella specie fortemente compromesso. Nella nota sentenza n. 313 del 1990, infatti, la Corte “salvò” per questo aspetto il patteggiamento, osservando che «il giudice non può lasciare senza alcuna giustificazione nella sentenza l'apprezzamento della correttezza o meno della definizione giuridica

¹⁴ V. ordinanza n. 36 del 2002, in *Cass. pen.*, 2002, p. 1936, con nota di C. FANUELE, *Contestazioni dibattimentali: valutazione «complessiva» della deposizione e credibilità della fonte*, *ivi*, p. 1941, nonché di G. INZERILLO, *Punti fermi e questioni aperte dopo l'intervento della Corte costituzionale in tema di “giusto processo”*, *ivi*, p. 1944. A proposito della stessa pronuncia v., anche, G. SPANGHER, *I precedenti investigativi discordanti al primo vaglio del “giusto processo”*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 327, nonché S. BUZZELLI, *Contraddittorio e contestazioni nell'esame testimoniale: una sbrigativa ordinanza della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 328.

del fatto che scaturisce dalle risultanze: così – soggiunse la Corte – come è tenuto a dire le ragioni per cui le circostanze, attenuanti od aggravanti, e l'eventuale prevalenza o equivalenza delle une rispetto alle altre, siano o non ritenute plausibili nei sensi prospettati nella consensuale richiesta delle parti». Quindi – concluse la Corte – la «esigenza» posta a base del modello generale di sentenza delineato dall'art. 546 cod. proc. pen., la quale impone la “concisa esposizione dei motivi di fatto e di diritto su cui la decisione è fondata”, non poteva ritenersi esclusa dalla peculiare sentenza di cui all'art. 444 del codice di rito, pur se, ovviamente, con gli adeguamenti del caso. Alla compressione dello spazio deliberativo – sembra quindi potersi dedurre dalla sentenza della Corte – legittimamente corrisponde una equivalente limitazione dell'obbligo motivazionale, senza che per questo possa ritenersi intaccato il precetto costituzionale che lo sancisce. Piuttosto, c'è forse da chiedersi se il “patteggiamento” scrutinato dal giudice delle leggi in quella ormai lontana sentenza sia davvero rimasto lo stesso istituto dopo le varie modifiche che si sono succedute negli anni, oppure se la relativa sentenza abbia finito per assumere fisionomie più marcate di “condanna”, con possibili effetti – per così dire “retrogradi” – anche sul versante della relativa motivazione. Non sono pochi, infatti, gli indici normativi che sembrano denotare una “spinta” del patteggiamento verso il crinale della sentenza ordinaria: basti pensare alle molte disposizioni speciali, in particolare in tema di confisca, che non distinguono più tra condanna “normale” e condanna “patteggiata”; alla efficacia della sentenza di patteggiamento nel giudizio disciplinare, in base alle modifiche introdotte dalla legge n. 97 del 2001; alla equiparazione della sentenza di condanna ordinaria a quella di patteggiamento, agli effetti della rimozione della incompatibilità a deporre a norma dei novellati artt. 197 e 197-bis; alle nuove e assai più ampie possibilità di “patteggiare” introdotte dalla legge n. 134 del 2003 ed alla previsione (a mio av-

viso davvero “rivoluzionaria” rispetto alla tradizionale configurazione della sentenza di applicazione della pena) secondo la quale è consentita la revisione anche per quella sentenza, così dissolvendo *ex lege i dicta* delle Sezioni unite nella sentenza 25 marzo 1998, Giangrasso. Scenario complesso, quindi, e non privo di aspetti problematici.

Su un versante apparentemente antitetico si pone, invece, l’assenza di motivazione in ordine ai provvedimenti di rinvio a giudizio, posto che anche per essi generalmente non se ne contesta la natura di atti giurisdizionali. La singolarità che storicamente contrassegna la struttura e, con essa, la motivazione della *translatio iudicii* è infatti rappresentata da una costante e progressiva degradazione dell’atto, essendosi passati dalla originaria sentenza di rinvio a giudizio alla successiva ordinanza, fino a giungere, nel codice vigente ad un decreto totalmente privo di parte motiva: ciò nell’evidente intento di impedire che quel decreto – emesso sulla base degli atti di indagine, giuridicamente e fisicamente sconosciuti al giudice del dibattimento – potesse fungere (se motivato) da elemento di suggestione o “pregiudizio” per la successiva fase dibattimentale. Paiono quindi estendersi ad ogni tipo di rinvio a giudizio (anche quello, dunque, che promani dalla udienza preliminare) le stesse obiezioni e riserve che erano state formulate a proposito della citazione a giudizio davanti al pretore nel codice del 1930¹⁵. A proposito di questo atto, anzi, la stessa Corte costituzionale ebbe ad escluderne il contrasto con l’art. 111 Cost., osservando che il decreto di citazione a giudizio davanti al pretore, previsto dall’art. 409 del codice di rito del 1930, avendo il solo fine «di contestazione dell’accusa e di asse-

¹⁵ Tenuto conto, infatti, della unicità dell’organo, prima “istruttore” e poi “giudicante”, si osservava che era la stessa esigenza di tutela della imparzialità del giudice ad esigere che non esplicitasse «prima del dibattimento una articolata valutazione delle prove attraverso la motivazione così da anticipare sostanzialmente il giudizio che sarà più tardi chiamato ad esprimere»: v., tra gli altri, E. AMODIO, op. cit., p. 191.

gnazione di termini processuali» non potesse «essere motivato altrimenti che in funzione di tali scopi»: sicché – concluse la Corte – l’obbligo di motivazione poteva ritenersi nella specie soddisfatto, in quanto l’atto conteneva «l’enunciazione del fatto contestato, del titolo del reato, degli articoli di legge applicabili», nonché l’indicazione dei «testimoni a carico e discarico che il giudice reputa utili per l’accertamento della verità»¹⁶. Possono queste affermazioni ed i relativi principi ritenersi validi anche con riferimento al decreto che dispone il giudizio emesso all’esito della udienza preliminare? In passato mi capitò di esprimere alcuni dubbi¹⁷ che, oggi, mi sembrano accresciuti. È evidente, infatti, che all’esito delle varie modifiche apportate alla udienza preliminare, in particolare e da ultimo con la legge n. 479 del 1999, tale importante snodo del processo abbia finito per assumere connotazioni di verifica del merito¹⁸ di tale pregnanza da aver indotto la stessa Corte costituzionale a qualificarla in termini di vero e proprio “giudizio”, sia pure in funzione delle regole che presiedono alla imparzialità del giudice. Proprio facendo leva, infatti, sulle profonde innovazioni introdotte dalla legge n. 479 del 1999, la Corte osservò come l’alternativa decisoria offerta al giudice quale epilogo della udienza preliminare, riposasse «su una valutazione del merito dell’accusa ormai non più distinguibile – quanto ad intensità e completezza del panorama deliberativo – da quella propria di altri momenti processuali, già ritenuti non solo “pregiudicanti”, ma anche pregiudicabili”, ai fini della sussistenza della incompatibilità»: conseguentemente pervenendo al-

¹⁶ V. la sentenza n. 4 del 1970. Cfr., al riguardo, F. CORBI, *Vecchi e nuovi problemi di costituzionalità nel processo penale pretorile*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 26.

¹⁷ Cfr., volendo, A. MACCHIA, *La “nuova” sentenza di non luogo a procedere e il decreto che dispone il giudizio: tra “cripto-motivazione” e dubbi di costituzionalità*, in *Cass. pen.*, 1993, p. 2414 s.

¹⁸ Sulla udienza preliminare, v., più di recente e per tutti, R. BRICCHETTI - L. PISTORELLI, *L’udienza preliminare. Dall’avviso di conclusione delle indagini ai riti alternativi*, Il Sole24Ore S.p.A., Milano, 2003.

la declaratoria di illegittimità dell'art. 34 cod. proc. pen., “nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione del giudice dell'udienza preliminare del giudice che abbia pronunciato o concorso a pronunciare sentenza, poi annullata, nei confronti del medesimo imputato e per lo stesso fatto”¹⁹. Nel medesimo senso, ed in termini ancor più incisivi, la stessa Corte ha successivamente affermato che, stante, appunto, la nuova fisionomia che l'udienza preliminare è venuta assumendo, la stessa deve essere compresa nel raggio d'azione dell'istituto della incompatibilità, anche al di là della limitata previsione del comma 2-*bis* dell'art. 34 cod. proc. pen. Nè – ha affermato conclusivamente la stessa Corte – occorre addivenire ad una pronuncia di incostituzionalità per risolvere il caso di specie (magistrato che nell'udienza preliminare aveva pronunciato il decreto che dispone il giudizio e che, a seguito di dichiarazione di nullità del decreto stesso a norma dell'art. 429, comma 2, cod. proc. pen., si era trovato nuovamente a celebrare nello stesso procedimento l'udienza preliminare), bastando assumere che l'udienza preliminare è divenuta anch'essa momento di «giudizio», che rientra pienamente nelle previsioni dell'art. 34, le quali dispongono, appunto, l'incompatibilità a giudicare del giudice che abbia già giudicato sulla medesima *res iudicanda*²⁰. Se, quindi, tale è la pregnanza del merito che accompagna la decisione che il giudice è chiamato ad adottare all'esito della udienza preliminare, al punto che la sentenza di non luogo a procedere smarrisce i connotati di pronuncia allo stato degli atti, destinata a filtrare esclusivamente le imputazioni “azzardate”, per assumere, invece, i caratteri di una statuizione assai più penetrante – tanto da ammettere, ad esempio,

¹⁹ V. Sentenza n. 224 del 2001, in *Cass. pen.*, 2001, p. 3304. Al riguardo v. L. SEMERARO, *I nuovi profili dell'incompatibilità del g.u.p.*, *ivi*, 2002, p. 1663; G. SPANGHER, *Le ricostruzioni – molto diverse – della Corte costituzionale sul ruolo dell'udienza preliminare*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 1963; P. RIVELLO, *La Corte costituzionale amplia l'area dell'incompatibilità in relazione alla fase dell'udienza preliminare*, *ivi*, p. 1964.

²⁰ V. sentenza n. 335 del 2002, in *Cass. pen.*, 2002, p. 3354.

il giudizio di bilanciamento tra circostanze – resta arduo immaginare come la sua diretta alternativa, vale a dire il decreto che dispone il giudizio, possa restare immune da tale metamorfosi e, dunque, giustificare ancora, sul piano costituzionale, l'assenza di una pur succinta motivazione.

La motivazione, dunque, ha rappresentato per i costituenti il nucleo pulsante della giurisdizione, al punto da suggerirne l'iscrizione nella carta fondamentale quale paradigmatico esordio del relativo articolo, quasi a sottolinearne la natura di tratto distintivo, qualificante ed ineliminabile. Le note modifiche apportate all'art. 111 Cost. con la legge costituzionale sul giusto processo sembrerebbero, a tutta prima, aver esaltato altri valori, concentrando l'attenzione più sul momento strumentale attraverso il quale la giurisdizione si “attua” – e dunque si realizza – vale a dire, appunto, il “giusto processo regolato dalla legge”, che non sulle caratteristiche che devono accompagnare il momento “provvedimentale” e autoritativo. L'obbligo costituzionale di motivazione si “sposta”, quindi, alla periferia della norma, al punto da indurre a qualche sospetto di affievolimento della portata del precetto, mantenuto (si potrebbe in ipotesi ritenere) più per rispetto alla tradizione che non per una effettiva e avvertita esigenza di normazione primaria. Il mutamento topografico del precetto (d'altra parte sistematicamente inevitabile) non credo, però, risponda affatto ad una volontà, o comunque generi l'effetto, di una tendenziale “degradazione” del relativo risalto costituzionale; derivandone anzi, a mio avviso, un sensibile ampliamento “qualitativo”. La motivazione, infatti, non soltanto continua a rappresentare uno dei caratteri salienti della giurisdizione, nel quadro del complesso reticolo di valori costituzionali di cui innanzi si è detto, ma deve ora saldarsi intimamente, non soltanto alla specifica funzione del singolo “provvedimento giurisdizionale” cui essa si riferisce, ma anche – e forse soprattutto – al ruolo che quel provvedimento gioca nella dinamica del “giusto processo”. Una

prospettiva, questa, che credo possa indurre a non poche riflessioni sul terreno del controllo dei vizi di motivazione e sulla effettiva portata da annettere al sindacato “per violazione di legge” che l’art. 111 Cost. continua a riservare alla Cassazione, anch’esso ovviamente “illuminato” dai nuovi commi che lo precedono. Difficile preconizzare gli sviluppi e la portata di queste tematiche; certo è che la materia si presenta “instabile” ed in ebollizione ed i riverberi potranno addirittura eccedere le dimensioni del diritto “interno”: penso, ad esempio, ai problematici riflessi che il tema della motivazione potrà presentare in riferimento al cosiddetto mandato di arresto europeo, così come ad eventuali futuri istituti di riconoscimento diretto delle pronunce giurisdizionali.

PARTE II

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA 1987-2001

MAFIA E IMPRESE VENT'ANNI DOPO CAPACI,
VIA D'AMELIO, MANI PULITE

Giovanni Maria FLICK

LA CASSAZIONE PENALE
TRA LACUNE LEGISLATIVE
ED ESIGENZE SOVRANAZIONALI

Giorgio LATTANZI

L'AUTOSUFFICIENZA DEL RICORSO
NEL GIUDIZIO PENALE DI CASSAZIONE

Giovanni CONTI

LA RIFORMA DELLE PROCEDURE
PER LE IMPRESE IN CRISI:
PREMESSA PER LA RIFORMA
DEL DIRITTO FALLIMENTARE

Carlo PICCININNI

LA "COMMISSIONE JUCCI"
ALLE RADICI DELLA LEGGE DI RIFORMA
DEI SERVIZI DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA

Elisabetta CESQUI

"PRUDENZA"
E DEONTOLOGIA DEL GIUDIZIO

Stefano RACHELI

MAFIA E IMPRESE VENT'ANNI DOPO CAPACI, VIA D'AMELIO, MANI PULITE

Dai progressi nella lotta al crimine organizzato,
ai passi indietro nel contrasto alla criminalità
economica e alla corruzione

Giovanni Maria FLICK

*a Loris D'Ambrosio
Capo di gabinetto del Ministro della Giustizia*

Caro Loris,

per preparare la lectio della laurea honoris causa che mi è stata conferita dall'Università degli Studi di Genova, ho ripreso in mano gli appunti del periodo fra il maggio '96 e l'ottobre '98, nel quale abbiamo lavorato insieme al ministero della Giustizia. Sono stato tra i «pochi altri» – cui Ti riferivi nella Tua lettera del 18 giugno 2012 al Presidente della Repubblica – che con Te si sono dedicati a «comporre quel sistema normativo antimafia che ha minato la forza di Cosa Nostra e di organizzazioni similari»: una lettera esemplare per onestà intellettuale e lealtà istituzionale, scritta nel pieno di «una campagna violenta e irresponsabile di insinuazione e di escogitazioni ingiuriose, cui eri stato pubblicamente esposto», come disse il Presidente annunciando la Tua improvvisa, dolorosa e «ingiusta» scomparsa il pomeriggio del 26 luglio 2012.

Testo destinato agli studi in onore di Loris D'Ambrosio.

Rileggendo quegli appunti, ho sentito il bisogno di scriverti a mia volta, per ringraziarti. La laurea honoris causa – espressione e riconoscimento di un percorso dalla conoscenza dello studioso alla consapevolezza del cittadino e dell'uomo delle istituzioni – spetta a Te quanto a me: da quando – il giorno stesso del mio giuramento come ministro della Giustizia (il 18 giugno 1996) – mi accompagnasti a Palermo per ricordare Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, e per dedicare idealmente a loro il nostro nuovo impegno (e in quell'occasione riannodammo anche il difficile dialogo con la Procura della Repubblica); a quando – pochi giorni prima della caduta del governo Prodi, nell'autunno 1998 – concludemmo due impegni difficili e significativi nella lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione: un importante accordo con la Svizzera sulla cooperazione giudiziaria e le rogatorie; un progetto nuovo e concreto per uscire da tangentopoli recidendo i legami tra i soggetti coinvolti e la politica e l'amministrazione (e sai bene come quel progetto non fu coltivato dal Parlamento, né dai governi successivi).

Fra quei due momenti, due anni e mezzo, di impegni e di fatica portati avanti insieme: nella preparazione e nell'iter di approvazione dei disegni di legge richiamati nella lectio, per cercare di recidere i legami tra economia e criminalità organizzata e per contrastare quest'ultima; nella organizzazione concreta (aule-bunker, maxiprocessi, videoconferenze, magistrati e personale amministrativo...) per consentire al meglio l'amministrazione della giustizia ed il funzionamento dei suoi servizi, anche e soprattutto nelle sedi e nelle zone segnate dalla criminalità organizzata; nel dialogo politico e tecnico; nei rapporti con i magistrati, con i lavoratori, con le forze politiche e sindacali.

Dire che mi sei sempre stato a fianco, collaboratore prezioso e indispensabile, è riduttivo. Come si espresse Ernesto Lupo – oggi primo presidente della Cassazione; all'epoca al lavoro con noi al mini-

stero – nell'ultimo saluto a Te del 28 luglio 2012, hai dato sempre il «massimo impegno, con lealtà assoluta, competenza straordinaria, dedizione tenace ai valori della legalità e della Costituzione».

È stato un periodo faticoso ed esaltante: la lotta alla mafia e alle altre forme di criminalità organizzata in una prospettiva ampia – una volta superata l'emergenza “militare” – come priorità fondamentale, nel quadro di uno sforzo organico e quotidiano per affrontare la crisi della giustizia in tutta la sua ampiezza, non soltanto in singoli e specifici aspetti; il confronto e la verifica continui, fra di noi e con gli altri collaboratori; la costante assunzione di responsabilità nel portare avanti le idee in cui credevamo: l'amicizia e la generosità nel sostenerle.

Dopo la caduta del governo, le nostre strade si sono divise, ma sono rimaste a lungo vicinissime, nei due Palazzi sullo stesso Colle. Abbiamo continuato a vederci spesso e fino ai Tuoi ultimi giorni; e le nostre idee sono rimaste sempre le stesse. Più volte ho ripensato a tutto il lavoro svolto insieme, ma forse non ho mai avuto l'occasione o non ho saputo manifestarTi compiutamente la mia gratitudine; lo faccio volentieri ora, con tanto rimpianto, alla luce del riconoscimento accademico che premia il nostro lavoro di allora: sono sicuro che Ti avrebbe fatto piacere. E anche se oggi osservi molto dall'alto e con distacco queste piccole cose, voglio credere che non mi farai mancare il sorriso imbarazzato che riservavi ai complimenti, pur sapendo perfettamente di esserne ben meritevole.

Roma, 24 gennaio 2013

Giovanni Maria FLICK
Presidente emerito della Corte Costituzionale

Le ragioni di un bilancio

Sono profondamente grato alla Facoltà (ora Dipartimento) di Economia e all'Università degli Studi di Genova, la mia città, per aver voluto – con il conferimento della Laurea Magistrale *Honoris Causa* in Economia e Istituzioni finanziarie – spingermi a proseguire e ad approfondire la riflessione sul rapporto fra patologia economica (in tutte le sue implicazioni di criminalità) e diritto penale.

È una riflessione che ho sempre cercato di coltivare – nella mia attività di ricerca e di studio, nelle diverse vesti (culturale, accademica, professionale, istituzionale) – via via allargando il suo ambito: da quello più strettamente giuridico a quello sociale, politico, civile ed umano; dalla conoscenza dello studioso e del tecnico alla consapevolezza del cittadino e dell'uomo. È una riflessione che, purtroppo, si arricchisce quotidianamente alla luce delle denunce ricorrenti sulle vicende di corruzione, di criminalità organizzata ed economica, le quali oggi incidono ancor più pesantemente sulla crisi sociale ed economica che stiamo attraversando.

Per questo interpreto il riconoscimento che l'Università di Genova ha voluto attribuirmi come un incitamento a fare di più per contribuire a quel passaggio, per maturare quella consapevolezza. Essa nasce da numerosi spunti dell'esperienza di tutti noi; si fa urgente per il loro moltiplicarsi nei settori e nei contesti più diversi della nostra vita civile, politica ed economica; richiede risposte ed impegni concreti, prima che realmente sia troppo tardi.

Penso, ad esempio, ad un tema attuale e cruciale per la competitività e il futuro del nostro Paese: la realizzazione dell'Esposizione universale del 2015, a Milano. Il breve tempo a disposizione; l'ingente complesso di strutture e di lavori da avviare e completare; l'altrettanto ingente impegno organizzativo, economico e di risorse finanziarie da impiegare in quelle strutture, consen-

tono di comprendere agevolmente come la riuscita di questo progetto grandioso sia condizionata, innanzitutto, dal superamento di una sfida che l'Italia sembra aver quasi sempre perduto. Come coniugare efficienza e legalità, soprattutto in un contesto di emergenza (quale è, oggettivamente, quello di Expo 2015); come superare l'abitudine inveterata a considerare la legalità un ostacolo o al più un fastidioso intoppo burocratico da *bypassare* in qualche modo, anziché uno strumento essenziale per garantire l'efficienza?

È una sfida che costituisce la prima struttura – virtuale ma emblematica, oltre che essenziale – con cui l'Italia si presenta al mondo attraverso Expo 2015. Una sorta di “padiglione ideale” della legalità e dell'efficienza, la cui realizzazione potrebbe essere in qualche modo messa a rischio dalle indicazioni ricorrenti delle cronache giudiziarie.

Queste ultime, purtroppo, si occupano molto dell'intreccio tra politica, corruzione, criminalità organizzata e criminalità del profitto: un intreccio che ha determinato fra l'altro un aumento delle aree di promiscuità tra l'impresa lecita e l'impresa criminale nelle regioni settentrionali. Una cartina di tornasole del fenomeno sta nei dati relativi ai beni confiscati alla criminalità organizzata, sempre più preoccupanti per le loro dimensioni sia in Lombardia, sia nelle altre regioni del nord Italia. Specie in tempi di crisi economica, alla penetrazione di esponenti e capitali della criminalità organizzata nel cuore dell'economia e della finanza deve contrapporsi la costruzione di efficaci baluardi di legalità nell'attività imprenditoriale.

Questa constatazione è stata avviata da non molto tempo nel nostro Paese e nella nostra imprenditoria; ed è positivo che abbia cominciato a maturare. Ma siamo ancora ben lontani dal comprendere che un identico sforzo deve porsi in essere per reagire al cancro della corruzione e del malaffare nel rapporto fra amministrazione pubblica, economia, società politica e civile.

Inizia a maturare l'indignazione per gli sprechi e i balzelli della corruzione. Tuttavia – anche a causa delle sacche di inefficienza e di complicazione tuttora presenti nei diversi settori della pubblica amministrazione – continuano a perpetuarsi l'alibi, lo stimolo e la propensione verso una corruzione intesa come uno strumento distorto e malinteso di efficienza; o come una condizione per conseguire non già un risultato indebito, ma quanto dovuto; o come un balzello inevitabile da corrispondere alla politica.

L'approvazione definitiva, il 30 ottobre scorso, della legge sulla prevenzione e repressione della corruzione segue quella del c.d. codice antimafia nel 2011. Sono due segnali forti – se verranno effettivamente messi in pratica – per affrontare la sfida di coniugare efficienza e legalità; sottolineano il legame stretto fra corruzione e criminalità organizzata, reso evidente dal tasso di sommersione del fenomeno corruttivo in territori tradizionalmente afflitti dalla presenza della grande criminalità.

Quei segnali testimoniano la necessità di una sinergia dell'azione sui due fronti (antimafia e anticorruzione); richiedono un eguale (e per ora assente) impegno sul fronte della criminalità societaria e d'impresa, innanzitutto sul versante della trasparenza. Presuppongono non soltanto la consapevolezza sulla pericolosità della criminalità organizzata, che ha cominciato a maturare, ma altresì quella sulla eguale pericolosità della corruzione e della criminalità di impresa ed economica, che appare ancora di là da venire.

Proprio per questo – alla luce dell'esperienza istituzionale, culturale, professionale che ho maturato e sto vivendo in questo periodo – vorrei proporre qualche riflessione sul problema del rapporto tra corruzione, criminalità organizzata e criminalità economica. È il modo migliore per rispondere alla sollecitazione che l'Università di Genova mi ha rivolto con il conferimento della laurea *honoris causa*: ricordare le idee, l'azione e l'insegnamento

di Giovanni Falcone e di Paolo Borsellino, due grandissimi protagonisti del contrasto alla criminalità organizzata, a vent'anni dalla loro scomparsa e dall'avvio delle indagini che rappresentano il primo momento significativo di contrasto alla corruzione nel nostro paese.

Per farlo, occorre muovere dalla consapevolezza del legame stretto che c'è tra *nerolandia*, *tangentopoli* e *mafia-city*: il nero dell'impresa, come strumento e/o risultato della corruzione, il quale si salda con l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia e nell'amministrazione. Che cosa si è fatto negli ultimi vent'anni alla luce delle indicazioni proposte e vissute da Falcone e Borsellino e dell'esperienza di *Mani pulite*?

Il passo indietro del diritto penale dell'economia

Rispetto a *nerolandia*, la patologia nell'impresa è cresciuta moltissimo; la risposta normativa invece è regredita altrettanto.

L'importanza del diritto penale dell'impresa e della sua patologia è stata "scoperta" recentemente, a partire dagli anni 70 del secolo scorso, soprattutto con *Mani Pulite*. In precedenza il diritto penale dell'economia era confinato al codice civile, dove erano previsti i relativi reati; era confinato al famoso quarto volume dell'Antolisei, (la parte speciale che nessuno studiava, nemmeno per il concorso in magistratura...). E aveva già un significato di *deminutio* il fatto di essere confinato in una parte speciale, nelle leggi speciali e nel codice civile, anziché nel codice penale; aveva un significato di materia 'da addetti ai lavori'.

Con *Mani Pulite* innanzitutto si è riscoperto l'art. 2621 del c.c.; prima si diceva che in fondo è questione che riguarda il diritto civile, non il diritto penale. C'è voluta *Mani Pulite* – se pure attraverso una dilatazione applicativa della norma – per utilizzare il falso in bilancio come grimaldello per accertare l'esistenza del 'nero' che serviva per pagare la corruzione o costituiva il provento dell'evasione.

La reazione della dottrina e dell'impresa fu l'affermare con vigore che un buon diritto penale dell'economia deve fare economia di diritto penale, perché il penale è *extrema ratio*; perché l'eccessiva sua dilatazione può correre il rischio di far confondere il rischio penale col rischio d'impresa, di scoraggiare l'imprenditoria. Questa affermazione – giusta in sé, ma con misura – fu applicata fin troppo alla lettera; invece di fare economia di diritto penale (meno diritto penale possibile, ma tutto il diritto penale necessario nell'ambito dell'economia), si posero le premesse per la sua eliminazione attraverso una riforma radicale del diritto penale societario.

Vennero così azzerate l'efficacia e l'efficienza dell'art. 2621 c.c., che è il cardine della trasparenza dell'impresa verso tutti gli *stakeholders*; verso tutti coloro – a cominciare dallo Stato, i creditori, il fisco, i dipendenti, la realtà locale – che si attendono dall'impresa qualcosa di più e di diverso da ciò che si attendono gli azionisti.

In questi venti anni ci sono stati molti interventi delle norme penali sulla disciplina del mercato, sui rapporti con la Consob e con le altre Autorità di vigilanza; ma poco o quasi nessun intervento di rafforzamento sugli elementi di base del diritto penale societario, sui quali si regge in gran parte l'impalcatura del controllo penale nei confronti della patologia dell'impresa. Esempio emblematico è appunto il falso in bilancio: svirilizzato all'inizio degli anni 2000; adesso invece è stato invocato proprio come strumento essenziale per combattere la corruzione, nelle polemiche e nelle discussioni che hanno accompagnato il recente varo della legge in materia.

La conseguenza di tutto ciò è lo sviluppo, vorrei quasi dire l'exasperazione di una supplenza giudiziaria divenuta inevitabile di fronte alle patologie dell'impresa, accentuate dalla crisi in cui viviamo. La supplenza si è verificata, ad esempio, sia cercando di applicare e di dilatare alcune fattispecie di diritto penale comu-

ne – come la truffa, il furto e l’appropriazione indebita – anche alle forme di patologia dell’impresa e dell’economia; sia utilizzando soprattutto nuovi strumenti (e questo è l’unico aspetto direi positivo di novità) come il D. Lgs. 231/2001 sulla responsabilità (c.d. amministrativa ma in realtà) penale delle imprese. Nella disciplina di tale responsabilità trovano larga possibilità di applicazione, in via cautelare, le misure interdittive; esse aprono però a loro volta dei problemi tecnici abbastanza complessi (sui quali non è il caso di soffermarsi in questa sede) e possono incidere pesantemente sulla gestione, quando non sulla vita dell’impresa.

La sua svolta “patrimoniale”

Dunque, rispetto a *nerolandia* il bilancio di questi venti anni non è positivo. È un bilancio di regressione, perché il diritto penale societario – il primo grande pilastro del diritto penale dell’economia e dell’impresa – per effetto della riforma del 2002 si è ripiegato su sé stesso ad uno stadio prenatale, nonostante un timido sussulto controriformista del 2005.

Il settore dei reati societari era stato caratterizzato da una progressiva espansione dell’area del penalmente rilevante, nell’arco del ventesimo secolo. Tuttavia si era affermato e sviluppato all’insegna di una visione ancillare della norma penale rispetto alla disciplina civilistica di riferimento, con l’utilizzo della tecnica del rinvio; a ciò aveva fatto da contraltare un altissimo margine di non applicazione. Anche l’improvvisa riscoperta giurisprudenziale della materia negli anni ’90, sotto l’onda d’urto di *Manni pulite*, si era concentrata su un ristretto manipolo di figure criminose (false comunicazioni sociali in testa).

La riforma del 2002 annoverava invece tra i suoi obiettivi la drastica riduzione del numero degli illeciti penali per rispettare i principi di proporzionalità, di sussidiarietà e di razionalizzazione, attraverso l’abbandono della strategia della criminalizzazione a tappeto della violazione dei precetti civilistici. Tuttavia, rispetto

alla parte nevralgica del diritto penale societario è comparso un fenomeno di depenalizzazione strisciante, come reazione al vero o presunto eccesso di interventismo da parte dei giudici e dei pubblici ministeri, concentrato sulla figura chiave del falso in bilancio. Non il rapporto *norma-fatto*, ma quello *norma-giudice* ha guidato la mano del legislatore riformista.

Le figure criminose sopravvissute alla depenalizzazione palese e di principio – a cominciare dal falso in bilancio – sono state ricalibrate in modo da isterilirne alla radice le potenzialità, utilizzando diversi meccanismi. Fra questi ultimi c'è, anzitutto, la rinuncia alla tradizionale strategia repressiva basata sulla protezione di beni giuridici strumentali-intermedi, a carattere istituzionale: la veridicità e correttezza dell'informazione societaria; l'integrità del capitale sociale; il corretto equilibrio interno dei poteri, e via dicendo. L'asse della tutela si è spostato piuttosto verso interessi patrimoniali finali, a carattere individuale (della società, dei soci e dei creditori *uti singuli*), per reagire ai reali o presunti eccessi di criminalizzazione provocati da quella strategia.

La svolta patrimonialistica si è ispirata al riduzionismo del “diritto penale minimo” e “d'evento”. Ma ha finito per minare la ragion d'essere della autonomia del diritto penale societario: la tecnica di anticipazione della tutela per contrastare la diffusività e la tendenziale indeterminatezza delle offese prodotte dal malgoverno societario, che rendono tardivo ed inadeguato un intervento repressivo attestato sulla lesione al patrimonio dei singoli.

Nell'attuale assetto, il sistema dei reati societari tende a decolorare in una appendice dei delitti contro il patrimonio. Anche per la parte che si sottrae al processo di patrimonializzazione, i presidi sanzionatori in materia societaria sono concretamente devitalizzati – salve sporadiche eccezioni – da un ben noto complesso di ulteriori meccanismi: requisiti di fattispecie sovrabbondanti; perseguibilità a querela; rapida prescrittibilità legata anche alla natura contravvenzionale delle fattispecie. Sicché l'esito

finale si è risolto in una complessiva e allarmante caduta del livello della tutela, ad eccezione di talune figure delittuose poste a presidio della regolarità dei mercati finanziari e delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza.

L'immobilismo nei confronti della corruzione

Rispetto a *tangentopoli* dovremmo essere un po' più ottimisti (ma non troppo!). Sia di fronte al dilagare della corruzione, della concussione, della zona grigia tra le due; sia grazie all'inizio di consapevolezza circa la loro gravità, diffusione e carattere sistemico, è vero che non c'è stata regressione della normativa specifica per la repressione. Tuttavia, non c'è stato altresì nulla di nuovo sul piano della prevenzione; e, di fronte al peggioramento della situazione, l'immobilismo equivale ad un sostanziale passo indietro.

L'esperienza di *Mani pulite* – che ho vissuto prima come avvocato, poi come Ministro della Giustizia dal '96 al '98 – aveva evidenziato che per contrastare il fenomeno della corruzione non basta la repressione penale. Quest'ultima è indispensabile; ma, se rimane isolata, espone il magistrato a una supplenza molto pesante. Inoltre, nelle note condizioni di inefficienza della giustizia penale, la repressione rischia di arenarsi sulle secche della prescrizione (all'epoca non era ancora sopraggiunta la disciplina attuale della prescrizione; se fosse già stata in vigore, non avremmo probabilmente avuto nemmeno quei pochi processi che è stato possibile celebrare).

La repressione penale non può prendere su di sé ed esaurire anche il compito della prevenzione, per una serie di ragioni tanto note quanto ovvie. Essa si sviluppa attraverso accertamenti *ex post*, quando i buoi sono già scappati dalla stalla; di solito, dopo un inizio rapido (e talvolta enfatizzato) con le indagini preliminari, finisce per arenarsi; di fatto, risolve il controllo soltanto nella attività e nella emblematicità di tali indagini e della custodia

cautelare; di necessità, si concentra su episodi specifici e non può affrontare un discorso di sistema.

Si discusse molto nel '96/'97 sulla necessità, da un lato, di chiudere il capitolo di *Mani pulite*; dall'altro, di affrontare seriamente il tema della prevenzione. Tuttavia, in questi venti anni non si è fatto nulla, continuando a delegare all'accertamento giudiziario penale – che deve occuparsi di responsabilità penali individuali – ciò che in realtà avrebbe dovuto essere realizzato attraverso un controllo preventivo di gestione e di sistema.

Quindi si sono determinate una sovraesposizione della magistratura e una sua supplenza, in un contesto che purtroppo è molto peggiorato – per molteplici ragioni – nel ventennio trascorso. Innanzitutto si potrebbe dire che, per gran parte, venti anni fa si “rubava” per fare politica; adesso, in molti casi, si fa politica soprattutto per “rubare” (evidentemente usando i due termini in modo improprio, ma interpretando un'opinione comune assai diffusa). Inoltre la crisi economica e l'angoscia da *spread* hanno acuito la percezione della società civile e l'insofferenza di fronte a questa situazione, in una realtà sempre più diffusa di difficoltà, di crescita della disoccupazione, di forte sofferenza sociale, di sfiducia verso la politica e le istituzioni, di indignazione nei confronti degli sprechi e della dissipazione delle risorse pubbliche.

L'insufficienza della repressione penale è divenuta evidente a tutti, sotto molteplici profili; anche perché ai suoi limiti intrinseci si sono aggiunti numerosi altri limiti esterni e di fatto.

In primo luogo, fra questi ultimi, occorre ricordare le trasformazioni e l'evoluzione delle condotte classiche di corruzione: dalla “vendita” del singolo atto di ufficio a quella della funzione; dalla tangente tradizionale a nuove e sempre più articolate forme di vantaggio illecito; dal rapporto diretto fra corruttore e corrotto alla triangolazione.

In secondo luogo, occorre ricordare le profonde trasformazioni dell'assetto organizzativo ed istituzionale della pubblica am-

ministrazione, come il ricorso alle privatizzazioni, all'esternalizzazione, alla logica delle deroghe e dell'emergenza, al decentramento. Nonostante le poche riforme relative allo statuto penale della pubblica amministrazione, intervenute nel frattempo, quelle trasformazioni hanno reso gli strumenti normativi della repressione – offerti dal codice penale del 1930 – sempre più inadatti a fronteggiare la realtà e la attualizzazione dei beni giuridici offesi dalla corruzione: dal prestigio della pubblica amministrazione alla imparzialità, efficienza, buon andamento, eguaglianza, pari opportunità, competitività e concorrenza.

In terzo luogo – su di un piano più generale, ma non meno incisivo – occorre ricordare l'ulteriore deterioramento delle condizioni di efficienza della giustizia penale: la crisi del processo e la sua durata abnorme; l'ipergarantismo fine a se stesso; la perdita di efficacia dissuasiva delle sanzioni, per le modalità della loro applicazione; la prescrizione; il ricorso alle leggi *ad personam*; la logica sempre più teorizzata e praticata della difesa *dal* processo, anziché *nel* processo.

La riprova di ciò sta nella constatazione espressa dal Greco nel 2011. Le statistiche sulla repressione (reati denunciati, accertati e seguiti da condanne) segnalano all'apparenza una diminuzione; ma in realtà la corruzione è profondamente radicata nella pubblica amministrazione, nella società civile, nel settore privato, come fenomeno pervasivo e sistemico in crescita, che influenza la società nel suo complesso. Vi è un rapporto inversamente proporzionale fra la corruzione praticata e quella denunciata e sanzionata (così il *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, posto a base del disegno di legge approvato definitivamente il 31 ottobre scorso, al quale rinvio per gli approfondimenti delle indicazioni qui richiamate sinteticamente).

Da ciò – ad avviso del Greco – la percezione e la consapevolezza sociale della gravità del fenomeno; la insufficienza degli strumenti tradizionali per fronteggiarlo; la mancanza di un programma coordinato anticorruzione e di una metodologia per valutare l'efficacia delle misure di contrasto e, prima ancora, per individuare le ragioni ed occasioni della corruzione. *Transparency International* assegna all'Italia nel 2010 l'indice del 3,9 nella scala di "virtuosità" da 0 a 10, per l'andamento del livello di corruzione a partire dal 2002, contro il 6,9 della media OCSE; ed esprime sostanzialmente le stesse valutazioni.

La svolta verso la prevenzione

In tempi di crisi economica e sociale come quelli attuali, lo spreco di risorse causato dalla corruzione comporta una serie di costi economici – diretti (ad esempio, il ritardo nella realizzazione di infrastrutture) e indiretti (ad esempio, le opere inutili) – quantificabili in diverse decine di miliardi all'anno, secondo la Corte dei Conti. Accanto al *vulnus* ad una serie di principi e valori – di fiducia nelle istituzioni, nelle regole e nei mercati; di legalità; di trasparenza; di eguaglianza; di competitività – v'è ormai ampia consapevolezza del pesante condizionamento che la corruzione esercita sugli investimenti, sulla allocazione corretta e sulla redistribuzione delle risorse, sullo sviluppo.

Nelle priorità della azione di contrasto alla corruzione – secondo le indicazioni concordi della Convenzione Onu del 2003 (ratificata dall'Italia con legge 116/2009); delle Raccomandazioni del Greco; della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1999 (ratificata con legge 110/2012); della Convenzione Ocse del 1997 (ratificata con legge 300/2000) – si segnala la necessità di un serio, organico e articolato programma di prevenzione, accanto alla repressione. La prevenzione deve svilupparsi attraverso modelli efficaci di *risk management*; attraverso una disciplina della integrità degli operatori e della trasparenza ed *accountability*; at-

traverso la promozione della cultura della legalità; attraverso meccanismi di tutela e premialità per chi denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro (c.d. *whistleblowing*).

Proprio la Convenzione Ocse fu il primo tassello per introdurre nell'ordinamento la responsabilità penale (*rectius* amministrativa) delle imprese e degli enti: prima con il rinvio a leggi successive; poi con la previsione di una delega (inserita durante l'esame parlamentare); infine con il decreto legislativo 231/2001.

Se per venti anni non si è fatto nulla sul piano della prevenzione e poco sul piano della repressione della corruzione, adesso forse siamo di fronte alla speranza di una svolta, con la legge 190/2012 sulle “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, approvata definitivamente dalla Camera dei Deputati il 30 ottobre scorso, dopo un lungo e tortuoso *iter* iniziato nel marzo 2010.

Le scelte della legge dedicate agli interventi di ordine penale, sulle quali si sono appuntate diverse critiche, devono essere verificate nella loro applicazione concreta, laicamente e senza posizioni precostituite. Le novità più significative sono rappresentate dall'introduzione della fattispecie di corruzione privata (da lungo tempo attesa e richiesta a livello internazionale) e da quella del traffico d'influenza (una variante del millantato credito); sembrano positive anche se destano qualche perplessità sotto il profilo dell'applicabilità in concreto, già ad una prima lettura. Le lacune più significative sono rappresentate invece dalla assenza di un intervento sulla prescrizione, sul falso in bilancio, sull'autoriciclaggio, sul voto di scambio.

Vale probabilmente, a proposito delle scelte penalistiche della legge, la nota differenza che vi è tra l'ottimista e il pessimista: il primo (considerate le condizioni politiche e la difficoltà di comporre una maggioranza in Parlamento) dice “questa è la legge migliore possibile”; il secondo risponde “purtroppo”. Basta pensa-

re, ad esempio, al fatto che alla esigenza – rappresentata dal Consiglio d'Europa e dall'Ocse – di eliminare l'ambiguità e la difficoltà di una scelta concreta nell'alternativa tra corruzione e concussione, abbiamo risposto proponendo tre se non addirittura quattro possibili soluzioni, invece di due soltanto (e sono già troppe!) come sino ad ora.

La prima parte della legge affronta esplicitamente il tema della prevenzione della corruzione attraverso una serie di istituti e controlli di merito e di metodo interni alla pubblica amministrazione, per rendere più trasparente e più garantita la gestione delle risorse pubbliche; per dare attuazione, finalmente – anche se tardivamente – ad una serie di indicazioni fondamentali, sia costituzionali che europee e internazionali (l'uguaglianza, la pari opportunità, la concorrenza), più che mai attuali ed urgenti nel contesto del mercato globale e della crisi.

Per la prima volta – seguendo quelle indicazioni e (vorrei dire) facendo tesoro dell'esperienza di buon senso maturata dopo il fallimento di *Mani pulite* – si prendono in considerazione l'organizzazione, la struttura e la funzionalità della amministrazione, in una prospettiva di prevenzione organica del rischio di corruzione. Si prevedono così l'individuazione e la definizione del *risk management*, la gestione concreta del rischio corruzione sotto un duplice aspetto: sia quello generico per tutte le pubbliche amministrazioni o per tutte le entità di decisione; sia quello specifico per certi settori. Penso al settore dell'edilizia o a quello della sanità (per recenti esperienze anche personali di lavoro), che mi hanno fatto toccare con mano quanto questi settori presentino un rischio altissimo in materia di corruzione.

Da ciò, quindi, l'individuazione di strumenti come il piano generale ed i piani settoriali anticorruzione; la previsione di un'autorità indipendente; quella di numerosi obblighi di comunicazione e di informazione; la previsione di un responsabile delle aree a rischio; la semplificazione – finalmente – dell'attività

amministrativa; la razionalizzazione degli obblighi di trasparenza; la disciplina delle incompatibilità e della separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa; quella dell'incandidabilità (forse più emblematica che efficace, benché sia già in vigore dal 5 gennaio scorso grazie al rapidissimo *iter* voluto dal governo, e alla tempestiva emanazione del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235).

Insomma, si articola tutta una serie di proposte organiche molto precise e molto concrete, che nel '96 – dopo la prima *tangentopoli* e la prima *Mani pulite* – non si erano nemmeno ipotizzate. Vi è solo da augurarsi che questo percorso venga compiuto effettivamente e che quelle proposte non rimangano sulla carta.

Dalla legge Rognoni-La Torre del 1982 al codice antimafia del 2011

Se nel ventennio scorso la soglia di protezione su *nerolandia* è regredita e quella su *tangentopoli* è rimasta immutata (soprattutto quanto a prevenzione della corruzione), rispetto a *mafia-city* si è registrata un'attenzione diversa. Essa si è concretizzata in una serie di iniziative di riforma certamente disorganiche, asistematiche, maturate quasi sempre sotto la spinta di varie emergenze; quelle iniziative, tuttavia, si sono tradotte in strumenti efficaci ed in risultati di rilievo nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata. Esse si compendiano nel c.d. codice antimafia contenuto nel d. lgs. n. 159 del 2011, da pochi giorni integrato dal d. lgs. 218 del 2012, in attuazione (attraverso un percorso travagliato) della delega conferita al Governo con la legge n. 136 del 2010; si aggiungono da ultime alcune modifiche al d. lgs. n. 159/2011 in tema di Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, introdotte con la legge n. 228/2012 (legge di stabilità).

Il codice antimafia è riduttivo ed incompleto, rispetto al titolo ed agli obiettivi ambiziosi che si proponeva la legge-delega:

la ricognizione completa, l'armonizzazione e il coordinamento della normativa penale, processuale e amministrativa di contrasto alla criminalità organizzata; la riorganizzazione della normativa in materia di misure di prevenzione; la modifica ed integrazione della disciplina in tema di documentazione antimafia (la c.d. certificazione antimafia).

In realtà, la delega è stata esercitata soltanto per il secondo ed il terzo oggetto (misure di prevenzione e documentazione antimafia), alla stregua dei principi e criteri direttivi che per essi erano stati formulati. Non è stata invece esercitata la delega né erano stati formulati i principi e criteri per la materia sostanziale e processuale (ad esempio in tema di "confisca allargata" come misura di sicurezza; di art. 41 *bis* ord. pen.; di collaboratori di giustizia; di colloqui investigativi; di criminalità organizzata transnazionale etc.).

Le innovazioni introdotte negli ultimi venti anni in questa materia hanno certamente e positivamente contribuito all'azione di contrasto; vale la pena ripercorrerle sinteticamente, per coglierne l'importanza. D'altronde, basta guardare ai successi ottenuti dalla autorità di polizia con la cattura di latitanti storici e dalla magistratura con la celebrazione e la conclusione di numerosi e noti processi (anzi, maxiprocessi) nei confronti di esponenti della criminalità organizzata, per rendersi agevolmente conto di come l'attenzione verso quest'ultima abbia mantenuto un livello ben più elevato di quello consentito o stimolato dai ben diversi e molto più limitati strumenti normativi a disposizione per prevenire e per contrastare la criminalità societaria e d'impresa, nonché la corruzione.

Per tracciare quella sintesi, occorre prendere le mosse dal decreto legge n. 306 del 1992 (convertito con la legge n. 356 del 1992): la prima doverosa e urgente risposta dello Stato di fronte all'emergenza delle stragi mafiose di Capaci e di via D'Amelio, che attentavano ai fondamenti della convivenza democrati-

ca. È una risposta a largo raggio, di cui è possibile soltanto proporre un richiamo sommario.

Innestandosi sugli interventi già previsti dal decreto-legge n. 152 del 1991 (convertito dalla legge n. 203 del 1991), si introducono una serie di modifiche di ordine processuale (sulla disciplina della prova, sul potenziamento delle indagini, sul giudizio, sulle misure cautelari) e di diritto penale sostanziale (sui reati di false informazioni e dichiarazioni, di usura, di scambio elettorale politico-mafioso, di armi, di stupefacenti, di possesso ingiustificato di valori). Gli interventi più rilevanti riguardano la protezione dei collaboratori di giustizia; la materia penitenziaria (divieti e limiti alla concessione di benefici per gli appartenenti alla criminalità organizzata che non collaborano; colloqui investigativi; sospensione della normale regola del trattamento penitenziario); le misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Alcuni interventi successivi sono stati sviluppati sul fronte del rapporto e della sinergia fra economia criminale ed economia illegale e sommersa, sotto molteplici aspetti, soprattutto nella seconda metà degli anni '90. Essi hanno riguardato la cooperazione ed il rispetto degli impegni internazionali; la trasparenza economica e patrimoniale, per contrastare la mafia sul versante economico-finanziario; il riciclaggio.

Penso, fra gli altri, all'accordo innovativo con la Svizzera del settembre 1998, in tema di rogatorie; alla revisione delle norme in tema di intermediazione finanziaria, di regime del credito, di mercato mobiliare, di diritto societario: quest'ultimo sviluppatosi successivamente in modo ben diverso dalle premesse poste allora (come si è visto dianzi); all'allargamento del ventaglio dei reati-presupposti, della segnalazione delle operazioni sospette e del raccordo informativo tra i vari organismi interessati. Questi interventi hanno cercato di affrontare anche il problema della corruzione, nel quadro della convenzione europea di Dublino dell'ottobre 1996 sulla protezione degli interessi finanziari del-

l'Unione Europea; e di quella contestuale sulla adozione di norme omogenee fra paesi dell'Unione, in tema di associazione a delinquere, nonché di reciprocità nella estradizione per quest'ultima.

Meritano un cenno particolare – per il loro rilievo nell'azione di contrasto – la disciplina delle c.d. videoconferenze e quella dei collaboratori di giustizia. La prima, avviata nel luglio 1996, venne varata e resa operativa con la legge n. 11 del 1998 e la realizzazione delle relative strutture tecniche, per assicurare il pieno rispetto del diritto di difesa. Essa consentì la partecipazione a distanza degli imputati più pericolosi ai processi, evitando il c.d. turismo giudiziario dei boss con i suoi evidenti costi, rischi, ostentazioni e contatti potenziali o effettivi con l'esterno; nonché assicurando effettività al regime penitenziario dell'art. 41 *bis* dell'ordinamento penitenziario (il c.d. carcere duro), strumento essenziale ed irrinunciabile, di cui la Corte Costituzionale aveva nel frattempo riconosciuto la legittimità, pur con qualche avvertimento di cautela per il rispetto dell'art. 27 Cost. nelle sue modalità di attuazione.

Quanto ai collaboratori di giustizia, la disciplina originariamente prevista per essi dal decreto-legge n. 8 del 1991 (convertito con la legge n. 82 del 1991) fu oggetto di approfondimenti a partire dal settembre 1996 e quindi di revisione (conclusa con la legge n. 45 del 2001), con l'obiettivo di mettere ordine nel fenomeno e di razionalizzarlo, evitando abusi e degenerazioni che si erano verificati nell'utilizzo di uno strumento peraltro prezioso e indispensabile per le indagini sulla criminalità organizzata. Era necessario intervenire per evitare inflazione e/o implosione del fenomeno, a causa della sua crescita abnorme; per distinguere fra di loro il momento amministrativo della protezione e quello giurisdizionale della premialità; per limitare la collaborazione alle ipotesi di indispensabilità, ampiezza, attendibilità (da verificare) e novità.

Vi furono e vi sono tuttora polemiche ricorrenti sulla adeguatezza dell'impegno politico nella lotta alla criminalità mafiosa; sul calo di tensione se non addirittura sulla asserita complicità con essa; o quanto meno sul coinvolgimento del c.d. terzo livello. Al di là di quelle polemiche, mi sembra doveroso dare atto del grado elevato di attenzione che il legislatore e l'esecutivo dimostrano di aver attribuito al contrasto della criminalità mafiosa. È un'attenzione che si accresce e si rafforza se si guarda ai due settori, fra loro strettamente connessi, delle misure di prevenzione patrimoniali e della documentazione antimafia; con riferimento ad essi, il codice antimafia ha raccolto le molteplici indicazioni, esperienze e innovazioni accumulate nel ventennio precedente e tradotte nelle riforme che vennero elaborate in quel periodo.

L'attenzione verso la criminalità organizzata si è concentrata sui due momenti tipici di pericolosità di essa, l'inquinamento dell'economia pubblica e privata. Si tratta, rispettivamente, del momento dell'aggressione e della captazione del denaro pubblico (come nel caso emblematico degli appalti pubblici o, più ancora, dei subappalti e delle lavorazioni "sospette" come il movimento terra e simili); nonché del momento, inverso, dell'utilizzo e dell'investimento su larga scala degli ingenti capitali di provenienza illecita nell'economia sana, inquinandola.

I due settori delle misure di prevenzione e della documentazione antimafia – cui sono dedicati il libro I e il II del codice – sono fra loro sinergici. Le misure di prevenzione (soprattutto quelle patrimoniali), sono rivolte a contrastare e neutralizzare i patrimoni illeciti, frutto della criminalità organizzata. La documentazione antimafia è indirizzata a contrastare e impedire l'accesso della criminalità organizzata al denaro pubblico in senso lato, e quindi la costituzione, in parte, di quei patrimoni.

Le misure di prevenzione

Il codice antimafia oggi in vigore non rappresenta certamente un punto di arrivo. Tuttavia, è pur sempre una tappa significativa del percorso avviato da quasi cinquanta anni con la legge n. 575 del 1965, con la quale venne prevista l'applicazione delle misure di prevenzione alle persone indiziate di appartenere ad associazioni mafiose (ancorché all'epoca non esistesse ancora l'art. 416 *bis* c.p.). Un percorso proseguito trent'anni addietro, con la svolta ben più incisiva rappresentata dalla legge n. 646 del 1982.

Quest'ultima è stata fondamentale per raccogliere le indicazioni di Pio La Torre (che le pagò con la vita), riprese poi da Falcone e Borsellino, sulla necessità di affrontare la criminalità organizzata anche e soprattutto sul versante patrimoniale e sul loro sviluppo in una triplice direzione. La prima prospettiva è rappresentata dalla definizione dell'associazione di tipo mafioso nell'art. 416 *bis*, in chiave essenzialmente patrimoniale, sulla base dell'interpretazione giurisprudenziale della legge 575 del 1965: la gestione o controllo di attività economiche, concessioni, appalti, e la realizzazione di profitti ingiusti, attraverso l'intimidazione e l'omertà. La seconda prospettiva è rappresentata dalla previsione delle misure di prevenzione patrimoniali: il sequestro e la confisca dei beni illecitamente acquisiti dai destinatari delle misure di prevenzione personale. La terza prospettiva è rappresentata dalla previsione di una sorta di "casellario" delle misure di prevenzione e dalla certificazione antimafia, per conseguire licenze, concessioni, appalti etc. nei rapporti con la pubblica amministrazione.

La svolta patrimoniale delle misure di prevenzione – da strumento per il controllo del disagio sociale a strumento di contrasto della criminalità organizzata e dell'accumulo illecito di patrimoni – è la premessa per il progressivo ampliamento della loro applicazione. Si è cercato di compiere quella svolta nel rispetto ed attraverso l'elaborazione – prima giurisprudenziale, poi nor-

mativa – dei criteri (fatti e non sospetti; giurisdizionalizzazione e obbligo di motivazione; diritto di difesa) che vennero proposti dalla Corte Costituzionale in una sentenza fondamentale (n. 2 del 1956); e vennero raccolti subito dopo dalla legge n. 1423 del 1956.

Dopo un lungo stallo, quella svolta si è compiuta soprattutto dopo il 1992 e il sacrificio di Falcone e Borsellino e dei loro agenti di scorta, in primo luogo con la “confisca allargata” (introdotta nel 1994) *ex art. 12 sexies* del decreto legge 306 del 1992. È una misura di sicurezza, non di prevenzione, che segue alla condanna per gravi delitti anziché alla pericolosità in sé del soggetto; ma si fonda essenzialmente sulla sproporzione fra il reddito dichiarato e il valore dei beni posseduti dal condannato. Essa presenta perciò molti punti di contatto con la confisca quale misura di prevenzione, aprendo la via alla concezione della pericolosità oggettiva del bene di per sé.

Fra gli altri interventi va ricordata la legge n. 109 del 1996. Essa prevedeva il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati, con un duplice obiettivo: impedire il loro recupero da parte delle organizzazioni criminali; restituirli alla collettività per rendere concreto, effettivo ed evidente il ripristino della legalità e della dignità. Si è trattato di un impegno significativo per sottolineare emblematicamente e concretamente quanto la partecipazione di tutti alla azione di contrasto alla criminalità organizzata sia necessaria; e come i vantaggi che derivano da tale azione siano e debbano essere di tutti. Questo *iter* è proseguito attraverso la istituzione – con il decreto legge n. 4 del 2010 (convertito dalla legge n. 50 del 2010) – dell’Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, per migliorare la fase della loro amministrazione, accelerare quella della loro destinazione, eliminare le molte criticità manifestatesi.

In tema di misure di prevenzione patrimoniale, un’ulteriore svolta fondamentale è stata rappresentata dal decreto legge n. 92

del 2008 (convertito dalla legge n. 125 del 2008). Esso ha previsto l'estensione dei destinatari di queste misure agli indiziati dei reati attribuiti alla competenza del Procuratore della Repubblica distrettuale (art. 51 comma 3 *bis* del c.p.p.); nonché la competenza di quest'ultimo a proporre l'applicazione delle misure di prevenzione antimafia. Si è prevista altresì una sorta di sequestro o confisca "per equivalente", nel caso di dispersione o occultamento dei beni oggetto delle misure patrimoniali; soprattutto, si è introdotta la loro applicazione disgiunta ed indipendente dall'applicazione delle misure personali, anche in caso di morte sopravvenuta del destinatario di queste ultime.

Questa innovazione è profondamente significativa della tendenza alla modernizzazione della confisca, in una prospettiva di pericolosità in sé del bene e del patrimonio, per essere stato acquisito da un soggetto pericoloso e per essere indimostrata la sua provenienza legittima. Essa si risolve in un'evidente oggettivazione della misura, che attenua il collegamento già tradizionale della misura di prevenzione patrimoniale con quella personale e con la pericolosità del soggetto.

Il codice antimafia è una valida base di riorganizzazione e sistemazione delle misure di prevenzione patrimoniale anche nell'ottica europea. Quest'ultima, di fronte alla dimensione economica transnazionale assunta dalla criminalità organizzata, spinge verso ipotesi di confisca allargata in base alla pericolosità del bene in sé e verso una cooperazione sempre più forte fra stati; testimoniano ciò la relazione (0333/2011) e la risoluzione (0459/2011) del 25 ottobre 2011 del Parlamento Europeo, che hanno dato l'impulso alla proposta di direttiva presentata dalla Commissione Europea il 12 marzo 2012 e attualmente all'esame dello stesso Parlamento.

Il quadro europeo – in cui la componente e il contributo italiano sono purtroppo determinanti – è preoccupante per il Parlamento europeo. Quest'ultimo segnala il tentativo di infiltrazione

della criminalità organizzata all'interno del sistema pubblico di gestione politico-amministrativo-finanziario; la necessità di un'azione di contrasto al crimine organizzato e ai suoi patrimoni, la quale tenga conto della criminalità dei "colletti bianchi", della distrazione dei fondi pubblici e della contaminazione dell'economia legale e della finanza. Particolare attenzione è dedicata al riciclaggio attraverso l'utilizzo dei mercati finanziari; agli interventi da realizzare in tema di cooperazione e scambio di informazioni, di trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari, di contrasto ai paradisi fiscali e all'autoriciclaggio. Da ciò l'invito al Consiglio, alla Commissione, agli Stati membri e ai loro parlamenti, ad intervenire con strumenti normativi ed efficaci per reagire alla criminalità organizzata, coinvolgendo la società civile.

La Commissione europea ha risposto con la direttiva del marzo 2012, muovendo dalle distorsioni della concorrenza, dall'inquinamento della fiducia nel sistema finanziario e dalla evasione fiscale, provocati dal riciclaggio dei profitti della criminalità organizzata transnazionale. La Commissione ha raccolto l'invito del Parlamento per la predisposizione di nuovi strumenti come la confisca allargata, quella in assenza di condanna, nonché la confisca nei confronti di terzi, il congelamento dei beni da confiscare per evitare la dispersione, la loro gestione, le garanzie per i soggetti coinvolti.

La documentazione antimafia

L'altro versante importante del codice antimafia è rappresentato dal libro II, dedicato alla documentazione antimafia. Si tratta dei provvedimenti amministrativi attraverso i quali viene resa nota alla pubblica amministrazione l'esistenza o meno di divieti, impedimenti e situazioni indici di mafiosità, a carico dei soggetti che si pongono in relazione con essa. La materia ha costituito oggetto di un ampio processo evolutivo, a partire dalla in-

troduzione della certificazione antimafia con la legge n. 646 del 1982.

Dopo un primo aggiornamento e razionalizzazione avvenuti con la legge n. 55 del 1990, il decreto legge n. 306 del 1992 ha assimilato all'applicazione delle misure di prevenzione anche le condanne per gravi reati di criminalità mafiosa, come presupposto per l'inibitoria dei rapporti con la pubblica amministrazione. Il salto di qualità è proseguito con la legge delega n. 94 del 1994 e il decreto legislativo n. 490 del 1994. Con essi si sono previste diverse fasce di valore degli atti o contratti che vengono in considerazione; soprattutto, si sono affiancate alla comunicazione antimafia (l'attestazione prefettizia di situazioni "tabellari" ostative, rappresentate da misure di prevenzione e da condanne) le informazioni antimafia del prefetto, aventi ad oggetto l'eventuale esistenza di "tentativi di infiltrazione mafiosa" nei confronti del soggetto che chiede di entrare in rapporto con la pubblica amministrazione.

Il passaggio dalla certificazione antimafia di tipo documentale alle "cautele antimafia" (così definite anche dalle circolari ministeriali) è stato assai importante, perché ha ampliato in misura rilevante le ipotesi di interdizione al rapporto fra il privato "sospetto" e la pubblica amministrazione. Nel contempo si sono previsti – anche attraverso il decreto legge n. 67 del 1997 (convertito in legge n. 135 del 1997) – collegamenti telematici ed informatici tra le prefetture, le amministrazioni interessate e le camere di commercio, per il rilascio delle comunicazioni.

L'ultimo intervento, prima del codice antimafia, è stato rappresentato dal D.P.R. 3 giugno 1998 n. 252: un regolamento di armonizzazione, razionalizzazione e snellimento, adottato nel quadro delle procedure di semplificazione poste in essere dalle c.d. leggi Bassanini (n. 59 e n. 127 del 1997), che ha costituito una sorta di testo unico della materia. Con esso si sono riviste le fasce di valore degli atti o contratti, i rapporti esenti dalle cau-

tele antimafia, i soggetti obbligati, le procedure di richiesta e di rilascio, i poteri delle amministrazioni pubbliche nel caso di sopravvenienza di provvedimenti prefettizi interdittivi.

La disciplina normativa prevista da tale regolamento è stata integrata a partire dal 2005, in via amministrativa, con l'intervento del Comitato di coordinamento istituito per l'alta sorveglianza delle grandi opere e con l'emanazione da parte sua di linee-guida; fra esse sono particolarmente rilevanti quelle del 2010 e del 2011 per la ricostruzione dell'Aquila e per l'Esposizione universale del 2015. Il sistema è stato definito con i decreti legge n. 39 e n. 135 del 2009 (convertiti con leggi n. 77 e n. 166 del 2009) in cui si prevedono, fra l'altro, i poteri di accesso dei gruppi interforze di polizia presso i cantieri.

Tali poteri sono stati poi estesi con la legge n. 94 del 2009 (il c.d. "pacchetto sicurezza") a tutti i cantieri per appalti pubblici, prevedendo altresì la esclusione dagli appalti delle imprese che non abbiano denunciato concussioni ed estorsioni subite. In questo contesto si inseriscono sia le previsioni di *white list* delle imprese "pulite", ad opera delle prefetture su richiesta delle stesse imprese; sia l'adozione di protocolli di legalità e patti di integrità fra le prefetture, le stazioni appaltanti e le imprese interessate, nella logica del coinvolgimento di queste ultime attraverso obblighi assunti convenzionalmente.

Questo percorso – articolato, complesso, disorganico, ma ricco di interventi che testimoniano l'attenzione mantenuta alta, nei venti anni trascorsi, al pericolo delle infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti – è confluito ed è stato sistematizzato senza modificazioni di rilievo dal libro II del codice antimafia, nei suoi profili sia sostanziali che procedurali. La previsione, al pari del libro I, di un periodo triennale per le integrazioni, le correzioni e gli aggiustamenti che possano rendersi necessari alla luce della esperienza applicativa – nel rispetto delle procedure e criteri direttivi della legge delega – vale, evidentemente, a tempe-

rare la sopravvenuta maggior rigidità della disciplina prevista ora attraverso norme di legge, per una materia che in precedenza era demandata alla sede regolamentare con il D.P.R. 252 del 1998.

Di particolare rilievo appare infine – accanto alla documentazione antimafia (nel duplice aspetto delle comunicazioni e delle informazioni) – la istituzione di una banca dati nazionale unica di tale documentazione: uno strumento essenziale per venire incontro alle esigenze di semplificazione, di celerità e di snellimento, che sono poste a base dei principi e criteri direttivi della legge n. 136 del 2010.

Dalla conoscenza dello studioso alla consapevolezza del cittadino

Concludendo la riflessione sintetica sui venti anni trascorsi dopo Capaci, via D'Amelio e *Mani pulite*, nel guardare alle vicende di *nerolandia*, *tangentopoli* e *mafia city*, il bilancio non è certamente positivo, se si guarda alla patologia dell'impresa e dell'economia, ed a quella della corruzione.

Desta perplessità il fatto che l'attenzione del legislatore in questi venti anni sia stata riservata solo all'antimafia e non anche agli altri due tipi di patologia, della cui pericolosità per l'economia e prima ancora per la civile convivenza ci si comincia solo ora a rendere conto. Restano ferme la rilevanza particolare dell'allarme sociale destato dalle peculiari e specifiche connotazioni di violenza della criminalità organizzata; e quindi la accresciuta consapevolezza circa la necessità di una risposta specifica nei suoi confronti.

Tuttavia la pericolosità dell'inquinamento mafioso per l'economia si muove sugli stessi versanti di quello derivante dalla corruzione e della patologia d'impresa; anzi, è legata particolarmente alla penetrazione della criminalità organizzata in questi due settori. I tre versanti di criminalità non sono vertici di un triangolo, separati fra loro; sono frammenti di un cerchio senza soluzione di continuità fra l'uno e l'altro; sono tre parti di un unico

territorio, fra loro connesse; e la c.d. zona grigia che li unisce agevola il loro reciproco intreccio.

In tutti e tre i casi, si registra una lesione egualmente significativa ai valori costituzionali di eguaglianza, di competitività, di libertà ed iniziativa economica, di legalità, di buon andamento, imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione. Non è azzardato pensare che la maggior intensità dell'attenzione verso la criminalità organizzata possa in qualche modo essere il frutto e la compensazione, più o meno consapevole, della disattenzione più o meno interessata verso gli altri due settori: quasi una sorta di alibi e di ritorno al passato, quando l'attenzione alla criminalità della violenza sviava da quella – altrettanto necessaria, ma molto meno avvertita – alla criminalità dell'abuso.

Il bilancio è invece parzialmente positivo, se si guarda all'impegno del legislatore e del governo – accanto a quello, ben noto, della magistratura e delle forze dell'ordine – nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata. È un impegno che ha affiancato la crescita di consapevolezza della società civile e del mondo del lavoro, dell'economia e dell'impresa, verso la pericolosità delle infiltrazioni criminali nell'economia privata e pubblica.

Quella consapevolezza si è tradotta nell'apprezzamento e nel riconoscimento dell'impegno di chi – spesso a prezzo della vita – tra magistrati, forze dell'ordine, esponenti politici, amministratori pubblici, imprenditori, religiosi, giovani, esponenti della cultura e della società civile, ha cominciato e poi continuato a portare avanti la denuncia e l'azione di contrasto alla criminalità organizzata in tutte le sedi e con tutte le voci possibili.

Quella consapevolezza dimostra come la premessa insostituibile della lotta alla mafia deve essere l'espressione di una cultura della legalità da parte di tutti: non soltanto da parte di chi è esposto, di chi opera in prima linea o da parte di chi ha un ruolo e un dovere istituzionale. Deve esprimere una cultura della legalità in termini globali; deve coinvolgere la collaborazione delle vit-

time potenziali, dei partiti e delle forze politiche a tutti i livelli (centrale e locali), del mondo del lavoro, dell'imprenditoria, della gente, della scuola e dei giovani. L'evasione fiscale; la corruzione su diversi livelli; l'aggressione all'economia e al risparmio di tutti; l'alterazione della competitività e della libertà di impresa; l'inquinamento mafioso: sono tutti aspetti di una comune aggressione alla dignità, alla libertà e alla democrazia, che certamente aggrava la situazione di crisi finanziaria, economica, sociale e di valori, in cui ci dibattiamo e da cui cerchiamo di uscire.

Un primo passo importante è stato compiuto; si è cominciato a comprendere che non si può convivere con la mafia. Occorre però cominciare a comprendere anche che non si può convivere altresì con la corruzione, con il falso in bilancio, con l'evasione fiscale; perché continuare a convivere con questi ultimi, vuol dire ricominciare o meglio continuare – nonostante le apparenze – a convivere con la criminalità organizzata e con le sue infiltrazioni nell'economia legale.

Il passaggio dalla conoscenza dello studioso alla consapevolezza del cittadino – cui mi impegna la laurea *honoris causa* che l'Università degli Studi di Genova ha voluto conferirmi – è difficile. Spero, con queste mie riflessioni, di avere in minima parte contribuito ad agevolarlo.

LA CASSAZIONE PENALE TRA LACUNE LEGISLATIVE ED ESIGENZE SOVRANAZIONALI*

Giorgio LATTANZI

Il ruolo tradizionale della Corte di cassazione

La Corte di cassazione è un giudice alla costante ricerca di un ruolo: non si sa bene se sia una corte suprema o un giudice di terza istanza; un giudice di legittimità o un giudice di merito. Sono interrogativi ricorrenti che oggi si pongono nella prospettiva, ulteriore e più ampia rispetto al passato, dei rapporti con le altre Corti europee. La coesistenza dell'ordinamento interno con i due ordinamenti sovranazionali (convenzionale e comunitario) e l'interazione giurisprudenziale che scaturisce dal dialogo, non privo di fraintendimenti, fra le rispettive Corti aprono infatti nuovi scenari, modificando sensibilmente funzioni e compiti della Corte di cassazione.

Una riflessione sul ruolo di questa Corte non può non muovere dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario del 1941, tuttora in vigore (r.d. 30 gennaio 1941, n. 12), secondo cui «La corte suprema di cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni; regola i conflitti di competenza e di attribuzioni, ed adempie gli altri compiti ad essa conferiti dalla legge».

* Testo della relazione svolta nel Convegno sul tema "Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri", tenutosi nei giorni 17-18 novembre 2011 nell'Università degli studi di Milano - Bicocca.

Alla Cassazione era stato dunque assegnato innanzitutto il compito di “guardiano della legge” e quello di assicurarne l’uniforme interpretazione ne veniva quasi di conseguenza. Si trattava certamente di un giudice di legittimità.

Questo ruolo era stato chiaramente attribuito alla Corte anche dal codice di procedura penale del 1930, che, nell’art. 524, aveva specificato i casi di ricorso per cassazione, individuandoli nella «inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tenere conto nell’applicazione della legge penale»; nell’«esercizio da parte del giudice di una potestà riservata dalla legge ad altri organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri»; nella «inosservanza delle norme di questo codice stabilite a pena di nullità, d’inammissibilità o di decadenza».

La funzione era stata tuttavia inquinata da una prassi giurisprudenziale che, combinando il disposto dell’art. 524, n. 3, con la previsione contenuta nell’art. 475, n. 3, dello stesso codice (secondo cui la sentenza è nulla «se manca o è contraddittoria la motivazione»), era passata disinvoltamente dal controllo sulla motivazione del provvedimento al controllo sul contenuto della decisione, sulla valutazione delle prove e sul ragionamento probatorio del giudice, fino a rendere possibili intromissioni della Corte nella sfera di giudizio appartenente al giudice di merito.

Anche l’art. 111 Cost., frutto di una combinazione tra la visione di Calamandrei (incentrata sulla funzione nomofilattica della Corte, posta a difesa dello *ius constitutionis*) e quella di Leone (che individuava invece nel ricorso per cassazione essenzialmente una garanzia individuale a tutela dello *ius litigatoris*), riconosce alla Corte di cassazione il ruolo di giudice di legittimità. Nondimeno la generalizzazione del ricorso per cassazione («Contro le sentenze ... è sempre ammesso»), da un lato, e il controllo sulla motivazione (riconducibile al secondo comma, ora sesto, dell’art. 111 Cost. e svolto come si è detto in applicazione dell’art. 475, n. 3), dall’altro, han-

no fatto parlare della Cassazione come di un giudice, oltre che di terza istanza, anche di merito.

Proprio nell'intento di circoscrivere il sindacato della Cassazione sulla motivazione, il nuovo codice di procedura penale del 1988 ha ridisciplinato i casi di ricorso per cassazione, prevedendo che questo possa essere proposto, tra l'altro, per «mancanza o manifesta illogicità della motivazione, quando il vizio risulta dal testo del provvedimento impugnato» (art. 606, lettera *e*, cod.proc.pen.). Una soluzione, questa, che pure non è andata esente da critiche perché, imponendo una verifica tutta interna all'atto impugnato, lasciava prive di rimedio alcune situazioni, quali ad esempio quelle del travisamento del fatto e della mancata considerazione di una prova decisiva, non altrimenti accertabili che attraverso il confronto con gli atti del procedimento, ma che rispondeva all'esigenza di impedire da parte della Corte uno straripamento dall'ambito del controllo di sola legittimità attraverso l'accesso agli atti e, in particolare, a quelli di natura probatoria.

Come è noto, la disciplina è poi nuovamente mutata in seguito alla legge 20 febbraio 2006, n. 46, c.d. legge Pecorella, che con l'art. 8 ha sostituito la lettera *e*) del citato art. 606, stabilendo che il ricorso può essere proposto anche per contraddittorietà della motivazione, «quando il vizio risulta dal testo del provvedimento impugnato ovvero da altri atti del processo specificamente indicati nei motivi di gravame», e la modificazione, inserita in un più vasto intervento sul giudizio d'appello, ha rinnovato le preoccupazioni per il rischio di una mutazione delle funzioni della Corte di cassazione da giudice di legittimità a giudice di (terza istanza) di merito.

Non è questa la sede per approfondire il tema del sindacato sulla motivazione; posso solo dire che sono fermamente contrario all'idea di una corte di legittimità che attraverso il controllo su asseriti vizi di motivazione possa sovrapporsi al giudizio probatorio e, in particolare, alla valutazione delle prove effettuata dal giudice

di merito. Lo sono per molte ragioni, ma soprattutto perché credo che la Corte di cassazione non sia nelle condizioni di poter svolgere effettivamente questo compito. La Corte definisce, infatti, generalmente in una sola udienza numerosi ricorsi, anche relativi a processi che in primo grado hanno richiesto mesi di istruzione dibattimentale, e non è pensabile che invece di limitarsi a un sindacato sulla motivazione possa utilmente estendere il suo controllo e operare una rivalutazione delle prove tanto approfondita da giustificare conclusioni diverse da quelle alle quali sono pervenuti i giudici di merito.

C'è poi una ragione diversa, di ordine sistematico. In un processo che si vuole regolato dal principio dell'oralità, un sindacato della Corte di cassazione di natura meramente cartolare, relativo a prove orali consacrate in pagine e pagine di verbali redatti in forma integrale e di difficile interpretazione, avrebbe un dubbio fondamento razionale, se si considera che in base alla loro lettura la Corte dovrebbe verificare il significato probatorio che i giudici di merito hanno attribuito a dichiarazioni che loro stessi hanno assunto.

La funzione nomofilattica e il rapporto con la Corte costituzionale

È ricorrente, come si è detto, l'interrogativo: la Corte di cassazione è una vera corte suprema o è un giudice di terza istanza?

Nella legislazione attuale l'aggettivo "suprema", dell'ordinamento giudiziario del 1941, è scomparso e non senza ragione.

La Corte di cassazione è stata ridimensionata nel ruolo dalla Corte costituzionale, ma soprattutto non è una Corte chiamata a intervenire solo in presenza di importanti questioni interpretative, o comunque che possa essere adita solo quando se ne ravvisi oggettivamente l'opportunità; è un organo al quale in virtù dell'art. 111 Cost. si può accedere senza limiti, e nella realtà giudiziaria del

ricorso per cassazione ci si avvale nella gran parte dei processi penali.

In effetti l'assetto costituzionale, prima ancora che la legislazione ordinaria e la prassi, ha fatto della Corte di cassazione un giudice di terza istanza, o addirittura di seconda istanza, nei casi in cui contro la sentenza non è ammesso l'appello.

Ma l'interrogativo "Corte suprema o terza istanza?" ha acquistato anche altri significati, perché con esso spesso ci si chiede se la Corte è ancora un giudice di legittimità, o è divenuto un (terzo) giudice di merito, e se rimane attuale l'art. 65, comma 1, dell'ordinamento giudiziario, nella prospettiva orientata dallo *ius constitutionis*.

Facendo ancora una volta riferimento alla norma costituzionale si può dire che la Corte è, e deve continuare ad essere, un giudice di legittimità, perché, se è vero che «è sempre ammesso il ricorso in cassazione», è anche vero che questo – come precisa l'art. 111, comma 7, Cost. – è ammesso solo «per violazione di legge». L'impugnazione deve riguardare questioni di diritto. Certo la disposizione costituzionale non esclude che possano formare oggetto di ricorso anche questioni diverse da quelle di legittimità, ma il legislatore ordinario non potrebbe capovolgere la regola senza alterare profondamente le funzioni della Corte, dando luogo a un assetto processuale di dubbia costituzionalità.

Dunque, la Cassazione è giudice dello *ius constitutionis* e dello *ius litigatoris*, ma nella maggior parte dei casi è giudice solo dello *ius litigatoris*.

A questo riguardo, è significativa la circolare del primo presidente Ernesto Lupo sulla motivazione delle decisioni della Corte di cassazione, che distingue i casi in cui il ricorso risponde esclusivamente all'interesse del litigante da quelli nei quali viene in rilievo l'esigenza di garantire l'uniformità nell'interpretazione della legge e "invita" i consiglieri ad adottare nel primo caso motivazioni

“in forma semplificata” (E. Lupo, *La redazione delle decisioni forma semplificata*, in *Cass. pen.*, 2009, 95 ss.).

In conclusione, il giudizio di cassazione costituisce un'ultima istanza di sola legittimità, che si chiude con la formazione del giudicato.

La generalizzazione del ricorso per cassazione, voluta dal Costituente, non può dunque oscurare la funzione nomofilattica assegnata alla Corte dall'art. 65, comma 1, dell'ordinamento giudiziario, funzione riconducibile a fondamentali principi costituzionali: solo assicurando, come vuole l'art. 65 «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge» si garantisce infatti l'egualianza dei cittadini (art. 3, comma 1, Cost.) e un'effettiva soggezione del giudice alla legge (art. 101, comma 2, Cost.).

Il rapporto con la Corte costituzionale se ha in qualche misura sminuito la posizione della Corte di cassazione nel sistema non ha però inciso sulle sue caratteristiche essenziali. I contrasti nell'interpretazione non sono mancati, ma sono stati composti o si sono risolti con una pronuncia di illegittimità costituzionale, resa necessaria dalla conferma, da parte della Corte di cassazione, dell'impraticabilità di un'interpretazione conforme al dettato costituzionale. Uno degli esempi più recenti è costituito dalla vicenda relativa al contrasto sul computo dei termini massimi di fase della custodia cautelare in caso di regressione del procedimento, conclusasi con la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 303, comma 2, cod. proc. pen. (sentenza n. 299 del 2005).

Il giudice delle leggi ha preso atto del ruolo della Corte di cassazione nell'interpretazione della legge e ha riconosciuto normalmente alle sue interpretazioni il carattere di diritto vivente.

È da aggiungere che le decisioni della Corte costituzionale non incidono normalmente sul giudicato, a meno che non concernano l'illegittimità costituzionale di una norma incriminatrice, determinando in questo caso la “revoca della sentenza di condanna” (art. 673 cod. proc. pen.).

Il rapporto con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Ben diverso è il rapporto con le Corti europee e, in particolare, con la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Non senza consistenti argomenti si è sostenuto che il giudizio della Corte europea dei diritti dell'uomo rappresenta un quarto grado, atipico, di giurisdizione, considerato che questa Corte può essere adita solo dopo «l'esaurimento dei ricorsi interni» (art. 35, comma 1, CEDU) e che le sue sentenze possono incidere sul giudicato (art. 46 CEDU). Anche sotto questo aspetto la Corte di cassazione non sarebbe pertanto più qualificabile come giudice di ultima istanza (F.M. IACOVIELLO, *Il quarto grado di giurisdizione: la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Cass. pen.*, 2011, p. 794).

La successione dei giudizi e il superamento del giudicato non sono però da soli sufficienti a far riconoscere nel giudizio della Corte europea un quarto grado di giurisdizione. Due indizi, anche se consistenti, non fanno una prova: uno sviluppo per gradi richiede, più che una semplice successione, una sequenza, cioè una linearità, una progressione ordinata dei giudizi, secondo regole omogenee.

«Come può – si chiede Iacoviello – la Cassazione essere un terzo grado di legittimità quando il quarto e ultimo grado – la Corte europea – è un giudice ferocemente aggrappato al merito», e la risposta che Iacoviello implicitamente si dà è che la Corte di cassazione è anche un giudice di merito, e deve diventarlo ancora di più.

Credo però che si possa replicare che, proprio perché le regole di giudizio sono diverse, quello della Corte europea non è un quarto grado ma un giudizio diverso.

È vero tuttavia che – come osserva Iacoviello – «la Cassazione non basta più. Una società evoluta, basata sui diritti fondamentali, richiede non solo una conformità alla legge, ma ancor più una conformità ai diritti. La Cassazione garantisce la nomofilachia delle regole. La Corte europea garantisce la nomofilachia dei diritti.

La Cassazione controlla solo che la sentenza rispetti la legge e la logica delle prove. La Corte europea va ben oltre: controlla che il caso sia deciso in conformità ai diritti».

E nell'effettuare questo controllo la Corte europea può svolgere un sindacato sullo stesso giudizio della Corte di cassazione, sminuendone in qualche modo il suo ruolo tradizionale.

Esemplare in questo senso è il caso Drassich.

In seguito a un ricorso di Mauro Drassich, condannato per corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio, la Corte di cassazione aveva riqualificato il fatto come corruzione in atti giudiziari, puniti più gravemente, e aveva perciò escluso la prescrizione, che si sarebbe invece verificata per il reato di corruzione, oggetto della sentenza impugnata.

La Corte europea, adita da Drassich, ha ritenuto lesi il diritto dell'imputato di essere informato della natura e dei motivi dell'accusa e il diritto di disporre del tempo occorrente per preparare la difesa e ha poi stabilito che, in assenza di richieste di equo soddisfacimento, l'avvio di un nuovo procedimento o la riapertura del procedimento su richiesta dell'interessato rappresentavano in linea di massima un modo adeguato di porre rimedio alla violazione contestata.

In seguito a questa decisione, posta di fronte all'esigenza di darle esecuzione, la Corte di cassazione, utilizzando "per analogia" il procedimento previsto dall'art. 625-*bis* cod. proc. pen. per gli errori materiali e di fatto commessi nel giudizio di cassazione, ha revocato la propria precedente sentenza e ha disposto una nuova trattazione del ricorso «limitatamente al punto della diversa definizione giuridica data al fatto corruttivo rispetto a quella enunciata nell'imputazione e poi ritenuta dai giudici di merito» (Sez. VI, 12 novembre 2008, n. 45807, Drassich, in *Cass. pen.*, 2009, p. 1457).

Nella successiva udienza il collegio ha preliminarmente ricordato che i fatti per i quali l'imputato nel giudizio di merito era stato ritenuto responsabile di corruzione avrebbero potuto essere di-

versamente qualificati come corruzione in atti giudiziari e, dopo la trattazione, ha nuovamente deciso sul punto ritenendo che tali fatti costituissero una corruzione in atti giudiziari (Sez. VI, 25 maggio 2009, n. 36323, Drassich, in *Cass. pen.*, 2010, p. 2608).

Il caso Drassich risulta particolarmente significativo per delineare i rapporti tra Corte di cassazione e Corte europea dei diritti dell'uomo, perché nell'occasione è stato lo stesso giudizio di cassazione a formare oggetto della cognizione della Corte europea, con un esito che ha inciso sul giudicato, determinando una nuova trattazione del ricorso.

Da parte della Cassazione non c'era stato né un errore materiale, né un errore di diritto: il vizio riscontrato dalla Corte europea non dipendeva dalla violazione di una regola processuale, dato che il nostro codice di rito non prevede alcun tipo di interlocuzione prima della diversa qualificazione giuridica del fatto da parte del giudice. La Cassazione aveva applicato una regola (quella della libertà del giudice nella qualificazione del fatto) che la Corte europea, nella misura in cui sacrificava il diritto al contraddittorio dell'imputato, aveva ritenuto in contrasto con i diritti riconosciuti dall'art. 6, comma 3, lettere *a)* e *b)*, CEDU, e la loro violazione richiedeva una riparazione, una *restitutio in integrum*, che nel caso di specie è stata realizzata attraverso il ricorso al procedimento previsto dall'art. 625-*bis* cod. proc. pen.

A questa soluzione la Corte di cassazione è giunta nella consapevolezza che la forza vincolante delle sentenze della Corte di Strasburgo non può prescindere dall'adozione di strumenti giuridici interni idonei a garantire la reintegrazione del diritto violato, perché altrimenti verrebbe vanificata l'effettività dello stesso diritto al ricorso contro la violazione dei diritti della Convenzione, e che, se è dovere primario del legislatore prevedere strumenti giuridici per la concreta esecuzione di tali sentenze, è dovere anche della giurisdizione verificare, vagliando i diversi strumenti offerti dal sistema processuale, se ve ne sia qualcuno che, in rapporto alla specificità

del caso, renda comunque possibile dare attuazione alla decisione della Corte europea.

L'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo

In questa prospettiva, il ricorso alla procedura straordinaria di cui all'art. 625-*bis* cod. proc. pen. è stato uno dei rimedi che nel tempo la Corte di cassazione è stata indotta ad adottare, per la mancanza di una normativa indirizzata ad attuare l'obbligo dello Stato di conformarsi (anche attraverso un'eventuale rinnovazione del processo) alle sentenze definitive della Corte di Strasburgo e invano richiesta al legislatore anche dalla Corte costituzionale. Non si può infatti non ricordare che nella sentenza del 16 aprile 2008, n. 129, resa nel caso Dorigo, la Corte aveva rivolto un deciso, e inascoltato, monito al legislatore affinché adottasse «i provvedimenti ritenuti più idonei, per consentire all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano riscontrato, nei processi penali, violazioni ai principi sanciti dall'art. 6 della CEDU».

Dopo la sentenza Drassich, la Cassazione ha fatto applicazione dell'art. 625-*bis* cod. proc. pen. anche nel caso Scoppola, per sostituire, come era stato chiesto dalla Corte di Strasburgo, la pena dell'ergastolo, inflitta al condannato, con quella di trenta anni di reclusione (Cass., Sez. V, 11 febbraio 2010, dep. 28 aprile 2010, n. 16507, Scoppola, in *Cass. pen.*, 2011, p. 208). Era ormai una strada aperta e la si è percorsa, anche se lo stesso risultato avrebbe potuto più correttamente essere perseguito con un semplice procedimento di esecuzione.

Diversamente, in precedenza, sempre nel caso Dorigo, la Cassazione aveva dato un'applicazione solo parziale alla decisione della Corte europea, bloccando l'esecuzione del giudicato di condanna, e aveva a questo scopo affermato il principio che «il giudice dell'esecuzione deve dichiarare, a norma dell'art. 670 c.p.p., l'inese-

guibilità del giudicato quando la Corte europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali abbia accertato che la condanna è stata pronunciata in violazione delle regole sul processo equo sancite dall'art. 6 della Convenzione europea e abbia riconosciuto il diritto del condannato alla rinnovazione del giudizio, anche se il legislatore abbia ommesso di introdurre nell'ordinamento il mezzo idoneo a instaurare il nuovo processo» (Cass., Sez. I, 1° dicembre 2006, dep. 25 gennaio 2007, n. 2800, Dorigo, in *Cass. pen.*, 2007, p. 1441).

Stanca di attendere un legislatore assente è finalmente intervenuta – com'è noto – la Corte costituzionale che, con la sentenza del 7 aprile 2011, n. 113, ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, § 1, CEDU, per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo».

È stato così creato uno strumento nuovo e duttile, “un diverso caso di revisione”, tutto da costruire per rispondere alle varie e imprevedibili esigenze applicative che potranno derivare dalle decisioni della Corte di Strasburgo in relazione alle diverse possibili violazioni della Convenzione e non solo a quelle che si riferiscono all'art. 6, la norma che in passato ha dato luogo al maggior numero di questioni, per lo più relative al giudizio contumaciale.

Nell'opera di necessario adattamento dell'istituto regolato dall'art. 630 cod. proc. pen. alla nuova ipotesi ritornerà in primo piano il ruolo della Corte di cassazione, che avrà il compito di fissare, nell'esercizio della funzione nomofilattica, regole e principi applicativi ai quali i giudici di merito saranno tenuti a fare riferimento.

La ricostruzione del sistema da parte della Corte di cassazione

Vale la pena di ritornare alla sentenza Drassich per mettere in evidenza un altro aspetto di fondamentale importanza nel rapporto fra Corte di cassazione e Corte europea.

C'è un passaggio nella sentenza, che avrebbe meritato maggiore attenzione, ed è quello in cui la Corte di cassazione ritiene che possa configurarsi, pure nel silenzio della legge, la regola che «la qualificazione giuridica del fatto diversa da quella attribuita nel giudizio di merito, riconducibile a una funzione propria della Corte di cassazione, richiede però una condizione imprescindibile per il suo concreto esercizio: l'informazione di tale eventualità all'imputato e al suo difensore. Informazione che, qualora manchi una specifica richiesta del pubblico ministero, va formulata dal collegio con un atto che ipotizzi tale eventualità».

Nell'affermare ciò la Corte muove dal presupposto che la regola di sistema espressa dalla Corte di Strasburgo, secondo cui la garanzia del contraddittorio deve essere assicurata all'imputato anche con riferimento alla diversa qualificazione giuridica del fatto operata dal giudice *ex officio*, è conforme al principio statuito dall'art. 111, secondo comma, Cost., il quale non investe soltanto la formazione della prova ma anche ogni questione che attiene alla valutazione giuridica del fatto commesso, traendone come conseguenza la necessità di una interpretazione della norma interna (l'art. 521 cod. proc. pen.) adeguata alla decisione della Corte europea e al principio costituzionale del contraddittorio, nella portata più ampia che la stessa Cassazione gli riconosce.

Certo la regola della "informazione" viene desunta dalla decisione della Corte di Strasburgo ed è enunciata con riferimento solo al giudizio di cassazione, ma è da pensare che essa sia estensibile anche ai giudizi di merito. Se è vero infatti che deve essere consentito al giudice di dare «nella sentenza ... al fatto una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell'imputazione» (art. 521, comma 1, cod. proc. pen.), è anche vero che una qualificazione diversa

imprevista mette l'imputato nell'impossibilità di difendersi rispetto ad essa, e la lesione del diritto di difesa è tanto più grave quanto è più grave la nuova qualificazione.

Al di là di ogni altra considerazione, tuttavia, non si può non rilevare come questa operazione, che ha introdotto nel sistema una regola prima inesistente, tratta dalla giurisprudenza europea, faccia emergere un nuovo compito della Corte di cassazione, quello relativo alla conformazione e alla integrazione del diritto nazionale con riferimento al diritto sovranazionale, compito che va ben oltre quello, tutto considerato circoscritto, che si era assunta per dare esecuzione alle sentenze della Corte di Strasburgo.

La combinazione delle regole legislative con quelle che si desumono dalla giurisprudenza europea non è però facile perché diversi sono i meccanismi applicativi della Corte di cassazione e della Corte europea. La Cassazione confronta i fatti, sostanziali o processuali, con le regole; la Corte di Strasburgo confronta i casi concreti, sostanziali o processuali, con i diritti.

La Corte di cassazione verifica se vi è stata la violazione di una legge e la sanziona, prescindendo anche dalla effettiva lesione del diritto, ed è questa nel processo la logica di istituti come la nullità, l'inutilizzabilità, l'inammissibilità e la decadenza. La Corte europea verifica se nel caso sottoposto al suo esame vi è stata la violazione di un diritto garantito dalla Convenzione, prescindendo dall'osservanza o dall'inosservanza della legge.

Perciò combinare le regole legislative del nostro ordinamento con quelle giurisprudenziali della Corte europea richiede un non facile adattamento degli apparati concettuali e degli strumenti giuridici.

Un esempio significativo della complessità delle operazioni che la cassazione può essere chiamata a compiere è fornito dalla sentenza delle Sezioni unite 25 novembre 2010, dep. 14 luglio 2011, n. 27918. In un contesto di importanti affermazioni di principio sul valore probatorio delle dichiarazioni rese da persone non sentite nel

dibattimento, le Sezioni unite sono giunte alla conclusione che le dichiarazioni predibattimentali rese in assenza di contraddittorio, ancorché legittimamente acquisite, non possono – conformemente ai principi affermati dalla giurisprudenza europea, in applicazione dell'art. 6 della CEDU – fondare in modo esclusivo o significativo l'affermazione della responsabilità penale.

Così decidendo le Sezioni unite hanno combinato le regole interne, relative alla esclusione della prova dichiarativa non formata nel dibattimento e alle correlative eccezioni, con la diversa regola elaborata dalla giurisprudenza della Corte europea, che non opera sul versante dell'esclusione e non si basa sul meccanismo tipico dell'inutilizzabilità dell'atto, ma pone criteri di valutazione delineando il valore della prova dichiarativa regolarmente acquisita.

Nel sistema processuale improntato ai principi dell'art. 111, quarto comma, Cost. una prova dichiarativa non formata in contraddittorio è ammissibile solo in particolari casi, come in quello, che veniva in questione nella decisione delle Sezioni unite, «di accertata impossibilità di natura oggettiva» (si trattava di una studentessa danese che aveva subito una violenza sessuale e della quale erano state raccolte le dichiarazioni nella fase delle indagini, ma che poi non era stato possibile esaminare nel dibattimento), e in questi casi la prova, da sola, potrebbe porsi a fondamento di un'affermazione di responsabilità.

Nel sistema della Convenzione europea, invece, l'ammissibilità di una prova dichiarativa non formata nel contraddittorio non è esclusa, ma il suo valore probatorio è limitato, perché non può da sola essere sufficiente per giustificare una condanna. Questa infatti non può fondarsi, unicamente o in misura determinante, sulle dichiarazioni di una persona che l'imputato non ha potuto interrogare, o fare interrogare, nella fase delle indagini o nel dibattimento.

La combinazione delle due regole comporta, da un lato, che, anche nei casi in cui è ammissibile come prova, una dichiarazione

non resa in contraddittorio non possa da sola giustificare una condanna e, dall'altro, che nei casi in cui invece non è ammissibile come prova quella dichiarazione non sia in alcun modo utilizzabile, anche se insieme con gli altri elementi acquisiti potrebbe, come consente il sistema europeo, porsi a fondamento di un'affermazione di responsabilità, altrimenti impossibile.

In questa prospettiva il riconoscimento di una *ratio* comune alle norme costituzionali (art. 111, quarto e quinto comma, Cost.) e a quelle convenzionali (art. 6 CEDU), come interpretate dalla Corte di Strasburgo, in quanto entrambe indirizzate a porre un rigoroso criterio di valutazione delle dichiarazioni delle persone che la difesa non ha mai avuto la possibilità di esaminare e ad eliminare o limitare statuizioni di condanna basate esclusivamente su tali dichiarazioni, ha condotto la Corte ad una interpretazione convenzionalmente conforme della norma interna tale da impedire ogni possibile contrasto.

Il rapporto con la Corte di giustizia dell'Unione Europea

Altrettanto complessi sono i rapporti tra la Corte di cassazione e la Corte di giustizia dell'Unione europea, rapporti però diversi da quelli con la Corte di Strasburgo, perché diversi sono i ruoli, i meccanismi operativi e le regole di giudizio.

La Corte di giustizia è investita normalmente su rinvio pregiudiziale dei giudici nazionali, previa sospensione del procedimento (*ex art 267 TFUE*, già art. 234 TCE). Il giudizio concerne il diritto dell'Unione, nelle sue articolazioni, e, diversamente da quanto avviene nel giudizio dinanzi alla Corte europea, non si risolve nel mettere a confronto un caso con il diritto che si assume violato. Tuttavia come le decisioni della Corte di Strasburgo quelle della Corte di giustizia dell'Unione Europea si riflettono in vario modo sul sistema penale e richiedono l'opera della Corte di cassazione, cui spetta il compito di individuarne gli effetti nell'ordinamento interno.

Così di recente la Corte di cassazione è stata chiamata a stabilire gli effetti della decisione della Corte di giustizia U.E., 28 aprile 2011, El Dridi (in *Cass. pen.*, 2011, p. 2780). Con questa pronuncia la Corte di giustizia ha statuito che la direttiva 2008/115/CE, cosiddetta “direttiva rimpatri” (e in particolare i suoi artt. 15 e 16), deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa di uno Stato membro che preveda l’irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che egli, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, si trattiene in questo territorio senza giustificato motivo, e ha affermato che spetta perciò al giudice nazionale disapplicare ogni disposizione del decreto legislativo n. 286 del 1998 (T.U. sull’immigrazione) contraria al disposto della citata direttiva, e segnatamente l’art. 14, comma 5-ter, di tale decreto (inottemperanza dello straniero all’ordine di allontanamento), tenendo conto del principio dell’applicazione retroattiva della pena più mite.

Sul presupposto che la decisione della Corte di giustizia incide sul sistema normativo impedendo la configurabilità del reato, la Cassazione ha riconosciuto alla sentenza sulla direttiva rimpatri una portata abolitiva della norma incriminatrice. In particolare, la Cassazione ha sottolineato che la pronuncia della Corte di Giustizia che accerta l’incompatibilità della norma incriminatrice con il diritto europeo «si incorpora nella norma stessa e ne integra il precetto con efficacia immediata», così producendo «una sorta di *abolitio criminis*», che impone, in forza di un’interpretazione costituzionalmente necessitata, di estendere a siffatte situazioni di sopravvenuta inapplicabilità della norma incriminatrice nazionale, la previsione dell’art. 673 cod. proc. pen.

Questi principi sono stati affermati non solo in riferimento alla fattispecie di cui all’art. 14, comma 5-ter, oggetto della sentenza della Corte di giustizia, ma anche in relazione a quella disciplinata dall’art. 14, comma 5-quater; fattispecie, questa, rispetto alla

quale la Cassazione, dando seguito a quanto stabilito dalla Corte europea sulla disapplicazione da parte del giudice nazionale di «ogni disposizione» del testo unico «contraria al risultato che la direttiva intende perseguire», ha ritenuto sussistere *a fortiori* analoghe ragioni di incompatibilità (Cass., Sez. I, 28 aprile 2011, dep. 15 giugno 2011, n. 24009, Trajkovic; Sez. I, 28 aprile 2011, dep. 1 giugno 2011, n. 22105, Tourghi; Sez. I, 29 aprile 2011, dep. 20 maggio 2011, n. 20130, Sall; Sez. I, 29 aprile 2011, dep. 11 maggio 2011, n. 18586, Sterian).

Una questione in parte analoga si era posta con riferimento alla decisione della Corte di giustizia U.E., 8 novembre 2007, Schwibbert (in *Cass. pen.*, 2008, p. 1602), in seguito alla quale la Cassazione ha escluso, in relazione ai fatti commessi anteriormente al 21 aprile 2001, la responsabilità per i reati che prevedono come elemento costitutivo la mancata apposizione del contrassegno SIAE (Cass., Sez. III, 24 giugno 2009, dep. 23 settembre 2009, n. 37067, Dia Cheikh, in *Cass. pen.*, 2010, p. 2410; Sez. III, 29 aprile 2009, dep. 9 luglio 2009, n. 28046, Niang, *ivi*, 2010, p. 2411; Sez. III, 12 febbraio 2008, dep. 2 aprile 2008, n. 13816, *ivi*, 2009, p. 3585).

Infine, non può non essere ricordata la vicenda relativa alla responsabilità penale per la gestione di un punto di raccolta scommesse per conto di una società estera, senza concessione e senza licenza di pubblica sicurezza (art. 4 l. 13 dicembre 1989, n. 401), che ha provocato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia U.E. da parte della Corte di cassazione, per chiarire se le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi possano subire limitazioni come quelle esistenti nell'ordinamento italiano, fondato sul rilascio di un numero limitato di concessioni e di successive licenze di pubblica sicurezza (Cass., Sez. III, 10 novembre 2009, dep. 25 gennaio 2010, n. 2993).

L'esigenza per la Corte di cassazione di rivolgersi per l'interpretazione alla Corte di giustizia U.E. indica quanto sia cambiato il

suo tradizionale ruolo nomofilattico e quale sia il rapporto in cui è venuta a trovarsi con il giudice sovranazionale. Non è più la Cassazione ad assicurare sempre «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge», come stabiliva l'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, e la richiesta da parte sua alla Corte di giustizia di un'interpretazione in via pregiudiziale non è una mera facoltà ma un obbligo la cui inosservanza può dar luogo per lo Stato italiano anche a una responsabilità risarcitoria, se vi è stata una violazione manifesta del diritto comunitario.

Assai significativa al riguardo è stata la vicenda della società Traghetti del Mediterraneo che ha formato oggetto della sentenza della Corte di giustizia U.E., 13 giugno 2006, C-173/03, nota più perché è stata richiamata per giustificare la modificazione della disciplina della responsabilità civile dei magistrati che perché ha ritenuto configurabile una responsabilità dello Stato per la violazione del diritto comunitario dipendente da un'errata interpretazione della Corte di cassazione.

Come risulta dalla sentenza, la società Traghetti del Mediterraneo, in liquidazione, aveva convenuto in giudizio la Repubblica italiana «al fine di ottenere il risarcimento del danno che essa avrebbe subito a causa di un'erronea interpretazione, da parte della Corte suprema di cassazione, delle norme comunitarie relative alla concorrenza e agli aiuti di Stato e, in particolare, per il rifiuto opposto da quest'ultima alla sua richiesta di sottoporre alla Corte le pertinenti questioni di interpretazione del diritto comunitario» e il Tribunale di Genova aveva chiesto alla Corte di giustizia una pronuncia pregiudiziale «sul principio e sulle condizioni per la sussistenza della responsabilità extracontrattuale degli stati membri per i danni arrecati ai singoli da una violazione del diritto comunitario, allorquando tale violazione è addebitabile a un organo giudiziario nazionale».

La risposta della Corte di giustizia è stata:

- 1) che «il diritto comunitario osta a una legislazione nazionale che

escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulta da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale»;

- 2) che «il diritto comunitario osta altresì a una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente».

E questi principi sono stati sostanzialmente ribaditi con la sentenza 24 novembre 2011, C-397/10.

Insomma lo Stato deve rispondere civilmente per le violazioni del diritto comunitario imputabili alla Corte di cassazione, le cui decisioni sono divenute quindi soggette al sindacato della Corte di giustizia U.E., oltre che a quello, già ricordato, della Corte europea dei diritti dell'uomo.

È logico prevedere che in futuro la Corte di cassazione, anche per evitare il ripetersi di vicende come quella della società Traghetti del Mediterraneo, avrà cura di operare dei rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia in tutti i casi in cui ciò sarà opportuno e diventerà così il tramite per un'interpretazione uniforme del diritto comunitario nell'ordinamento italiano.

Il nuovo ruolo della Corte di cassazione

Tirando le fila del discorso, credo si debba riconoscere che la Corte di cassazione non è più quel vertice orgoglioso e solitario costruito dall'ordinamento giudiziario del 1941 e sostanzialmente rimasto tale anche nel disegno costituzionale.

Il rapporto con le due Corti europee, oltre che con la Corte costituzionale, ne ha indubbiamente mutato la posizione e può far pensare a un ruolo ormai fortemente depotenziato, ma credo che nella realtà le cose stiano diversamente. Come ha bene messo in evidenza il primo presidente Ernesto Lupo (nella *lectio magistralis* tenuta a Roma il 29 ottobre 2011), la funzione nomofilattica della Corte di cassazione non è venuta meno, ma è solo mutata, complicandosi, ed è giunta ad acquistare di fatto un'importanza anche maggiore di quella del passato, perché l'interpretazione non si muove più nel chiuso del recinto normativo nazionale ma deve padroneggiare un sistema multilivello di fonti e, come si è visto, deve fare in conti, tutt'altro che facili, con la giurisprudenza delle due Corti europee, innestandola nell'ordinamento interno con interventi ricostruttivi. Del resto interventi del genere sono assai spesso richiesti anche dalle pronunce della Corte costituzionale.

Insomma l'attività giurisdizionale si è tremendamente complicata e più che mai c'è oggi bisogno di un organo, come la Corte di cassazione, deputato a renderla il più possibile uniforme. Ci sarebbe poi da chiedersi se nelle attuali condizioni la Corte di cassazione sia o meno in grado di svolgere pienamente questa funzione. Ma questa è tutt'altra questione.

L'AUTOSUFFICIENZA DEL RICORSO NEL GIUDIZIO PENALE DI CASSAZIONE

Giovanni CONTI

Premessa

Il paragrafo iniziale del contributo di un illustre magistrato della cassazione al volume sulla Cassazione civile, che ha raccolto nell'anno passato le lezioni inserite nel programma della formazione dei magistrati della Corte di cassazione, è intitolato “*Una prima sorpresa: il fascicolo non si tocca*”, e in esso si fa riferimento alla radicata regola tramandata dai colleghi anziani della Cassazione civile secondo cui al magistrato incaricato dell'esame del ricorso non spetta «affondare le mani nel materiale raccolto nelle fasi di merito», dovendo egli limitarsi a compulsare il “fascicoletto”, composto dalle copie del ricorso, del controricorso, del provvedimento impugnato e delle memorie delle parti.

Una simile regola, a cavallo fra la deontologia e il leopardianno principio di inutilità, venne riferita anche a me, diversi anni fa, sempre da un collega, molto stimato, del settore civile: «io, da quando sono in Cassazione [ed erano molti anni], non ho mai messo gli occhi sul fascicolo processuale».

La cosa allora mi stupì molto, perché non solo io, da quando sto in Cassazione, e cioè dal lontano anno 1995, ma tutti i colleghi del penale, per quanto è a mia conoscenza, «mettono spesso gli occhi sul fascicolo processuale»; che del resto è trasmesso dal giudice *a quo* alla Corte di cassazione a corredo del ricorso; e forse ce ne sarà un motivo.

Il fatto è che nelle lunghe e snervanti camere di consiglio che seguono le udienze penali della Corte, spesso, esaminando un motivo, una obiezione, una affermazione, un rilievo, di parte o di ufficio, sorge la esigenza di verificare il contenuto di atti che non sempre sono stati trasmessi, con conseguente disagio per pervenire, senza rinvii, a una decisione informata.

Non so se questa esigenza abbia a che fare con il c.d. principio di autosufficienza del ricorso, ma voglio dire che forse l'approccio al tema è sensibilmente diverso fra il settore civile e quello penale.

Si discute da tempo immemorabile della duplice funzione della Cassazione: attuare lo *jus litigatoris* e al contempo affermare lo *jus constitutionis*. Devo dire che ho sempre avuto molta difficoltà a capire il senso della distinzione. Ma ciò che posso offrire come testimonianza è che, nel settore penale, molto più che in quello civile, l'esigenza che tutti noi magistrati, chi più chi meno, avvertiamo in camera di consiglio, avendo sullo sfondo gli anni (o anche solo i mesi) di galera che si somministrano per effetto del giudicato, e del pregiudizio morale e sociale che inevitabilmente si accompagna alla condanna, è di emettere una decisione "giusta", qualunque cosa filosoficamente tale concetto voglia esprimere.

A ordinamento costituzionale e processuale dato, la Corte di cassazione penale, compresa la sede in cui essa si esprime a Sezioni Unite, non può che essere un giudice di terza istanza, e per esplicare questa funzione non può fare a meno, quando occorra, di mettere gli occhi negli atti del processo.

Ciò non vuol dire che la Corte nelle sue sentenze esprima giudizi sul fatto, ma solo che, nella concreta esperienza, regole, formalità, procedure risentono di questa esigenza. E in questo quadro vanno comprese e trattate le disposizioni previste dalla legge processuale sul ricorso per cassazione.

1. Il tema dell'autosufficienza del ricorso per cassazione, nell'ordinamento processuale penale, evoca necessariamente quello dei limiti del sindacato della Corte sul vizio di motivazione, di cui all'art. 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen.

Infatti, di questo requisito del ricorso si è iniziato insistentemente a parlare, almeno in ambito penale, dopo la modifica alla disposizione di cui si è detto, concernente, appunto, il solo vizio di motivazione, ad opera della legge 20 febbraio 2006, n. 46.

2. La legge appena citata segue di poco quella (d. lgsl. 2 febbraio 2006, n. 40) che nel codice di procedura civile ha inserito nel comma primo dell'art. 366 («Contenuto del ricorso») il numero 6, che, con riferimento in genere al ricorso per cassazione, e quindi non solo a proposito della deduzione di un vizio di motivazione, prescrive la «specifica indicazione degli atti processuali, dei documenti e dei contratti o accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda».

Infatti, nel codice di procedura civile le disposizioni sul «Contenuto del ricorso» sono separatamente enunciate rispetto a quelle relative alle «Sentenze impugnabili e motivi del ricorso», recate dall'art. 360, che, al comma primo, n. 5, anch'esso oggetto di modifica da parte del citato d. lgsl., si riferisce al caso di «omessa, insufficienza o contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio».

Tuttavia, è indubbio che il tema dell'autosufficienza del ricorso, pur riguardando formalmente sia gli *errores in iudicando* sia gli *errores in procedendo*, si è sviluppato anche nella giurisprudenza civile con particolare riferimento al vizio di motivazione e, con accentuata intensità, proprio a seguito dell'accennata modifica legislativa.

E pur essendo i giudici delle sezioni civili e quelli delle sezioni penali della Corte di cassazione dei “separati in casa” (con

conseguenze talora nocive a una comune cultura della giurisdizione), quando una circolazione di idee ha comunque modo di realizzarsi è di norma solo la giurisprudenza penale a essere influenzata da quella civile, spesso a prescindere dalla effettiva persuasività dei relativi contenuti.

Si è quindi verificato che la giurisprudenza penale ha fortemente risentito, per lo più con trasposizione automatica dei relativi enunciati, delle elaborazioni della giurisprudenza civile sul tema dell'autosufficienza del ricorso, soprattutto a proposito del vizio di motivazione, che era del resto, come già detto, il solo sul quale aveva formalmente inciso la legge n. 46 del 2006.

3. Vi è un'altra ragione per cui, per ciò che concerne gli *errorres in procedendo*, la giurisprudenza penale è stata solo marginalmente influenzata dal concetto di autosufficienza del ricorso.

Relativamente a tali vizi, infatti, è da tempo stato acquisito il principio che la Cassazione è giudice del fatto processuale (v. Sez. U, n. 42792 del 31/10/2001, dep. 28/11/2001, Policastro, Rv. 220092), per sua natura di facile individuazione, e che quindi basta che il ricorso (come previsto per ogni tipo di impugnazione dall'art. 581, comma 1, lett. c), cod. proc. pen.) sia specifico, dando indicazione degli atti viziati (tra le altre, Sez. 5, n. 133 del 13/01/2000, dep. 28/02/2000, Maugeri, Rv. 215491; Sez. 2, n. 8803 del 27/05/1999, dep. 08/07/1999, Albanese, Rv. 214249), perché alla Corte di cassazione incomba il dovere di verificare, *ex actis*, l'osservanza della legge processuale, essendone investita ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. c), cod. proc. pen.

E da ultimo le Sezioni unite penali, con la sentenza n. 155 del 29/09/2011, dep. 10/01/2012, Rossi, n.m. sul punto (ma vedi in particolare il par. 9 del *Considerato in diritto*) hanno appunto ribadito che in relazione alle questioni che si riferiscono alla osservanza delle norme processuali, la Corte di cassazione è

giudice del fatto (processuale), ed ha pertanto la possibilità (e il dovere) di verificare d'ufficio quanto risulta dagli atti, «purché le questioni siano sufficientemente specifiche da consentire di individuare l'atto o l'attività processuale cui si riferiscono». Si aggiunge molto opportunamente in questa sentenza che le questioni di diritto di natura processuale possono talvolta presupporre accertamenti o valutazioni di fatto, e solo in questo caso si deve distinguere tra correttezza della regola di diritto applicata e sindacabilità, ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen., della motivazione su tali presupposti fattuali, in quanto oggetto di censura.

Del resto, su tale concetto, con riferimento agli *errores in procedendo*, si è soffermata anche la giurisprudenza civile, proprio in forza del risalente principio, affermato anche in tale ordinamento, della facoltà della Cassazione di esame diretto degli atti denunciati come viziati (v., tra le prime censite, Sez. 3 civ., n. 3800 del 03/06/1983, Rv. 428715; e da ultimo, Sez. un. civ. n. 8077 del 22/05/2012, Pres. Vittoria, Est. Rordorf, che peraltro, data la diversa collocazione nel codice di procedura civile della relativa regola, ricollega esplicitamente anche agli *errores in procedendo* il principio di autosufficienza del ricorso).

4. Un altro settore di intervento della Cassazione penale in cui si era potuto prescindere dalla nozione di autosufficienza del ricorso, almeno nel senso ora desumibile dall'art. 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen., è quello ricollegabile al c.d. travisamento della prova.

Questo vizio è stato delineato con riferimento ai casi in cui il giudice di merito abbia fondato la decisione su una prova inesistente (ad es., il teste o la ricognizione personale o la perizia non esiste) o un risultato della prova smentito da quello effettivo (ad es., il teste o la ricognizione personale non si riferisce a

Caio ma a Tizio, o la perizia dà solo per possibile, ma non certo, un determinato accadimento).

Partendo dalla premessa concettuale, obiettivamente opinabile, che in tal caso non si tratta di vizio di motivazione ma di una utilizzazione di una prova diversa da quella legittimamente acquisita nel dibattimento, e quindi ricadente nella previsione dell'art. 606, comma 1, lett. c), cod. proc. pen., è stato affermato che, a condizione che il motivo sia specifico, nel senso sopra precisato, la Cassazione ha il dovere di verificarne la fondatezza, accedendo agli atti processuali (v. ad es. Sez. 4, n. 29920 del 09/06/2004, dep. 08/07/2004, Bonazzi, Rv. 228844; Sez. 4, n. 36769 del 09/06/2004, de. 17/09/2004, Cricchi, Rv. 229690; Sez. 4, n. 40059 del 19/04/2005, dep. 04/11/2005, Bianco, Rv. 232439).

Non importa stabilire se l'assunto sia corretto, potendosi per il vero osservare che la prova in tali ipotesi o esiste, ed è solo stata erroneamente letta, o non esiste, ed è stata erroneamente ritenuta esistente. Quello che conta è che almeno un filone della giurisprudenza penale, prima delle ricordate modifiche apportate all'art. 606 cod. proc. pen., aveva ricondotto il vizio non alla motivazione del provvedimento impugnato ma ad una violazione della legge processuale, ricadente sotto la previsione dell'art. 606, comma 1, lett. c), cod. proc. pen., per il quale l'accesso agli atti era condizionato solo dal presupposto della specificità del ricorso.

5. La vera portata innovativa della novella legislativa, al di là di quello che può ricavarsi dai lavori parlamentari, attiene non tanto ai temi degli *errores in procedendo* o del travisamento della prova, ma soprattutto a quello della omessa considerazione di una prova (decisiva).

Se, come è stato osservato, la sentenza di merito tace su una qualsiasi fonte di prova antitetica a quella presa in considerazio-

ne (per fare un esempio, una circostanza di alibi regolarmente acquisita, o in genere l'accertata esistenza o inesistenza di una data realtà soggettiva od oggettiva rilevante ai fini dell'accertamento penale), la sentenza può essere messa in crisi solo attraverso l'accesso all'atto processuale che ne offra documentazione.

Questa possibilità, solo limitatamente ammessa dall'art. 569, comma primo, n. 4, del Progetto Preliminare del 1978, varato sulla base della legge-delega 3 aprile 1974, n. 103, era stata volutamente esclusa dai codificatori del 1988, preoccupati di circoscrivere al massimo l'oggetto del giudizio di legittimità (v. *Rel. Prog. prel.*, p. 132, 133); e non aveva ricevuto alcuna apertura dalla costante giurisprudenza (v. per tutte Sez. U, n. 45276 del 30/10/2003, dep. 24/11/2003, Andreotti, in particolare nel punto 7.1.2. del "Considerato in diritto").

È proprio la considerazione di questi rigidi limiti, giudicati non conformi a primarie esigenze di giustizia (si starebbe per dire, dello *jus litigatoris*) che ha mosso l'intervento legislativo del 2006.

La lettera *e*) dell'art. 606, comma 1, è stata dunque modificata nel senso che il vizio di motivazione, nei molteplici suoi aspetti, può essere desunto dalla Corte di cassazione non soltanto «dal testo del provvedimento impugnato» ma anche «da altri atti del processo specificamente indicati nei motivi di gravame [*recte*, di ricorso]», così da rendere possibile alla Cassazione di accertare anche l'omessa considerazione di una prova da parte del giudice di merito.

6. Naturalmente, una volta ampliato in tal modo l'oggetto materiale della cognizione della Corte di cassazione in presenza di una deduzione di vizio di motivazione, ha perso di rilievo la giurisprudenza che consentiva un esame diretto degli atti in caso di travisamento della prova sulla base del presupposto per cui

in tal caso si trattava di una inosservanza della legge processuale ricollegabile alla lett. *c*) dell'art. 606 (si veda peraltro, ancora in sintonia con questa impostazione, tra altre, Sez. 6, n. 33519 del 04/05/2006, dep. 05/10/2006, Acampora, Rv. 234399).

Il "travisamento della prova", ricondotto alla sua propria natura di vizio che incide sul ragionamento probatorio, consente ora, se correttamente dedotto, un accesso agli atti da parte della Corte di cassazione, non più costretta nei limiti del solo esame del contenuto giustificativo della sentenza impugnata, senza che sia necessario ricondurlo a una improbabile violazione della legge processuale rappresentata dalla considerazione di un risultato probatorio che non esiste o che è diverso da quello ritenuto dal giudice.

Esso può infatti essere desunto anche «dagli atti del processo».

Sia il travisamento della prova sia l'omessa considerazione di una prova sono dunque vizi che inficiano il ragionamento probatorio e quindi attengono alla sua ipostasi, che è la parte motivazionale della sentenza.

7. I confini assegnati al tema di cui ci si deve occupare non consentono di approfondire un aspetto molto dibattuto in dottrina, e non definitivamente chiarito dalla giurisprudenza, quale quello concernente il quesito se la prova travisata o non considerata debba avere necessariamente una influenza radicalmente ed evidentemente incompatibile con la decisione impugnata.

Vale solo ricordare che secondo la prevalente impostazione giurisprudenziale, il contrasto tra la motivazione e i dati processuali deve essere di tale rilievo da «disarticolare l'intero ragionamento della sentenza e da determinare al suo interno radicali incompatibilità» (fra le prime, Sez. 6, n. 10951 del 15/03/2006, dep. 29/03/2006, Casula, Rv. 233708; Sez. 6, n. 14054 del 24/03/2006, dep. 20/04/2006, Strazzanti, Rv. 233454).

Negli stessi termini, o per analoghi concetti, fra molte, Sez. 6, n. 23781 del 24/05/2006, dep. 07/07/2006, Billeci, Rv. 234152; Sez. 6, n. 38698 del 26/09/2006, dep. 22/11/2006, Moschetti, Rv. 234989; Sez. 6, n. 35964 del 28/09/2006, dep. 26/10/2006, Foschini, Rv. 234622; Sez. 3, n. 37006, del 27/09/2006, dep. 09/11/2006, Piras, Rv. 235508; Sez. 6, n. 752 del 18/12/2006, dep. 16/01/2007, Romagnolo, Rv. 235732; Sez. 2, n. 7380 dell'11/01/2007, dep. 22/02/2007, Messina, Rv. 235716; Sez. 1, n. 24667 del 15/06/2007, dep. 21/06/2007, Musumeci, Rv. 237207; Sez. 6, n. 45036 del 02/12/2010, dep. 22/12/2010, Damiano, Rv. 249035; Sez. 1, n. 41738 del 19/10/2011, dep. 15/11/2011, Longo, Rv. 251516; nonché, da ultimo, con riferimento alla data del deposito, Sez. 6, n. 16362 del 20/09/2011, dep. 03/05/2012, Bernardini, allo stato n.m.

Nell'ambito della stessa impostazione concettuale, richiede la «incompatibilità con il provvedimento impugnato» Sez. 2, n. 21524 del 24/04/2008, dep. 28/05/2008, Armosino, Rv. 240411; l'«assoluta incompatibilità» Sez. 2, n. 31980 del 14/06/2006, dep. 27/09/2006, Brescia, Rv. 234930; la «radicale incompatibilità» Sez. 6, n. 21978 del 12/05/2006, dep. 22/06/2006, Luzzo, Rv. 234432 e Sez. 6, n. 23524 del 05/06/2006, dep. 06/07/2006, Maccabruno, Rv. 234153.

Il riferimento è a una «prova decisiva», o a «fatti decisivi» per Sez. 2, n. 19850 del 24/05/2006, dep. 09/06/2006, Saraceno, Rv. 234163; Sez. 1, n. 36764 del 24/05/2006, dep. 07/11/2006, Bevilacqua, Rv. 234605; Sez. 2, n. 22565 del 09/06/2006, dep. 27/06/2006, Ruggiero, Rv. 234344; Sez. 1, n. 25117, del 14/07/2006, dep. 20/07/2006, Stojanovic, Rv. 234167; Sez. 2, n. 38788 del 9/11/2006, dep. 22/11/2006, Levante, Rv. 235509; Sez. 2, n. 42353 del 12/12/2006, dep. 22/12/2006, De Luca; Sez. 1, n. 318 del 21/12/2006, dep. 10/01/2007, Conte, Rv. 235690; Sez. 5, n. 11/01/2007, dep. 27/02/2007, Ienco; Rv. 236540, Sez.

2, n. 5223 del 24/01/2007, dep. 07/02/2007, Medina, Rv. 236130; Sez. 2, n. 23419 del 23/05/2007, dep. 14/06/2007, Vignaroli, Rv. 236893; Sez. 4, n. 35683 del 10/07/2007, dep. 28/09/2007, Servidei, Rv. 237652; Sez. 2, n. 18163 del 22/04/2008, dep. 06/05/2008, Ferdico, Rv. 239789.

Parla di «carattere dirimente» Sez. 5, n. 39048 del 25/09/2007, dep. 23/10/2007, Casavola, Rv. 238215; e di «assoluta inconciliabilità» Sez. 5, n. 18542 del 21/01/2011, dep. 11/05/2011, Carone, Rv. 250168.

Fa leva sul concetto di «contraddittorietà» degli atti indicati dal ricorrente con il «ragionamento giustificativo della decisione» Sez. 1, n. 11264 del 02/03/2007, dep. 15/03/2007, Bastone, Rv. 236139.

Altre pronunce sembrano istituire un raffronto tra l'obiettivo dato probatorio e l'erronea valutazione fattane dal giudice, senza giungere a richiedere (almeno esplicitamente) che ciò abbia prodotto un effetto di stravolgimento dell'intero impianto della decisione.

Su questa linea, si riferisce a un «risultato di prova incontrovertibilmente diverso», Sez. 6, n. 33435 del 04/05/2006, dep. 05/10/2006, Battistella, Rv. 234364.

Per Sez. 4, n. 21602 del 17/04/2007, dep. 01/06/2007, Ventola, Rv. 237588 e Sez. 3, n. 37756 del 07/07/2011, dep. 19/10/2011, Iannazzo, Rv. 251467, deve essere accertata una «palese e non controvertibile difformità tra i risultati obbiettivamente derivanti dall'assunzione della prova e quelli che il giudice di merito ne abbia inopinatamente tratto»; *adde*, in simile senso, Sez. 3, n. 39729 del 18/06/2009, dep. 12/10/2009, Belluccia, Rv. 244623; Sez. 5, n. 8096 dell'11/01/2007, dep. 27/02/2007, Lusana, Rv. 235734.

In posizione radicalmente diversa è la giurisprudenza (espressa in decisioni della Quinta Sezione, tutte riconducibili al me-

desimo relatore) che ammette la desumibilità del vizio di motivazione dagli atti diversi dalla sentenza solo quando da questi si ricavi una violazione di un obbligo di pronuncia da parte del giudice di merito, come ad esempio quando non si sia data risposta a una richiesta di riconoscimento di una circostanza attenuante e di sostituzione della pena detentiva (fra le altre, Sez. 5, n. 19388 del 09/05/2006, dep. 06/06/2006, Biondo, Rv. 234159; Sez. 5, n. 23757 del 05/06/2006, dep. 07/07/2006, De Florio, Rv. 234492; Sez. 5, n. 24443 del 06/06/2006, dep. 14/07/2006, Fardelli, Rv. 234493; Sez. 5, n. 36773 del 10/10/2006, dep. 07/11/2006, Pace, Rv. 234609). A tale impostazione sembra accedere, da ultimo, Sez. 6, n. 16362 del 2012, Bernardini, sopra citata.

Mette poi conto segnalare che, secondo un orientamento giurisprudenziale, il travisamento della prova desumibile dagli atti del processo può essere fatto valere solo nel caso in cui la sentenza di appello abbia riformato quella di primo grado, dato che in caso di doppia conforme il limite del *devolutum* non potrebbe essere valicato con recuperi in sede di legittimità, restando così intangibile la valutazione nel merito del risultato probatorio, fatta eccezione della ipotesi in cui il giudice di appello, per rispondere alle critiche mosse al provvedimento di primo grado, abbia individuato atti a contenuto probatorio mai prima presi in esame: vedi tra le altre Sez. 2, n. 35194 del 05/10/2006, dep. 19/10/2006, De Matteo, Rv. 234915; Sez. 2, n. 38788 del 09/11/2006, dep. 22/11/2006, Levante, Rv. 235509; Sez. 2, n. 42353 del 12/12/2006, dep. 22/12/2006, De Luca, Rv. 235511; Sez. 2, n. 5223 del 24/01/2007, dep. 07/02/2007, Medina, Rv. 236130; Sez. 1, n. 24667 del 15/06/2007, dep. 21/06/2007, Musumeci, Rv. 237207; Sez. 4, n. 19710 del 03/02/2009, dep. 08/05/2009, Buraschi, Rv. 243636.

Può in questa sede solamente notarsi che il criterio della idoneità della prova erroneamente valutata o della mancata consi-

derazione di una prova a “disarticolare l’intero ragionamento della sentenza impugnata” sembra implicitamente attestarsi sui limiti assegnati al sindacato della Corte di cassazione sulla motivazione, nei termini di un “orizzonte limitato” o “circoscritto”, dalla risalente giurisprudenza delle Sezioni Unite (sent. n. 6402 del 30/04/1997, dep. 02/07/1997, Dessimone, Rv. 207944; sent. n. 24 del 24/11/1999, dep. 16/12/1999, Spina, Rv. 214794); impostazione che ha ricevuto critiche da parte della dottrina, rinforzate ora dalla introduzione del canone dell’*al di là di ogni ragionevole dubbio*, inserito nel comma 1 dell’art. 533 cod. proc. pen. dalla medesima legge n. 46 del 2006

Va inoltre tenuto presente che al criterio della “mancanza” o della “manifesta illogicità della motivazione” si è affiancato nella nuova formulazione della lettera e) dell’art. 606 quello della sua “contraddittorietà”, e questo nuovo elemento, considerato che una motivazione internamente contraddittoria non potrebbe che essere manifestamente illogica, sembra proprio avere come punto di riferimento, contrariamente a quanto affermato in alcune prese di posizioni dottrinali, non solo il “provvedimento impugnato”, ma anche gli “altri atti del processo specificamente indicati” nel ricorso,

8. Ma cosa in concreto implica la nozione, di matrice giurisprudenziale, di “autosufficienza” del ricorso?

La citata lettera e) prevede, come visto, che il vizio di motivazione, nei suoi vari aspetti, deve risultare dal provvedimento impugnato o da altri atti del processo specificamente indicati.

Quanto al primo punto di riferimento (il provvedimento impugnato), trattandosi dell’atto che necessariamente è a corredo del ricorso, costituendone l’oggetto, l’autosufficienza è *in re ipsa*, potendosi discutere solo se il ricorso sia dotato di specificità, a norma dell’art. 581, comma 1, lett. c), cod. proc. pen., e cioè

chiaramente indicativo «delle ragioni di diritto e degli elementi di fatto che sorreggono ogni richiesta» (v. da ultimo, per tale nozione, Sez. 3, n. 5020 del 17/12/2009, dep. 09/02/2010, Valentini, Rv. 245907; Sez. 4, n. 24054 del 01/04/2004, dep. 26/05/2004, Distante, Rv. 228586).

Un problema di “autosufficienza” o, in altri termini, di completezza del ricorso, può sorgere invece quando il punto di riferimento si sposta ad atti ulteriori, dato che per comprendere le ragioni esposte nei motivi non basta prendere in esame il provvedimento impugnato, perché è solo la interrelazione con questi ulteriori atti che potrebbe dimostrarne l’erroneità.

Resta però da stabilire a quali condizioni, in questo ultimo caso, un ricorso possa essere considerato autosufficiente.

9. Per cercare di dare una risposta a tale quesito occorre naturalmente fare ricorso alla giurisprudenza prodottasi a seguito del ricordato intervento legislativo del 20 febbraio 2006.

Deve però essere precisato che ancor prima di tale evento normativo la giurisprudenza penale (in decisioni nessuna delle quali massimata), investita talora da deduzioni di *errores in procedendo* talora di vizi di motivazione, aveva a partire da un certo momento, senza che se ne possa cogliere una sicura ragione, fatto riferimento alla nozione di “autosufficienza” del ricorso, che era di risalente fonte giurisprudenziale civile (si veda, in quest’ultimo ambito, la prima oggetto di massimazione, Cass. civ., Sez. 1, n. 5656 del 18/09/1986, Rv. 448138), con riflessi anche sulla giurisprudenza costituzionale (v. ad es. ord. n. 279 del 2000, e, da ultimo, sent. n. 338 del 2011).

Di questa nozione, o principio, dalla Cassazione penale non veniva però offerta alcuna definizione: o dando meramente conto del riferimento fattone in atti di parte (Sez. 1, n. 37972 del 10/06/2004, dep. 24/09/2004, Addamo; Sez. F, n. 36929 del 06/09/2005, dep. 12/10/2005, Morandini), o evocandolo in col-

legamento con il canone della specificità del ricorso, di cui all'art. 581, comma 1, lett. c), cod. proc. pen. (Sez. 5, n. 43419 del 20/05/2004, dep. 05/11/2004, Malvezzi; Sez. 2, n. 6405 del 27/01/2005, dep. 18/02/2005, Rapotez; Sez. 1, n. 3657 del 16/11/2005, dep. 30/01/2006, Zagaria), o ragguagliandolo alla esigenza della decisività della deduzione (Sez. 3, n. 10471 del 01/02/2005, dep. 17/03/2005, Bargioni; Sez. 3, n. 3377 del 22/06/2005, dep. 22/09/2005, Pozzati), o limitandosi a riconoscere tale requisito del ricorso, senza ulteriori specificazioni (Sez. 5, n. 26167 del 04/07/2005, dep. 15/07/2005, L'Ozio; cui *adde* le coeve e identiche sentenze nn. 26168, 26169 e 33749 del 2005).

Un simile indistinto impiego della nozione di “autosufficienza”, in un quadro così spurio, e comunque non assistito da enunciazioni di diritto, non può autorizzare l'interprete a decifrarne il significato giuridico.

Per ciò che concerne la giurisprudenza espressasi dopo la legge n. 46 del 2006, va constatato che, alla data del 28 febbraio 2013, risultano censite nel Massimario penale solo quattordici sentenze, evidentemente ritenute tra le più significative, che affrontano il tema dell'autosufficienza del ricorso con uso espresso di questo termine, talvolta anche con riferimento a *errores in procedendo*, a fronte di un numero imponente di sentenze penali in cui figura tale nozione: queste sono ben 1.840.

Ma molte altre pronunce oggetto di massimazione, pur senza menzionare espressamente la nozione di autosufficienza, si sono impegnate nella definizione dei requisiti che il ricorso deve presentare perché con esso si possano dedurre vizi di motivazione (o *errores in procedendo*) desumibili non dal testo del provvedimento impugnato ma da «da altri atti del processo»

10. Con riguardo al *vizio di motivazione*, è stato all'inizio affermato che quando questo si apprezzi non sulla base della sola

sentenza, ma con riferimento ad altri atti del processo, il canone dell'autosufficienza del ricorso implica che in esso *siano puntualmente illustrate le risultanze processuali ritenute rilevanti*, pena altrimenti l'impossibilità per la Corte di cassazione di procedere all'esame diretto degli atti (Sez. 1, n. 16223 del 02/05/2006, dep. l'11/05/2006, Scognamiglio Rv. 233781). In termini analoghi Sez. 1, n. 20370 del 20/04/2006, dep. 14/06/2006, Simonetti, Rv. 233778, che, benché anteriore, è stata depositata successivamente alla precedente, ove peraltro si aggiunge che «dalla stessa esposizione del ricorso deve emergere effettivamente una manifesta illogicità del provvedimento».

Nello stesso ordine di idee, Sez. 6, n. 29263 del 08/07/2010, dep. 26/07/2010, Cavanna, Rv. 248192, ha puntualizzato che il ricorso deve contenere, a pena di inammissibilità, e in forza del principio di autosufficienza, le argomentazioni logiche e giuridiche sottese alle censure rivolte alla valutazione degli elementi probatori, e *non può limitarsi a invitare la Corte alla lettura degli atti indicati, il cui esame diretto è alla stessa precluso* (nella specie, la ricorrente aveva osservato che «bastava leggere l'esame di un teste a una certa pagina della sua deposizione» e, che «bastava leggere le telefonate descritte in appello»).

Su questa linea è anche Sez. 1, n. 37030 del 26/10/2006, dep. 09/11/2006, Alfiero, Rv. 235515, in cui si rileva che la novella codicistica «onera il ricorrente della specifica indicazione dei dati di fatto, e degli atti processuali dai quali emergono, che il giudice del merito ha ommesso di considerare»; e, in termini analoghi, Sez. 6, n. 34698 del 14/06/2006, dep. 17/10/2006, Policella, Rv. 234914; Sez. 1, n. 11264 del 02/03/2007, dep. 15/03/2007, Rv. 236139; Sez. 2, n. 21524 del 24/04/2008, dep. 28/05/2008, Armosino, Rv. 240411.

Con maggior rigore, Sez. 1, n. 16706 del 18/03/2008, dep. 22/04/2008, Falcone, Rv. 240123, ha affermato, che quando si

lamenti la *omessa o travisata valutazione di specifici atti del processo penale*, è onere del ricorrente suffragare la validità del suo assunto mediante la *trascrizione dell'integrale contenuto degli atti medesimi* (fattispecie in cui è stata ritenuta apodittica e congetturale la censura relativa all'omesso apprezzamento, ai fini della istanza di liberazione anticipata, della relazione di sintesi di una casa circondariale). Negli stessi termini, in una fattispecie in cui il ricorrente aveva dedotto che la inottemperanza all'ordine di allontanamento era stata causata da una situazione di pericolo per la sua incolumità personale, Sez. 1, n. 6112 del 22/01/2009, dep. 12/02/2009, Bouyahia, Rv. 243225.

Analogo principio è stato espresso da Sez. 4, n. 37982 del 26/06/2008, dep. 03/10/2008, Buzi, Rv. 241023, con specifico riferimento al *travisamento di una prova testimoniale*, affermandosi che il ricorrente ha l'onere di suffragare la validità del suo assunto mediante la *trascrizione dell'integrale contenuto delle dichiarazioni rese dal testimone*, non consentendo la citazione di alcuni brani delle medesime l'effettivo apprezzamento del vizio dedotto (nella specie è stato ritenuto che non è possibile dare ingresso a tale vizio allorché il ricorrente citi soltanto alcuni brani delle dichiarazioni dei testi, ai quali non può certo riconoscersi valore decisivo).

Sempre con riguardo al travisamento della prova testimoniale, Sez. 5, n. 11910 del 22/01/2010, dep. 26/03/2010, Casucci, richiede alternativamente *la integrale trascrizione o l'allegazione* dei relativi atti, nonché *la illustrazione adeguata del loro contenuto* (nella specie era stato semplicemente dedotto dal ricorrente che dalla lettura delle trascrizioni delle dichiarazioni rese in udienza poteva evincersi chiaramente il travisamento della prova). Per analogo principio, Sez. 1, n. 20344 del 18/05/2006, dep. 14/06/2006, Salaj, Rv. 234115.

Altra giurisprudenza, posto il principio secondo cui il ricorrente «ha l'onere di rappresentare inequivocabilmente l'atto che

intende far valere e dal quale il dato probatorio emergerebbe come incompatibile rispetto alla motivazione gravata», ha ritenuto che l'atto cui si riferiva il ricorso (nella specie, una deposizione), non riprodotto «in copia conforme integrale», non poteva consentire, nella sua trascrizione parziale e informale, una puntuale valutazione del motivo di ricorso (Sez. 2, n. 38800 del 01/10/2008, dep. 14/10/2008, Gagliardo, Rv. 241449).

Con specifico riguardo alla *mancata considerazione di una prova*, Sez. 1, n. 47499 del 29/11/2007, dep. 21/12/2007, Chialli, Rv. 238333, ha affermato che il principio di autosufficienza del ricorso richiede che per le questioni dedotte in riferimento agli atti del processo *siano riportati i punti di tali atti investiti dal gravame* e sia indicata la rilevanza della questione. Nella specie è stato ritenuto che sarebbe stato altresì onere del ricorrente indicare *specificamente i passaggi della consulenza di parte che in maniera circostanziata si ponevano in contrasto con le risultanze della perizia d'ufficio*, perché la sola generica conclusione difforme del consulente di parte non è sufficiente a superare la perizia d'ufficio, occorrendo invece che, alle argomentazioni scientifiche del perito d'ufficio, vengano contrapposte specifiche controargomentazioni scientifiche.

L'affermazione indubbiamente più ricorrente è che l'espressione «altri atti del processo specificamente indicati» *implica per il ricorrente una prescrizione aggiuntiva rispetto al normale canone di specificità del ricorso ex art. 581, comma 1, lett. c)*, cod. proc. pen., imponendogli «un peculiare onere di inequivoca individuazione e di specifica rappresentazione degli atti processuali richiamati», che può estrinsecarsi «nelle forme di volta in volta più adeguate alla natura degli atti stessi (integrale esposizione e riproduzione nel ricorso, allegazione di copia, precisa indicazione della collocazione dell'atto nel fascicolo del giudice, ecc.» (così Sez. 6, n. 10951 del 15/03/2006, dep. 29/03/2006, Casula, Rv.

233711; Sez. 4, n. 3360 del 16/12/2009, dep. 26/01/2010, Mutti, Rv. 246499; e, in termini non dissimili, Sez. 2, n. 31980 del 14/06/2006, dep. 27/09/2006, Brescia, Rv. 234929 (che puntualizza che il carattere di specificità del ricorso deve essere tale «da non costringere la Corte di cassazione ad una lettura totale degli atti»); Sez. 3, n. 12014 del 06/02/2007, dep. 22/03/2007, Cossalter, Rv. 236223 (che aggiunge l'onere di dimostrazione che l'atto si trovasse nel fascicolo processuale al momento della decisione), cui *adde*, per analoga precisazione, Sez. 6, n. 23781 del 24/05/2006, dep. 07/07/2006, Billeci, Rv. 234152; Sez. 6, n. 23524 del 05/06/2006, dep. 06/07/2006, Maccabruno, Rv. 234153; Sez. 6, n. 20059 del 16/01/2008, dep. 20/05/2008, Magri, Rv. 240056 (quest'ultima in fattispecie in cui il ricorrente p.m. non aveva allegato al ricorso l'atto dichiarativo ritenuto rilevante ma si era limitato a indicare l'udienza in cui l'avrebbe prodotto).

11. Con riferimento agli *errores in procedendo*, che, come detto, sono evocabili in base non alla lettera *e*) ma alla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen., non interessato dall'intervento legislativo del 2006, è stato affermato (Sez. F, n. 37368 del 13/09/2007, dep. 11/10/2007, Torino, Rv. 237302) che, *dovendo essere recepita ed applicata anche in sede penale la regola della cosiddetta "autosufficienza" del ricorso*, costantemente affermata, in relazione al disposto di cui all'art. 360, n. 5, cod. proc. civ., dalla giurisprudenza civile, è onere del ricorrente suffragare la validità del suo assunto mediante la *trascrizione dell'integrale contenuto degli atti*, a meno che il *fumus* del vizio dedotto non emerga all'evidenza dalla stessa articolazione del ricorso (fattispecie relativa a censura relativa di inutilizzabilità delle dichiarazioni di collaboratori di giustizia, in quanto rese oltre il termine di centottanta giorni dall'inizio della collaborazione).

Per analogo riferimento alla giurisprudenza civile, ma nel senso che il ricorso non è autosufficiente ove sia *omessa l'allegazione di copia dell'atto* interessato dalla censura, Sez. 3, n. 33024 del 17/05/2006, dep. 04/10/2006, Cominelli, n.m.

Con tali pronunce, prescindendosi dal portato della novella legislativa, si afferma dunque una estensione alla materia penale del principio dell'autosufficienza elaborato dalla giurisprudenza civile anche in tema di *errores in procedendo*, richiamandosi l'art. 360, n. 5, cod. proc. civ., che tuttavia si riferisce al vizio di motivazione.

Invece, in precedenza, ad esempio in tema di deduzione di vizi concernente i decreti in materia di intercettazione di conversazioni, si era desunto dalla regola di specificità che si accompagna ad ogni impugnazione l'onere del ricorrente di *indicare o allegare* i provvedimenti censurati (v. tra le altre Sez. 2, n. 672 del 23/01/1998, dep. 18/02/1999, Trimboli, Rv. 212767).

Non influenzata dal tema dell'autosufficienza del ricorso appare la giurisprudenza che parla di onere di allegazione o anche di sola indicazione della sentenza adottata a motivo della preclusione derivante da precedente *giudicato* (art. 649 cod. proc. pen.), ricondotta a un *error in procedendo*, e deducibile, secondo il più recente orientamento, direttamente nel giudizio di cassazione (v. Sez. 1, n. 26827 del 05/05/2011, dep. 08/07/2011, Santoro, Rv. 250796; Sez. 6, n. 44484 del 30/09/2009, dep. 19/11/2009, P., Rv. 244856).

12. Come si vede dal panorama giurisprudenziale sopra sintetizzato, il requisito di autosufficienza del ricorso o viene semplicemente evocato, con sporadico richiamo alla novella recata dalla legge n. 46 del 2006, e talvolta (specie nelle prime decisioni) con rinvio agli approdi della giurisprudenza civile, o viene specificato, nei più disparati contenuti, senza alcuna puntuale ana-

lisi del *novum* normativo e della sua collocazione nel sistema del ricorso per cassazione in sede penale.

L'impressione che si può trarre da un simile variegato scenario è che, piuttosto che ricercare le implicazioni derivanti dalla nuova formulazione della lett. e) dell'art. 606, la giurisprudenza penale di legittimità si sia preoccupata dell'esigenza di allontanare la prospettiva di una diretta incursione negli atti processuali che poteva autorizzare la lettera della nuova disposizione, avendo come punto di riferimento, più che il dato testuale, il tradizionale compito della Corte di cassazione, cui spetta (o spetterebbe) di giudicare sulle censure proposte dalle parti sulla base solo del ricorso e dell'atto impugnato.

Questa preoccupazione risulta indirettamente, ma chiaramente, non solo dall'assenza di convincenti esegesi normative ma soprattutto dalla estemporaneità e variabilità delle soluzioni adottate, influenzate (come già all'inizio notato) da un acritico recepimento della alquanto opinabile giurisprudenza civile in materia, peraltro formatasi su un sistema processuale avente caratteri e contenuti per molti aspetti, se non antitetici, nettamente diversi da quelli fondanti il sistema processuale penale.

Si è già detto che un esame degli atti era evenienza già accettata dalla Corte con riferimento ai motivi su *errores in procedendo*. Questi però non hanno mai posto in pericolo il ruolo della Cassazione: al di là della necessità della ricerca di atti, talvolta confusi tra centinaia di carte e spesso neppure trasmessi dal giudice *a quo*, il vizio processuale, quale che sia la sua complessità, è, come si è già notato, normalmente di facile individuazione, e soprattutto ben inquadrabile nel familiare e tradizionale sindacato sulla corretta applicazione del diritto che spetta al giudice di legittimità.

È sul terreno del travisamento della prova, invece, che si può annidare il rischio di un coinvolgimento della Corte nel ruolo

proprio del giudice di merito, e cioè quello implicato da una “rilettura” degli elementi di fatto posti a base della decisione; ed è significativo che molte decisioni si sono preoccupate di ribadire che anche in presenza di questo vizio il sindacato della Cassazione resta quello di sola legittimità, dovendosi esclusivamente verificare se la prova non considerata o di contenuto antitetico a quello esposto dal giudice di merito abbia l’effetto di inficiare la struttura logica del provvedimento impugnato (tra le tante, Sez. 4, n. 35683 del 10/07/2007, dep. 28/09/2007, Servidei; Rv. 237652; Sez. 2, n. 7380 dell’11/01/2007, dep. 22/02/2007, Messina, Rv. 235716).

13. Ciò detto, se si voglia pervenire a conclusioni attendibili, per quanto necessariamente approssimative, va in primo luogo osservato che non si può prescindere dalla considerazione della lettera della disposizione più volte citata, che, con riferimento agli atti del processo diversi dal provvedimento impugnato da cui risulterebbe il vizio di motivazione, ne impone non altro che una “specificazione”.

Le formalità di volta in volta indicate dalla giurisprudenza penale (ma forse lo stesso potrebbe dirsi a proposito di quella civile) non appaiono sempre aderenti alla previsione normativa, con conseguente incertezza sui requisiti da rispettare da parte di chi propone ricorso.

Inoltre, stante il principio di tassatività che regge le forme di impugnazione, e i relativi casi di inammissibilità per la mancata osservanza di esse (v., tra le altre, Sez. 4, n. 2826 del 14/10/1998, dep. 21/01/1999, Bosco, Rv. 212302), non pare possano ammettersi soluzioni “aperte”, come quella che, secondo una linea giurisprudenziale, demanda al ricorrente l’onere di individuare le modalità che il Collegio investito del ricorso potrà ritenere “di volta in volta più adeguate” alla natura degli atti richiamati.

Con particolare riguardo al caso, per la verità di scarsa frequenza, in cui si deduca l'inesistenza radicale di un atto probatorio richiamato erroneamente nel provvedimento impugnato (ad esempio, il testimone di cui parla la sentenza non è stato mai escusso), sembra che al ricorrente non possa farsi carico di nullo altro che indicare con esattezza la sede processuale necessaria per verificare la effettiva inesistenza del dato (ad esempio, incidente probatorio, dibattimento di primo o secondo grado).

Ciò posto, può dirsi che il criterio della "integrale trascrizione degli atti", pur se probabilmente non incompatibile con la lettera della previsione, non è soddisfacente: non lo è non solo, come è evidente, a fronte di una deduzione di utilizzo da parte del giudice di una prova inesistente, ma anche nel caso di deduzione di prova non valutata o erroneamente valutata, dato che comunque il Collegio cui è sottoposto il ricorso, come è stato osservato da un illustre magistrato della Cassazione civile in un recente studio, dovrebbe inevitabilmente verificare se quanto trascritto corrisponda alla realtà processuale.

Questa soluzione, pur privilegiata da parte della giurisprudenza, ha anche il difetto di indurre le parti ricorrenti (siano esse private o pubbliche) a presentare ricorsi ipertrofici, favoriti anche dagli odierni sistemi di scrittura informatici e di ricerche ipertestuali, e per ciò stesso di difficile leggibilità e comprensibilità; così che i ricorsi, lungi da assolvere a una esigenza di specificità, paradossalmente fanno spesso perdere al destinatario di essi, e cioè alla Corte di cassazione, il senso preciso delle censure, annegate e confuse in una indistinta e prolissa esposizione in cui diviene evanescente la distinzione tra capi e punti impugnati, richieste, motivi e relative "pezze d'appoggio". Ciò, per fare un esempio, accade quando il ricorrente, imitando un malvezzo che sempre più caratterizza le tecniche motivazionali dei provvedimenti giurisdizionali, trascrive in pagine e pagine il contenuto delle tra-

scrizioni di intercettazioni di conversazioni, pensando in tal modo di avere soddisfatto il requisito dell'autosufficienza ma curandosi meno di quello della comprensibilità delle sue deduzioni.

Come ha osservato in un suo scritto un valoroso collega della Procura Generale, rifacendosi nientemeno che all'insegnamento di Quintiliano, un buon ricorso per cassazione, anche se "autosufficiente", deve essere soprattutto sintetico, altrimenti ne perde di incisività e comprensibilità.

Le alternative si riducono dunque o all'allegazione di copia degli atti processuali interessati o alla indicazione della loro precisa collocazione nell'incarto processuale (distinto per fase e grado processuale, per identificazione dello specifico fascicolo, per numero di foglio).

Quest'ultima via, senz'altro la più aderente alla lettera della legge, deve tenere conto di un inconveniente pratico: in Cassazione non arrivano necessariamente tutti gli atti, e comunque non arrivano di norma gli atti del fascicolo del pubblico ministero (su cui, per le più varie evenienze, potrebbero fondarsi eccezioni di natura non solo processuale ma anche probatoria). Infatti, con una circolare del 6 febbraio 2001 del Ministero della giustizia, Direzione degli affari penali, d'intesa con il Presidente Aggiunto della Corte di cassazione (all'epoca delegato agli affari penali), fu stabilito che quando i faldoni in cui sono raccolti gli atti del processo superano il numero di due, devono di norma essere inviati solo quelli relativi al ricorso, al provvedimento impugnato, a quello di primo grado, e all'atto di appello nonché alle eventuali ordinanze emesse dal giudice di merito impugnate con la sentenza (disposizione, quest'ultima, raramente rispettata).

Potrebbe obiettarsi che un simile inconveniente non deriva da una norma, ma da una prassi o da una circolare, e che quindi il ricorrente non deve curarsene. Ma questo rilievo non sarebbe fondato. Infatti, nessuna norma impone l'inderogabile invio al-

la Corte di cassazione di tutti gli atti del procedimento penale cui si riferisce il ricorso.

Deve in proposito condividersi quanto espresso nella nota del Presidente Aggiunto in data 15 febbraio 2001 (con la quale si dava attuazione alla Circolare della Direzione degli Affari Penali sopra richiamata), in cui, ribadendosi gli specifici compiti assegnati dall'ordinamento alla Corte di cassazione, si osservava che gli atti da inviare dovevano essere solo quelli «correlati alla struttura e alla funzione proprie del giudizio di legittimità, in considerazione dei limitati profili del vizio di motivazione denunziabile mediante ricorso, a norma dell'art. 606, comma 1, lett. e), cod. proc. pen.». Ora, dopo il più volte accennato intervento legislativo, tali limiti risultano certamente ampliati, ma restano comunque definiti dall'oggetto del ricorso; ed è la parte ricorrente che deve verificare se, in relazione alle censure di travisamento della prova (o, se si vuole, di *errores in procedendo*) che intende muovere, gli atti richiamati siano effettivamente a corredo dell'incarto processuale che sarà trasmesso alla Corte di cassazione secondo le previsioni della citata circolare; nulla impedendo, del resto, che all'atto del deposito del ricorso, si inviti la cancelleria del giudice *a quo* ad unire agli atti da trasmettere quelli specificamente richiamati e sui quali si fondano i motivi di ricorso.

In mancanza di una simile iniziativa, resta naturalmente, l'alternativa dell'allegazione al ricorso degli atti che il ricorrente ritenga rilevanti (non necessariamente, si ritiene, in copia conforme, come vorrebbe invece uno degli orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati).

Questa via non può dirsi obbligata, perché, come più volte osservato, la norma impone solo una "specificazione" degli atti presi a punto di riferimento dai motivi, e per il ricorso per cassazione in sede penale non vale la regola prevista per il ricorso in sede civile dall'art. 369, comma secondo, n. 4, cod. proc.

civ., che fa onere al ricorrente di depositare, nella cancelleria della Corte, insieme con il ricorso, «gli atti processuali, i documenti, i contratti o accordi collettivi su cui il ricorso si fonda». Sicché, ad avviso di chi scrive, non potrebbe essere dichiarata la inammissibilità del ricorso, per mancato rispetto del principio dell'autosufficienza, qualora il ricorrente non abbia fatto allegazione degli atti, pur fornendo le informazioni idonee a un sicuro reperimento nel fascicolo processuale di quelli su cui si incentra il motivo.

Essa però, ove prescelta dal ricorrente, appare comunque *a fortiori* idonea a soddisfare il canone dell'autosufficienza, implicando l'allegazione degli atti una loro "indicazione".

Va peraltro avvertito che motivi di ricorso autosufficienti non sempre possono dirsi specifici. Se ad esempio, come nel caso preso in considerazione da una recente sentenza della Sez. Lavoro della Corte (sent. n. 1716 del 7 febbraio 2012), gli atti allegati sono molteplici o di particolare estensione, ove ad essi non si accompagni una descrizione selettiva, idonea a consentirne un puntuale collegamento con una determinata censura dedotta, la Corte di cassazione non può essere chiamata a sostituirsi al ricorrente per individuarne il contenuto rilevante.

14. Un'ultima considerazione.

Si è già osservato che non si può invocare la nuova formulazione della lett. *e*) dell'art. 606 a proposito degli *errores in procedendo*, dato che essi appartengono al distinto caso della lett. *c*).

Vi è stato però di fatto nella giurisprudenza penale un trascinarsi della tematica dell'autosufficienza del ricorso su questo tipo di vizio, influenzato dalla giurisprudenza civile, che aveva come punto di riferimento l'art. 366, comma primo, n. 6, cod. proc. civ., riferibile ad ogni vizio deducibile *ex art.* 360.

Ne è derivato un consolidamento, sotto nuove vesti, dell'affermazione, già enunciata in talune decisioni ante-riforma (rife-

rite al principio della specificità del ricorso), per cui la deduzione di un caso di inosservanza delle norme processuali (stabilite a pena di nullità, inutilizzabilità, inammissibilità o decadenza) implica l'onere del ricorrente di indicare o allegare i provvedimenti censurati, secondo le più varie specificazioni che di tale onere è stato fatto con riferimento al vizio di motivazione risultante da atti del processo diversi dal provvedimento impugnato.

Si tratta però, per quanto osservato, di una linea giurisprudenziale priva di base normativa.

LA RIFORMA DELLE PROCEDURE PER LE IMPRESE IN CRISI: PREMESSA PER LA RIFORMA DEL DIRITTO FALLIMENTARE

Carlo PICCININNI

Per quanto l'abitudine ormai acquisita da anni mi consenta di affrontare l'impegno dello scrivere con una relativa serenità e leggerezza, tale tranquillità non mi esime tuttavia dal provare un senso di disagio nel momento iniziale dell'impegno, quando cioè si è di fronte al foglio in bianco, che per l'appunto deve essere riempito.

Ciò, come dicevo, avviene in via ordinaria, ma questa volta c'è qualcosa, anzi molto di più.

Intanto non avrei mai pensato che si potesse verificare una situazione per la quale si dovessero acquisire testimonianze in memoria di Loris. Ma poi, pur condividendo l'iniziativa sollecitata dalla sua repentina e imprevedibile scomparsa, ho a lungo tentennato prima di aderire (adempiendo fra l'altro con un ritardo per me del tutto insolito) proprio perché, pur volendo per un verso partecipare al ricordo dell'amico, sotto altro profilo non volevo farlo, per non essere costretto a soffermarmi con la memoria sui diversi aspetti che avevo cercato di rimuovere e la cui evocazione avrebbe rinnovato il dolore già provato.

Sì, perché con Loris ho avuto un rapporto strettissimo, che si è protratto per circa trenta anni e che è stato molto intenso per circa dieci anni.

Ci siamo conosciuti in occasione di incontri avvenuti in relazione alla comune attività associativa; abbiamo poi entrambi

prestato servizio, sia pure in ambiti del tutto diversi (Loris per il settore penale, io per quello civile), presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia; abbiamo successivamente fatto parte, nel quinquennio 1996 – 2001 dell'Ufficio di Gabinetto del Ministero della Giustizia, Loris come Capo, io come vice capo; nell'arco temporale compreso fra l'inizio e la fine degli anni '90 le nostre figlie sono state compagne di classe, circostanza che ha ampliato e intensificato l'entità e l'intensità delle nostre relazioni.

Per quanto conoscessi dunque benissimo Loris, tuttavia ho pochissimi ricordi di attività istituzionale svolta in comune poiché, pur consultandoci frequentemente (e giornalmente per il periodo di compresenza presso il Gabinetto del Ministro) sulle novità più significative, la ripartizione interna delle nostre competenze era nel senso che io mi dovessi occupare essenzialmente delle questioni civilistiche, essendo a lui riservate quelle penalistiche.

Nonostante la sostanziale autonomia della mia attività posso comunque dire, per effetto delle numerose riunioni cui abbiamo entrambi partecipato e per i costanti scambi di opinione sulle questioni più significative via via affrontate, che mi hanno da subito colpito – e ciò fin dai nostri primi incontri – la sua signorilità, mai messa in discussione da atteggiamenti di impazienza o di insofferenza; il suo stile, sempre sobrio e composto, ma nel contempo deciso ed energico; la sua correttezza ed il suo senso istituzionale, anteposto quest'ultimo a qualunque diversa esigenza si fosse manifestata; la capacità di cogliere i punti nodali delle questioni, e soprattutto di delineare il percorso necessario per risolverli; la disponibilità all'ascolto dei diversi problemi prospettati da qualunque appartenente all'ufficio che, per effetto di ciò, oltre che della consapevolezza dell'estrema utilità del suggerimento che sarebbe stato dato, finiva per ricorrere costantemente – e con soddisfazione – al suo ausilio.

Fra le non frequenti occasioni di attività svolta congiuntamente ce ne è una, tuttavia, che mi pare particolarmente significativa, come ulteriore testimonianza della sensibilità giuridica e della capacità di intuizione politica di Loris, ed intendo in particolare fare così riferimento al disegno di legge delega deliberato dal Consiglio dei ministri del 27.10.2000, avente ad oggetto la riforma delle procedure relative alle imprese in crisi, disegno di legge che non ha poi avuto esito positivo per l'intervenuta fine della legislatura, ma che ha comunque avuto il merito di focalizzare l'attenzione sull'esigenza di favorire per quanto possibile la rivitalizzazione ed il risanamento dell'impresa e di creare una piattaforma argomentativa che, ulteriormente arricchita dagli ulteriori contributi nel frattempo intervenuti, ha poi dato luogo alla riforma del 2006 (d.lgs. n. 5 e successive modifiche).

In particolare sotto quest'ultimo aspetto piace evidenziare come, a titolo di premessa, sia stato segnatamente sottolineato nella relazione illustrativa dell'articolato che le ravvisate esigenze di modifica della legge fallimentare non risultavano riconducibili alla sua datazione, risalente al 1942, e ciò per un duplice ordine di ragioni, vale a dire per il fatto che la normativa all'epoca vigente disciplinava compiutamente i molteplici aspetti di rilievo che solitamente maturano nelle situazioni di crisi e prevedeva, fra l'altro, soluzioni diversificate in relazione alle differenti esigenze emergenti, mentre i correttivi successivamente apportati dalle pronunce della Corte Costituzionale (soprattutto in tema di attuazione dei diritti di difesa), hanno consentito un adeguamento della disciplina preesistente al dettato costituzionale.

Al contrario, la vera ragione della inadeguatezza della normativa in questione è stata puntualmente individuata nel diverso contesto in cui la legislazione incide, rispetto a quello considerato al momento della sua emanazione.

La legge fallimentare del 1942 è infatti ricalcata sul vecchio codice di commercio, a sua volta modellato sul codice napoleo-

nico destinato ad operare su una realtà agricola, statica, caratterizzata da una fisiologica limitazione quantitativa dei rapporti economici, in cui deve evidentemente prevalere il rapporto di fiducia tra i vari operatori e l'esigenza di assicurare, per quanto possibile, il rispetto degli accordi.

Ne consegue in tale ottica l'accentuazione del dato sanzionatorio, chiaramente riscontrabile: nell'opzione liquidatoria effettuata dal legislatore (l'impresa fallita va eliminata dal mercato perché inadatta); nelle sanzioni civili previste per l'imprenditore (perdita del diritto di elettorato, del diritto di svolgere attività imprenditoriale o di far parte di consigli di amministrazione o di collegi sindacali, limiti per quanto riguarda la residenza e la disponibilità della corrispondenza); nelle sanzioni penali particolarmente rigorose e articolate.

Ne consegue ulteriormente che il referente naturale per le gestioni delle crisi di impresa nell'ambito del delineato quadro di riferimento non può che essere l'organo giudiziario, trattandosi di assicurare un ruolo di garanzia e di legalità nella ripartizione del pregiudizio tra i vari consociati (attuazione dunque del principio della *par condicio creditorum*) e nella realizzazione del momento sanzionatorio.

Ed è proprio tale logica conseguenza che determina l'inadeguatezza della precedente disciplina, atteso che la rigidità del sistema giudiziario mal si concilia con i problemi inerenti alla gestione della crisi, che richiede viceversa un modulo operativo più flessibile e snello, dovendosi coordinare con l'obiettivo primario della tutela della *par condicio* quello della salvaguardia dell'impresa e della conservazione dei posti di lavoro.

Sulla base dell'affermata distonia della disciplina normativa all'epoca vigente con il tessuto socio economico di incidenza è stata dunque formulata una proposta di riforma ispirata alle seguenti linee generali.

Sarebbe innanzitutto utile una semplificazione e razionalizzazione dell'attuale sistema.

La crisi dell'impresa non era regolata in modo unitario e la sua gestione era disciplinata da una molteplicità di aree normative.

Si fa in particolare riferimento:

- alle competenze dell'autorità amministrativa, per quanto riguarda le imprese di medio-grandi dimensioni (amministrazione straordinaria), ovvero quelle che svolgono una specifica e particolare attività, quali l'assicurativa, la bancaria, di revisione, di intermediazione fiduciaria e di valori mobiliari (liquidazione coatta amministrativa);
- alla diversificazione del ruolo attribuito all'autorità giudiziaria – cui è istituzionalmente demandato in via ordinaria il compito di intervento nella gestione della crisi – nel fallimento, applicabile a tutti gli imprenditori in stato di insolvenza sempre che l'attività non superi determinate dimensioni – e nelle procedure concorsuali minori, quali il concordato preventivo e l'amministrazione controllata all'epoca vigente, ispirati anche ad esigenze conservative, (quanto meno in parte per quanto riguarda il concordato), più che liquidatorie;
- alla rilevanza normativamente attribuita alla autonomia negoziale, cui è riconosciuta una valenza significativa con riferimento agli accordi tra debitori e creditori, tra i quali, a titolo esemplificativo, possono essere ricordati il *pactum de non petendo*, i concordati stragiudiziali e le convenzioni bancarie.

L'eterogeneità delle diverse discipline e la non coincidenza degli obiettivi perseguiti avrebbero dunque deposto per una omogeneizzazione della disciplina vigente, essendo stata ravvisata l'opportunità di sopravvivenza soltanto per l'amministrazione straordinaria in ragione del suo peculiare ambito di incidenza, salvi ulteriori interventi finalizzati ad una migliore disciplina dell'istituto.

Nelle sue linee generali il disegno di legge delega in questione prevedeva soltanto due procedure concorsuali, di cui una di *insolvenza a fasi successive*, connotata da caratteristiche di flessibilità; e una seconda, anticipatoria della prima, che avrebbe dovuto essere definita di crisi.

Il presupposto dell'apertura della procedura di insolvenza veniva individuato nell'incapacità dell'imprenditore di far fronte con mezzi normali alle proprie obbligazioni.

Per effetto dell'accertamento della detta incapacità, e previa relativa dichiarazione, il tribunale competente avrebbe dato luogo ad una prima fase procedurale della durata massima di novanta giorni, volta a verificare la reale consistenza dell'impresa e del patrimonio del debitore e a consentire conseguentemente la scelta della soluzione da adottare.

Esaurita la prima fase se ne sarebbe aperta una seconda, che sarebbe stata di attuazione di quanto stabilito all'esito della precedente, e quindi di realizzazione del programma di risanamento – ove proposto – ovvero di liquidazione, salva tuttavia la possibilità di una risoluzione anticipata della procedura nel caso di inesistenza – anche parziale – di prospettive di risanamento dell'impresa.

Il programma di risanamento, dopo il vaglio preliminare degli organi della procedura, avrebbe poi dovuto essere approvato dai creditori chiamati a votare sul punto, per essere poi definitivamente confermato all'esito del giudizio di omologazione da parte del tribunale, chiamato a pronunciarsi non solo sulla legittimità, ma anche sul merito della proposta.

Deliberatamente il presupposto di apertura della seconda procedura concorsuale, vale a dire quella di crisi, non era stato rigidamente determinato, essendo stato ricondotto ad una dichiarazione anticipata del debitore, individuato come il solo legittimato a denunciare la situazione di difficoltà esistente.

L'obiettivo perseguito era evidentemente quello di favorire un intervento preventivo in una fase economica in cui il recupero dell'impresa sarebbe stato ancora possibile, e a tal fine la proposta disciplina normativa risulta all'evidenza ispirata dall'esigenza di agevolare l'anticipata segnalazione della crisi da parte dell'imprenditore.

Questi non avrebbe potuto tuttavia limitarsi ad una semplice richiesta di apertura della procedura di risanamento, ma avrebbe dovuto al contrario svolgere una attività complessa, consistente nella predisposizione di un programma di superamento delle difficoltà in atto e nella individuazione delle modalità con cui si sarebbe inteso soddisfare le obbligazioni esistenti.

Ciò in quanto è parso ragionevole affidare all'imprenditore, che ordinariamente avrebbe continuato nella gestione dell'impresa, le scelte più opportune per ripristinare una situazione di normalità; così come risultava ragionevole supporre che sarebbe stato il credito di cui questi godeva nell'ambito commerciale e bancario a consentirgli di ottenere le anticipazioni e le dilazioni indispensabili per il buon esito del programma.

L'ammissione alla procedura di crisi doveva essere però subordinata ad un giudizio positivo del tribunale, cui avrebbero fatto seguito la valutazione di un commissario giudiziale, la votazione dei creditori e, ove quest'ultima si fosse conclusa con esito favorevole, un giudizio di omologazione del tribunale incentrato su profili di legittimità, essendo l'esame del merito riservato ai creditori.

Anche in questo caso, se nel corso della procedura fosse emersa l'impossibilità di una sua utile continuazione, se ne sarebbe disposta l'anticipata definizione, con conseguente apertura di quella di insolvenza dopo la relativa delibazione da parte del tribunale.

Quanto agli effetti della procedura di crisi, sarebbero state sostanzialmente introdotte regolamentazioni analoghe a quelle che

caratterizzano le procedure concorsuali minori, il che avrebbe fra l'altro consentito di eliminare il rischio che eventuali finanziamenti potessero essere oggetto di azioni revocatorie e, all'imprenditore, di operare senza il timore di essere coinvolto in azioni esecutive o giudiziarie in genere.

Come è noto, e come pure sopra già anticipato, il legislatore con la riforma del 2006 non ha seguito l'impostazione sopra prospettata.

Tuttavia è di assoluta evidenza come, oltre alla necessità dell'intervento, la riforma ha recepito l'esigenza di maggiori flessibilità procedurali finalizzate al recupero ed alla conservazione dei valori aziendali, e forse una delle ragioni del modesto successo delle modifiche adottate va proprio individuata nella mancata attuazione della procedura di crisi, vale a dire nell'assenza di condizioni di favore per un'anticipata segnalazione delle difficoltà economiche e finanziarie dell'imprenditore.

Ma, oltre ad aver delineato i caratteri generali delle linee ispiratrici della riforma, non è inutile evidenziare come le modifiche proposte dovessero avere una significativa incidenza anche su aspetti più specificamente di settore.

Si intende cioè fare riferimento: alla individuazione dei presupposti soggettivi per l'apertura della procedura concorsuale, rispetto ai quali è, da una parte, registrabile una proposta di ampliamento, poiché vi avrebbe potuto essere assoggettato anche un imprenditore agricolo e, dall'altra, una limitazione perché, ferma restando l'inapplicabilità della disciplina concorsuale nei confronti di enti pubblici e piccoli imprenditori, sono stati proposti, per la qualificazione di questi ultimi, criteri obiettivi tali da far ampliare quantitativamente la fascia di esenzione attualmente esistente; alla possibilità, nella procedura di crisi, che il programma possa prevedere il pagamento rateale e percentuale anche dei crediti assistiti da privilegio (principio in parte recepito dal legi-

slatore in tema di concordato preventivo); alla facoltà, per l'imprenditore, di sciogliersi da determinati rapporti con l'autorizzazione degli organi della procedura, quando ciò sia utile per l'attuazione del piano (disposizioni ispirate alla medesima esigenza si rinvengono nel d.l. 83/12); alla tutela giurisdizionale per il debitore, i creditori e ogni altro interessato, con effetti limitati nell'ambito endoconcorsuale, tutela che si realizza con la possibilità di reclamo al collegio attraverso il decreto del giudice delegato, e conseguente facoltà di ricorso per cassazione avverso l'eventuale provvedimento negativo emesso dal tribunale; alla stabilità degli atti posti in essere durante il relativo svolgimento, il che significa la persistenza della loro efficacia e prededucibilità dei crediti anche nella successiva fase di insolvenza (disciplina che è puntualmente rievocata, come nel caso sopra indicato, nelle modifiche apportate con il citato d.l. n. 83); alla possibile nomina di più curatori; alla facoltà, per il curatore, di sciogliersi da tutti i rapporti preesistenti; alle modalità di liquidazione dei beni dell'impresa con forme più agili e spedite; alla riduzione alla metà del periodo sospetto per la revocatoria concorsuale, il cui campo dell'applicazione avrebbe escluso gli atti posti in essere nell'ambito della gestione ordinaria dell'impresa (come successivamente disposto con la riforma del 2006).

Il disegno di legge governativo oggetto di esame ed il tenore delle soluzioni proposte hanno dunque certamente contribuito in modo significativo a sensibilizzare l'attenzione del legislatore sulle urgenti tematiche relative alla crisi di impresa e ad agevolare il compito nell'effettuazione delle necessarie opzioni normative, esiti incontestabilmente riconducibili alla costante attenzione di Loris nei confronti di tutti gli aspetti, normativi ed amministrativi, di rilevanza istituzionale, alla sua infaticabile attività, alla illimitata fiducia di cui ha sempre goduto da parte di tutti i Ministri che si erano succeduti nella guida del Dicastero, nella specie per quel che interessa l'On. Fassino.

Non solo, ma stante l'originalità del contenuto della proposta di modifica suggerita e le inevitabili riserve della sua incidenza sul sistema ordinamentale nel suo complesso, dopo l'approvazione in sede di Consiglio dei Ministri del disegno di legge per la riforma delle procedure concorsuali, il Ministero della Giustizia aveva avuto cura di delegare al Ceradi (Centro di ricerca per il diritto di impresa) presso la Luiss una ricerca, da svolgere in incontri seminariali partecipati da rappresentanti del mondo accademico, del mondo giudiziario e delle associazioni di categoria, finalizzata all'acquisizione di motivate opinioni sul disegno di legge nell'ipotesi, poi non verificatasi per l'intervenuta fine della legislatura, di una sua traduzione in legge.

Già il ricorso all'indicato "modus procedendi" costituisce evidente dimostrazione dello scrupolo, dell'attenzione, della meticolosità (e direi anche dell'umiltà, trattandosi di materia – quella fallimentare – non in linea diretta con le sue specifiche competenze) cui Loris ha sempre stata improntato la sua azione.

Per di più non possono essere sottaciuti gli esiti della detta ricerca (relazione del 30.7.2001), sviluppati sulla base di una circolarità di idee che ha consentito le soluzioni da ultimo adottate e che ha permesso: di ritenere assolutamente condivisa l'idea del superamento dell'impostazione soggettiva della legge fallimentare all'epoca vigente, imperniata sulla figura dell'imprenditore, per privilegiare una impostazione oggettiva incentrata sull'impresa; di optare per soluzioni conservative dell'impresa, anziché liquidatorie, anche in funzione della necessità di tutelare il mantenimento dei livelli occupazionali; di depurare il sistema concorsuale da ogni caratterizzazione sanzionatoria, atteso che in un sistema capitalistico governato dal regime della libera concorrenza la crisi di impresa costituisce un dato fisiologicamente ricorrente; di interpretare il mercato non solo come momento di interazione di fattori da cui dipende il destino dell'impresa (va-

le a dire domanda ed offerta), ma anche come momento di ricollocazione dell'impresa; di prendere coscienza della necessità di tener conto, nella prospettiva di riforma della legge fallimentare, delle influenze derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, nel cui ambito sembrano emergere in via generale, più che connotazioni privatistiche, punti di contatto con il diritto della concorrenza e, nello specifico, un concetto comunitario di impresa di maggiore ampiezza rispetto a quello delineato nel codice civile, una disciplina della procedura di insolvenza transfrontaliera finalizzata al coordinamento degli interventi sul patrimonio del debitore (essendo irrealistico ipotizzare l'istituzione di una procedura universale efficace in tutti i paesi dell'Unione Europea), un'attenzione al credito per il consumo, vale a dire a quello erogato per il soddisfacimento di bisogni estranei all'attività di impresa e professionale.

La ricerca in questione, che secondo le previsioni originarie doveva essere articolata in tre fasi, non ha poi avuto seguito una volta definita la prima di esse.

Ciò non ha tuttavia impedito di far emergere quattro aspetti definiti come "fondamentali", rispettivamente individuati: a) nella compatibilità del risanamento dell'impresa con le istanze di tutela dei creditori; b) nella individuazione del numero delle procedure concorsuali; c) nell'esigenza di coordinamento della riforma con la disciplina codicistica dell'imprenditore individuale e delle società; d) nell'attuazione del giusto processo anche nelle procedure concorsuali.

Sia per quanto riguarda gli spunti di riflessione specificamente indicati, che per quanto concerne l'individuazione degli aspetti ritenuti fondamentali, è agevole constatare come si tratti di profili di assoluta attualità, la cui composizione è assolutamente indispensabile per dare corso ad interventi normativi in materia concorsuale, profili tuttora irrisolti (sintomatica in tal senso la re-

cente emanazione del d.l. 2012/83) e la cui emersione non può non tornare a merito di colui che, in assoluto anticipo sui tempi, ne ha consentito la percezione e l'apprezzamento.

Conclusivamente, il più affettuoso ricordo, il più sentito ringraziamento, il più caro saluto al mio amico Loris.

LA “COMMISSIONE JUCCI” ALLE RADICI DELLA LEGGE DI RIFORMA DEI SERVIZI DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA*

Elisabetta CESQUI

Nella storia della Repubblica si sono avuti due soli interventi normativi organici sui servizi di informazione ed il segreto di Stato, a distanza di trent'anni uno dall'altro.

La legge del 24 ottobre 1977, n. 801, che pure espressamente rinviava a una futura legge la riforma complessiva della materia del segreto (art. 18), ha costituito il primo tentativo di inquadramento dell'attività di sicurezza nella cornice costituzionale. Non che l'attività dei servizi si sottraesse in precedenza alla legalità repubblicana, ma ne affidava il rispetto alla mera lealtà istituzionale di chi vi operava e da essa si erano invece più volte

* Più che scrivere qualcosa per Loris D'ambrosio, mi sento di riproporre, con una notarella introduttiva, un lavoro al quale Loris, all'epoca capo di Gabinetto del ministro della Giustizia, ha contribuito in modo determinante con l'accuratezza, lo scrupolo e la capacità di visione prospettica dei problemi che ha contraddistinto tutta la sua storia professionale. La commissione si riuniva con cadenza settimanale al piano nobile della palazzina dell'Algardi, nel cuore di Villa Pamphili, ed i lavori andavano avanti fino al pomeriggio inoltrato in un clima di grande collaborazione che oggi, qui, mi piace ricordare. Ciascun problema veniva discusso da tutti apertamente e da nessuno affrontato con preconcetti o riserve ed ogni riunione era il frutto di un lavoro preparatorio scrupoloso al quale il gen. Jucci, da Comandante generale dell'arma dei carabinieri quale era stato, sapeva imprimere garbo istituzionale, ma anche rigore militare. Solo l'anno successivo, quando raggiunsi Loris D'Ambrosio al ministero, vidi che non lasciava mai la sua stanza e non aveva mai un momento di tregua, e mi resi conto di quanto impegno doveva essergli costata quella costante partecipazione ai lavori e lo scrupolo pacato con il quale discuteva ogni dettaglio come chi, nel resto della settimana, avesse dedicato a quella sola attività la gran parte del proprio tempo.

allontanate le condotte di pezzi importanti degli apparati ed i vertici stessi delle gerarchie militari. Per la prima volta si decideva di regolare con legge ordinaria una materia prima tutta affidata a fonti normative secondarie e si radicava la politica della sicurezza, imputandola alla responsabilità del Presidente del consiglio dei ministri, “nell’interesse e per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento” (art. 1). La legge prevedeva per la prima volta una forma di controllo del Parlamento, attraverso un Comitato parlamentare al quale il governo aveva un obbligo di riferire semestralmente (se non sull’attività specifica, quantomeno sull’applicazione dei principi stabiliti dalla legge), affidava al servizio di informazioni che faceva capo al ministro della difesa (SISMI) i compiti di informativi e di sicurezza diretti a proteggere l’unità e l’integrità della nazione e al servizio facente capo al ministero dell’interno (SISDE) la difesa delle istituzioni da ogni minaccia e tentativo di eversione. Escludeva, per gli appartenenti ai servizi di informazione, la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, ponendo esclusivamente in capo ai direttori de due servizi l’obbligo di informare di eventuali fatti costituenti reato la polizia giudiziaria. Pur rinunciando a porre mano alla normativa sostanziale in tema di segreto, introduceva una prima disciplina del segreto di Stato riformulando quella processuale, con la riscrittura dell’art. 352 del codice allora vigente, e sancendo l’inoppugnabilità del segreto per i fatti eversivi dell’ordine costituzionale¹.

Si era, all’epoca, nel pieno degli anni ’70, dalla strage di Piazza Fontana, Brescia e Italicus si era passati alla violenza eversiva e brigatista, che condizionava la vita politica e costellava di attenta-

¹ Per una ricostruzione degli antefatti e della genesi della legge si può ancora utilmente consultare la parte di documentazione in “*Segreto di Stato e giustizia penale*” a cura di M. Chiavario, Zanichelli 1978.

ti e morti la cronaca quotidiana, avviandosi verso l'*acme* della strage di Bologna da una parte e del sequestro e dell'omicidio dell'on. Moro dall'altra. Molti degli episodi più inquietanti succedutisi fino a quegli anni e dipanati all'ombra di apparati impropri dovevano ancora venire alla luce, ma l'esigenza di una riconduzione dell'attività di *intelligence* in un più trasparente quadro istituzionale era indispensabile e con quella legge trovava una prima realizzazione, non essendo tollerabile, come è stato messo in evidenza, intendere *intelligence* e diritto come un ossimoro, e non come unaendiadi, dal momento che è "inimmaginabile, in un sistema a costituzionalismo democratico, un diritto pieno alla sicurezza che non sia al contempo sintesi e garanzia dei valori fondamentali indicati nella costituzione e nelle convenzioni internazionali sottoscritte, ispirate ad alti e universali principi"².

I diciannove articoli della legge non sarebbero bastati a proteggere le istituzioni dagli effetti di nuove e gravi deviazioni, ma certamente costituirono una base nella quale si riconoscevano e potevano operare quanti erano animati da corretto spirito di servizio. Una paradossale e preoccupante controprova del pericolo che un assetto più trasparente e controllato degli organismi di informazione rappresentava per chi coltivava con essi rapporti trasversali è fornita proprio dall'urgenza con la quale, quasi in risposta alla legge di riforma, la P2 di Licio Gelli si affrettò a cooptare tra le sue fila il vertice dei servizi di informazione militare e del neo costituito servizio di informazione civile, cercando di permearne e condizionarne la catena informativa.

Già dieci anni dopo l'approvazione della legge, la Commissione affari costituzionali della Camera, nel corso della X legislatura,

² Mosca, Scandone, Gambacurta, Valentini: "*I servizi di informazione e il segreto di Stato*", con presentazione di Giovanni Conso, Giuffrè, 2008, pag. 29. Si tratta del commento più completo e approfondito della legge in tutti i suoi aspetti, sorretto da un solido inquadramento generale e da un valido apparato documentale).

condusse un'indagine conoscitiva³, che metteva in evidenza la necessità di un rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento e di una diversa regolamentazione del segreto di Stato, registrando l'esigenza di un intervento del legislatore che l'accelerazione della storia nei dieci anni successivi renderà poi impellente.

Verso la fine degli anni '90 la necessità di una disciplina organica della materia sembrava infatti improcrastinabile essendo cambiato completamente l'orizzonte di riferimento all'interno del quale i servizi di informazione erano chiamati ad operare. Sul piano internazionale, dopo il 1989, non esisteva più la contrapposizione tra i blocchi e l'economia globalizzata imponeva nuove sfide anche alla sicurezza degli stati, mentre sul piano interno tutti gli equilibri si andavano ricostituendo lungo nuovi assi e le stragi del 1992/93 mostravano come anche la criminalità organizzata fosse disponibile ed in grado di dirigere il suo attacco direttamente contro le istituzioni (ma già nel 1984, la strage del rapido 904 nella galleria di S. Benedetto Val di Sambro, aveva dimostrato come l'opzione terroristica appartenesse al repertorio delle possibili strategie della mafia).

Il decreto legge 29 ottobre 1991 n. 345, istitutivo della Direzione Investigativa Antimafia, aveva già esteso al SISMI e al SISDE compiti d'istituto nell'ambito del contrasto alla criminalità organizzata⁴.

³ Camera dei Deputati. Commissione affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni: *Indagine conoscitiva relativa alla materia dei servizi di informazione e sicurezza*, 1988, 342 pag.

⁴ Questo il testo dell'art. 2 c. 1 del d.l. 29 ottobre 1991 n. 345, convertito con modificazioni nella l. 30 dicembre 1991 n. 410 nella sua originale versione: "Nell'ambito delle attività per le informazioni e la sicurezza dello Stato previste dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801, ferme restando le attribuzioni e la disciplina degli ordinamenti ivi previsti, spetta al SISDE ed al SISMI, rispettivamente per l'area interna e quella esterna, svolgere attività informativa e di sicurezza da ogni pericolo o forma di eversione dei gruppi criminali organizzati che minacciano le istituzioni e lo sviluppo della civile convivenza. A tal fine, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decre-

Dopo la strage di Capaci, con successivi decreti del Ministro dell'Interno del 12 settembre 1992, del 23 dicembre, del 30 novembre 1993, del 1° febbraio 1994, era stato regolato il passaggio alla DIA delle competenze dell'Alto commissariato per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa (che cessò di operare il 1 gennaio 1993), ed era stato disegnato l'assetto delle competenze e delle articolazioni interne della DIA, ma era chiaro che l'incompleta architettura del '77 non reggeva più alla luce dei cambiamenti in atto e mal sopportava innesti che, per di più, respingevano nuovamente a livello di normazione secondaria quello che, con spirito innovativo, si era voluto invece fosse regolato da normativa primaria.

I disegni di legge che si erano succeduti a partire dal 1993 non erano sopravvissuti alla fine anticipata delle due travagliate legislature (l'XI, tra il '92 ed il '94 e la XII, dal '94 al '96) che segnarono il passaggio dal bipartitismo imperfetto⁵ a quel bipolarismo impossibile che sembra aver caratterizzato la confusa transizione che con qualche eccessivo ottimismo è stata salutata come nascita della seconda repubblica⁶.

Sempre nella XII legislatura, il 6 aprile del 1995, il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il se-

to, di concerto con i Ministri della difesa e dell'interno, emana le direttive e determina i criteri di adeguamento dell'attività informativa del SISDE e del SISMI alle specifiche finalità previste dal presente decreto". Tale comma è rimasto invariato, mentre il resto dell'articolo è stato modificato dalla l. 7 agosto 1992, n. 356, e poi dalla l. 23 dicembre 1993 n. 559.

⁵ Secondo la nota formula che titolava del saggio di Giorgio Galli del 1966, ed. Il Mulino, ancora attuale all'epoca

⁶ Nell'XI legislatura il ddl di iniziativa governativa, a firma del presidente del consiglio Ciampi e comunicato alla presidenza il 9 novembre 1993, n. AS 1628, approvato in testo unificato con altre proposte tra le quali quelle presentate dal sen. Cossiga AS 1661 e dal sen. Lopez di Rifondazione comunista n. AS1662, non arrivò a concludere l'iter prima della fine della legislatura, così come i ddl presentati nella XII legislatura dai senatori Cossiga (AS 345, AS 346, AS 347) e Ramponi (AS 812) da una parte e quelli ad iniziativa dell'on Berlinguer (AC 1009) e dell'on. Violante (AC 1010) dall'altra, che non avevano neanche cominciato i necessari passaggi parlamentari.

greto di Stato, presieduto dall'on. Massimo Brutti, aveva comunicato alla Presidenza il "Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza" individuando, in un testo di poco meno di cento pagine, i nodi problematici del funzionamento in allora dei servizi di informazione e le prospettive di possibile riforma, insieme alla elencazione dei più rilevanti episodi di deviazione dai compiti istituzionali che indicavano in controtelaio gli aspetti funzionali ed organizzativi sui quali era necessario prestare rafforzata attenzione.

È in questo scia che il Governo presieduto dall'on. Prodi, in carica dal maggio del 1996, con decreto del 26 marzo 1997, istituì la Commissione di studio presieduta dal gen. Roberto Jucci per "l'analisi dell'attuale distribuzione delle competenze operative e funzionali dei Servizi di Informazione e Sicurezza, allo scopo di procedere ad un adeguamento degli obiettivi istituzionalmente perseguiti degli stessi anche al mutato scenario internazionale, ed al fine altresì di definire un'ipotesi di riassetto delle strutture organizzative che eviti duplicazioni e sovrapposizione di compiti, razionalizzando l'utilizzo delle risorse umane e finanziarie disponibili [...] in vista dell'elaborazione delle proposte governative di riforma delle linee ordinarie stabilite dalla vigente normativa, con particolare riferimento alla ridefinizione del concetto di Segreto di Stato ed alla configurazione dell'Ufficio centrale per la Sicurezza (UCSI)".

La composizione originaria della commissione (dott.ssa Elisabetta CESQUI, gen. Domenico Corcione, dott. Loris D'ambrosio, prof. On. Andrea Manzella, prof. Alberto Massera, prof. Paolo Savona, prof. Gaetano Silvestri) fu presto integrata (dopo che la audizione in commissione rese evidente quanto preziosa sarebbe stata la sua partecipazione diretta ai lavori) con il pref. Carlo Mosca e la decisione di procedere alla stesura di un articolato, che non era affatto scontata stando al tenore testuale del decreto, fu presa quasi immediatamente e consentì di dare ai lavori una pianifica-

zione ed una concretezza che si rilevò estremamente produttiva.

La Commissione cominciò i suoi lavori con la riunione del 10 aprile e li concluse nel settembre successivo, consegnando alla Presidenza del consiglio il testo di una proposta in 64 articoli, l'elenco dei regolamenti attuativi necessari, i verbali delle 21 riunioni tenute, delle numerosi audizioni (circa trenta) e della documentazione raccolta per oltre 3.000 pagine di allegati.

Il lavoro aveva una sua compiutezza, ma per la riforma è stato necessario aspettare ancora dieci anni. Nell'immediatezza non fu raggiunto infatti un accordo politico sufficiente e fino a che contingenze esterne non hanno restituito stringente attualità al problema, è stato a lungo impossibile condurre in porto i tentativi successivi.

Sotto la pressione della minaccia terroristica, che nel 2005 aveva colpito Londra con rinnovata violenza, era stata introdotta la possibilità di intercettazioni preventive su richiesta dei servizi di informazione e senza possibilità di utilizzazione processuale⁷, ma solo nel 2007, con l'approvazione della l. 3 agosto 2007, n. 124 (che ha subito già modifiche parziali ad opera della l. 7 agosto 2012 n. 133), ha potuto vedere la luce una riforma complessiva della materia dei servizi di informazione e del segreto di Stato.

Tutto quel lavoro fu però tutt'altro che inutile. Mentre i disegni e le proposte successive alla legge del 1977 erano contrassegnate da impostazioni divergenti e da alcuni evidenti eccessi⁸, do-

⁷ Art. 4 del d.l. 27 luglio 2005 n. 144, convertito in l. 31 luglio 2005 n. 155, ora modificato dall'art. 12 della l. 7 agosto 2012, n. 133, che ha accentrato presso la Procura generale presso la Corte d'appello di Roma la competenza per il rilascio dell'autorizzazione.

⁸ Ad esempio: il ddl AS 1611 presentato dal senatore Cossiga sottraeva gli agenti dei servizi dall'obbligo di testimonianza davanti all'autorità giudiziaria in assenza dell'autorizzazione del Presidente del consiglio e riservava ai medesimi agenti la possibilità di procedere a perquisizioni personali e domiciliari anche in deroga alle disposizioni generali e il ordinare la comparizione davanti a se di qualunque persona o di disporre l'accompagnamento in caso di mancata comparizione, il potere di procedere al temporaneo sequestro della corrispondenza o della documentazione bancaria per estrarne

po i lavori della commissione Jucci nessuna iniziativa mostra di poter prescindere da quella elaborazione⁹ e nella legge del 2007 è possibile ritrovare non solo molti elementi strutturali, ma intere formulazioni testuali riprese da quel precedente.

Non è del tutto arbitrario pensare che l'unanimità con cui la legge è stata approvata sia stata favorita dal consolidamento di una base condivisa che trovava riferimento nei lavori della Commissione e nei tentativi successivamente fatti partendo dalla stessa elaborazione. Allora si era infatti cercato di affrontare, specie sul terreno del segreto e delle garanzie funzionali, con spirito positivo e senza preclusioni pregiudiziali tutti gli aspetti ordinamentali ed operativi, alla ricerca di un meccanismo capace di orientarsi per sua forza interna verso il punto di maggiore equilibrio tra esigenze potenzialmente confligenti: l'obbligatorietà dell'azione penale e la tutela del segreto; la difesa nel singolo nel processo e quella degli interessi generali nel contesto dei rapporti internazionali; la insopprimibile funzione di controllo attraverso la pubblicità delle procedure e degli atti propria del sistema penale; la riservatezza come connotato intrinseco di talune attività conoscitive attivate nell'interesse dello stato; il necessario margine di discrezionalità nell'agire nello sviluppo di tali attività, ma la certezza di una loro, sia pure temporalmente differita, completa verifica attraverso un controllo non autoreferenziale.

copia; mentre dalla parte opposta il ddl Salvato, AS 197, escludeva la possibilità di opposizione del segreto di Stato in epoca successiva alla formazione del documento, dell'atto o della notizia.

⁹ V. il disegno a firma del presidente del Consiglio D'Alema, C 4162 presentato il 16 luglio del 1999, e quello, sempre di iniziativa governativa, presentato dal governo Berlusconi nella XIV legislatura, AS1513 divenuto poi AC3951, nel quale confluirono diverse proposte di iniziativa parlamentare. Si veda anche la Relazione del Comitato Parlamentare per servizi di informazione e sicurezza "sulle ipotesi di riforma concernenti le funzioni e le strutture dei servizi di informazione e sicurezza" approvata il 13 dicembre del 2001 e trasmessa al Parlamento e al Governo (Doc. XXXIV n. 1), che recepiva anch'essa una versione, sia pure un po' riduttiva, della proposta Jucci.

Anche se l'assetto ordinamentale ipotizzato allora (che conservava per le due agenzie la dipendenza, sia pur solo ordinamentale e di vigilanza, dai ministri della Difesa e dell'Interno) potrebbe sembrare a prima vista abbastanza lontano da quello attuale, articolato sempre su due agenzie, ma facenti entrambe capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la filosofia complessiva di quella proposta si proietta nell'attualità e se ne possono ancora trarre suggerimenti utili per il futuro.

Il progetto prevedeva infatti un dipartimento governativo alle dirette dipendenze del Ministro delegato affidato ad un direttore esecutivo che doveva garantire l'unitarietà dell'attività delle due agenzie e aveva compiti di raccolta e analisi dei dati, proposta e controllo, che ne facevano il vero centro del sistema, come si configura anche ora il DIS, delegando alle agenzie, peraltro attraverso l'utilizzazione di centri operativi comuni, le mere attività esecutive. Sotto il profilo della responsabilità politica e dell'ordinamento, l'idea guida del progetto era quella di garantire, attraverso la figura di un sottosegretario dedicato, un centro di imputazione forte, e di assicurare, attraverso un Dipartimento che costituisse il vero polmone centrale della struttura funzionalmente collegata a quel centro di responsabilità politica. La legge non prevede come figura necessaria quella di un ministro dedicato, ma ha tuttavia previsto la possibilità di una "autorità delegata", ministro senza portafogli o sottosegretario di Stato che, con previsione temporaneamente abrogata con il d.l. 85/2008 conv. In l. 121/08 e reintrodotta con l'art. 2 della l. 133/12, "non può esercitare funzioni di governo ulteriori rispetto a quelle ad esse delegate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a norma della presente legge". Allo stesso modo l'attuale DIS trova nel DGS (Dipartimento governativo per la sicurezza) il suo più diretto antecedente logico.

In nessuna realtà, ma in quella italiana in particolare, era sembrato possibile disciplinare una materia così delicata e storicamente

segnata da luci ed ombre se non tenendo insieme tutti gli aspetti: le funzioni, le competenze, le risorse, l'organizzazione, la responsabilità politica, le garanzie funzionali, il reclutamento, i controlli, i rapporti con l'autorità giudiziaria, il ruolo del parlamento, la classificazione degli atti ed il segreto di stato ed anche, infine, la repressione delle condotte illecite specifiche.

Per questa ragione, quando fu prospettato di modificare i profili ordinamentali del progetto e avanzata la richiesta di articolare in proposte differenti gli aspetti ordinamentali, le garanzie funzionali e la disciplina del segreto, la commissione ritenne di tenere ferme le proprie conclusioni e depositò il suo elaborato finale nei termini in cui fu ricevuta dal Presidente del consiglio e viene qui riprodotta. Questo forse non aiutò a superare le resistenze che, nel 1997, impedirono un avvio immediato dell'iter parlamentare, ma certamente impedì lo spezzettamento del progetto e ne fece sedimentare l'impostazione unitaria.

Se infatti si dovesse indicare un carattere essenziale del frutto del lavoro della Commissione, questo sta proprio nella sua unitarietà ed è espresso nella parte finale della relazione che accompagna l'articolato "La proposta è stata delineata con visione unitaria e soltanto nella sua interezza può garantire che siano assolti in maniera adeguata i compiti assegnati al complesso del sistema informativo. Cioè la difesa della indipendenza e dell'integrità della Repubblica da ogni minaccia o aggressione dall'estero nonché da ogni forma di aggressione proveniente dall'interno. La proposta di riforma comprende anche le linee guida essenziali di tutte le componenti che dovranno contribuire a dare una solida struttura al sistema informativo per la sicurezza della Repubblica".

Era convinzione della Commissione infatti che un sistema di informazione *per* la sicurezza¹⁰ in uno stato democratico richie-

¹⁰ Alla stessa titolazione della proposta si arrivò solo alla fine dei lavori, quando fu bene chiaro per tutti che i concetti collegati di informazione, segreto, e sicurezza potevano

desse: una responsabilità politica forte e personalizzata, un controllo parlamentare assiduo e penetrante, una divisione chiara ed elastica al tempo stesso dei compiti, un sistema di controlli interni in grado di generare da sé gli anticorpi necessari attraverso un servizio di ispettorato autonomo e infine un sistema di documentazione meticolosa e di conservazione degli atti in una struttura che avesse una catena gerarchica diversa da quella di chi produce l'attività.

Per la prima volta infatti la centralità degli archivi veniva pensata non solo quale condizione di ottimizzazione delle funzioni, ma anche quale sede di controllo successivo ed essenziale dell'attività (né la proposta articolata in allora, né la legge approvata, affrontano invece direttamente la questione della tenuta degli archivi e delle modalità di condivisione dei dati in una prospettiva di costruzione di una *intelligence* europea, che costituisce un terreno ormai ineludibile di confronto¹¹).

Per questo nell'architettura del sistema il servizio ispettivo, mutuato dall'esperienza della Banca d'Italia, ed un ufficio separato degli archivi, costituivano facce strettamente connesse di uno stesso poliedro, tra loro non separabili, dirette ad assicurare un costante *self restraint* alle strutture operative, che erano soggette ad un potere ispettivo ed erano tenute ad una scrupolosa documentazione dell'attività. In termini assai semplificati e un po' grossolani si può dire che si faceva forte affidamento sulla funzione deterrente esercitata dalla consapevolezza che, in un regime di temporaneità della permanenza del personale nei servizi, vi fosse un controllo esterno costantemente operativo e che un'altra

essere uniti solo ponendo in bilanciamento i primi due all'esclusivo fine di garantire la terza, in quanto strumentale alla salvaguardia della Repubblica

¹¹ V. per alcuni interessanti spunti in questo senso: Mario Savino "Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence" in Il Giornale di diritto amministrativo, 2008, n. 2 p. 129.

autorità avrebbe poi gestito e controllato la documentazione relativa all'attività svolta. Si era pensato perciò, per marcare la separazione dalle articolazioni operative, di porre sia l'Ispettorato che l'Ufficio centrale degli archivi in dipendenza diretta con il responsabile politico di governo.

La legge del 2007 sembra aver raccolto entrambe i suggerimenti, ma non è facile dire se in termini concretamente adeguati a raggiungere gli obiettivi prefissati.

L'art. 4 lett i), pur non recependo la soluzione della diretta dipendenza del capo dell'ispettorato dalla Presidenza del consiglio, ha previsto tale struttura e, al comma 8, ha garantito, come è indispensabile, la separatezza tra Ispettorato e strutture operative¹², mentre l'art 10 istituisce l'Ufficio centrale degli archivi, conferendo ad esso compiti di gestione e di controllo¹³, ma la loro incidenza effettiva sul corretto svolgimento dell'attività potrà essere verificato solo a distanza di tempo¹⁴.

Un altro punto la cui profonda revisione sembrò allora irrinunciabile, anche perché si trattava di materia in precedenza scarsamente disciplinata e caratterizzata da un regime sistematicamente derogatorio rispetto alle regole ordinarie, era quella del personale e del bilancio. Quello del trattamento economico del personale fu un punto sul quale si dimostrò assai difficile per la Commissione raccogliere persino gli stessi elementi di conoscenza

¹² Con DPCM del 1 agosto 2008 e 12 giugno 2009 sono stati approvati i regolamenti che definiscono "l'ordinamento e l'organizzazione del dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) ed i compiti degli uffici costituiti nel suo ambito, nonché le procedure per l'accertamento per il rilascio e la revoca del NOS" e il regolamento che definisce "le procedure esecutive per lo svolgimento dell'attività ispettiva".

¹³ V. Mosca, Scandone, Gambacurta, Valentini, cit., pag. 350.

¹⁴ L'intitolazione del DPCM del 20 luglio 2012 contenente il "regolamento disciplinante l'organizzazione ed il funzionamento degli archivi del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), dell'agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dell'agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI)" legittima il timore, con il riferimento indifferenziato agli archivi delle tre articolazioni, che non si sia ancora dato il dovuto rilievo alla funzione dell'ufficio centrale degli archivi istituito nell'ambito del DIS.

necessari per ipotizzare regolamentazioni o modifiche¹⁵. Le audizioni furono numerose e a volte ripetute, ma non fu facile pervenire alla ricostruzione di un quadro chiaro. Alla commissione sembrava che lo stesso essenziale tema delle garanzie funzionali non fosse pensabile, e nei termini “coraggiosi” in cui lo si stava elaborando, se non collocandolo in una prospettiva che differisse solo nel tempo la conoscibilità delle condotte e prevedesse comunque un controllo completo e una autorizzazione preventiva (con assunzione ai massimi livelli della relativa responsabilità politica) delle condotte legittimate, ma soprattutto che non fosse possibile sganciarlo dalla certa consapevolezza da parte degli operatori della temporaneità della loro appartenenza ai servizi.

Nell’idea della Commissione era fondamentale poi l’affermazione del principio della pubblicità delle procedure per l’assunzione con modalità concorsuali del personale esterno e della temporaneità per quello attinto da altri rami dell’amministrazione. Specialmente su questo secondo profilo, si ha l’impressione, leggendo la legge nel testo vigente, che le risalenti resistenze percepite dalla commissione, abbiano alla lunga avuto partita vinta. I DPCM contenenti i regolamenti attuativi dello stato giuridico ed economico del personale del DIS dell’AISE e dell’AISI sono stati emanati, ma non sembra proprio che la legge affermi, regolandola in concreto, e con la necessaria fermezza, il principio della temporaneità, che potrebbe assicurare il necessario ricambio e ostacolare il formarsi di nicchie e circuiti disfunzionali alle esigenze del buon funzionamento dell’amministrazione, nicchie e circuiti che facilmente funzionano, come la storia ci insegna, da incubatori di non commendevoli prassi.

Da quell’esperienza è possibile trarre anche oggi insegnamenti forse non banali su come sia più difficile vincere le resistenze che

¹⁵ Si era cimentato su questo terreno senza maggior successo in concreto, anche il Co.Pa.Co. con la relazione sul “controllo amministrativo e contabile sugli atti dei Servizi di informazione e sicurezza” approvata il 16 luglio del 1998 – Doc. XXXIV n. 3.

riguardano le posizioni soggettive ed i trattamenti economici che far passare grandi rivoluzioni di sistema e su come sia più facile che la sabbia ostruisca gli interstizi prima di bloccare le ruote maggiori degli ingranaggi.

Mentre la disciplina del segreto di Stato, quella sulle garanzie funzionali e sui rapporti con l'autorità giudiziaria contenuta nella legge trova nei lavori della commissione amplissima corrispondenza¹⁶, non sembrano aver trovato ascolto i suggerimenti diretti ad introdurre specifiche figure di reato volte a contrastare, facendo anche in questo caso tesoro dell'esperienza storica, possibili attività improprie.

Vediamo anche in questi giorni come, in tema di segreto di Stato, le norme precettive non servono ad evitare i problemi, ma dovrebbe consentire di trovare ad essi una soluzione, sia pure non necessariamente soddisfacente o definitiva¹⁷, allo stesso modo l'introduzione di nuove ipotesi penali non impedisce in sé i comportamenti illeciti, ma consente di sanzionarli quando si dovessero verificare ed offre all'ordinamento la possibilità, preziosa in questo campo, di ribadire i limiti non valicabili della liceità.

Non vi è più traccia, nella legge approvata, di previsioni analoghe a quel dell'art. 38 della proposta della Commissione (consapevolmente rubricata con il termine evocativo di "attività deviate"), con la quale si era voluto, come si dice nella relazione "andare oltre al generico, pur se significativo, divieto di privilegiare il fine rispetto ai mezzi, per sanzionare severamente quelle

¹⁶ V., sulle garanzie funzionali: AAVV "nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di *intelligence*" a cura di Corrado Illuminati, Giappichelli, 2010.

¹⁷ La Corte Costituzionale, dopo i precedenti interventi, è infatti chiamata ancora una volta a dirimere il conflitto di attribuzione tra la Presidenza del Consiglio e l'autorità giudiziaria sul caso Abu Omar, dopo che la Corte di cassazione, con la sent. 46340/12, ha annullato parzialmente la sentenza della Corte d'Appello di Milano del dicembre del 2010 e questa, in sede di rinvio, il 12 febbraio 2013, ha duramente sanzionato i vertici del SISMI.

condotte che non solo siano poste in essere in violazione delle regole, ma per fini antitetici a quelli per i quali i corrispettivi poteri sono conferiti, o per lucro”. Allo stesso si è ritenuto di fare a meno di un presidio penale specifico a tutela del ricorso all’autorizzazione indebita ad attività che abbiano la copertura prevista dalle garanzie funzionali, come previsto dall’art. 35 della proposta (che colpiva la preordinazione illegittima delle condizioni per il rilascio delle autorizzazioni) o del rafforzamento della sanzione in tema di violazione dei divieti di accesso abusivo ai sistemi informatici o telematici o delle altre violazioni in tema di comunicazioni telefoniche ed informatiche (v. art. 40 e 41 della proposta della Commissione). La legge invece riprende, anche nel tenore testuale, la norma penale che sanziona severamente (con la reclusione da tre a dieci anni sempre che il fatto non costituisca più grave reato) la istituzione o utilizzazione di schedari illegali (art. 39 c. 3 della proposta della Commissione riprodotto nell’art. 26 c. 3 della legge), ma non ha ritenuto di prendere in considerazione le modifiche al codice penale previste dall’elaborato della Commissione all’art. 62 e l’apposizione della classifica di segretezza diretta ad ostacolare l’accertamento di un delitto (art. 58).

L’accertamento di condotte illegittime o irregolari, fatte salve naturalmente le ipotesi di reato previste dal codice penale, è oggi affidato ai poteri d’iniziativa del COPASIR, come disciplinati dall’art. 34 della legge, sia pure rafforzati dall’art. 8 della l. 133/12¹⁸

¹⁸ Questo il testo dell’art. 8 “1. L’articolo 34 della legge 3 agosto 2007, n. 124, è sostituito dal seguente: «Art. 34. - (Accertamento di condotte illegittime o irregolari) - 1. Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, qualora, sulla base degli elementi acquisiti nell’esercizio delle proprie funzioni, deliberi di procedere all’accertamento della correttezza delle condotte poste in essere da appartenenti o da ex appartenenti agli organismi di informazione e sicurezza, può richiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri di disporre lo svolgimento di inchieste interne ai sensi dell’articolo 4, comma 3, lettera i). Le relazioni conclusive delle inchieste interne sono trasmesse integralmente al medesimo Comitato parlamentare».

e c'è solo da augurarsi che essi siano sufficienti a consentire una reazione adeguata a fronte di condotte infedeli non inquadrabili nelle fattispecie esistenti, anche se in passato gli argini ordinari si sono rivelati più volte gravemente insufficienti.

“PRUDENZA” E DEONTOLOGIA DEL GIUDIZIO*

Stefano RACHELI

“Non vorrei, con questo mio scritto,
risparmiare ad altri la fatica di pensare,
ma, se fosse possibile, stimolare
qualcuno a pensare da sé”.

L. Wittgenstein

“Forse una rivoluzione potrà
determinare la caduta di un dispotismo
personale e porre termine ad un’oppressione
avida di guadagno e di potere, ma non
provocherà mai una vera riforma del modo
di pensare: piuttosto nuovi pregiudizi
serviranno al pari di vecchi a guidare la gran folla
di chi non pensa”

I. Kant

Afferma Massimo Firpo¹, con riferimento al Guicciardini, che questi fu “sempre più diffidente di astratte generalizzazioni, sem-

* Mi è venuto spontaneo, nel collaborare a questa raccolta di scritti in ricordo di Loris D’Ambrosio, trattare della *prudentia* (che è cosa affatto diversa dalla prudenza comunemente intesa). Sono convinto che chiunque lo abbia conosciuto troverà comprensibilissimo questo *motus* istintivo del mio animo.

¹ Cf. “domenicale” de Il Sole24Ore del 10 marzo 2013. Un avviso mi sembra necessario: nel corso delle argomentazioni, farò ricorso spesso al pensiero antico e medievale: ciò non vuol dire propugnare un ritorno al passato o affermare l’esistenza di un qualche bel-tempo-che-fu e tanto meno proclamare l’insuperabilità del pensiero antico: si vuole solo – facendo risaltare consapevolezze ormai perdute – contribuire, in un qualche modo, alla meditazione personale di ciascuno, auspicando il continuo “formarsi” di una magistratura tanto solida nella sua fedeltà ai valori della Costituzione, quanto “saggia” nelle sue decisioni.

pre più convinto che l'arte della politica non è fatta di norme, ma di flessibile 'prudenza', sempre più consapevole che la storia è il regno del 'particolare', irriducibile a ogni regola, sempre dominato dal caso, dalla fortuna, dall'irrazionalità degli uomini".

Effettivamente, Guicciardini sembra insistere molto, nei suoi Ricordi, circa la difficoltà di ben giudicare in un mondo soggetto a continuo cambiamento: "È grande errore" afferma "parlare delle cose del mondo indistintamente e assolutamente e, per dir così, per regola; perché quasi tutte hanno distinzione e eccezione per la varietà delle circostanze, le quali non si possono fermare con una medesima misura: e queste distinzione e eccezione non si trovano scritte in su' libri, ma bisogna le insegni la discrezione"². Ed ancora "Le cose future sono tanto fallace e sottoposte a tanti accidenti che el più delle volte coloro ancora che sono ben savi se ne ingannano: e chi notassi e giudicî loro, massime ne' particolari delle cose (perché ne' generali più spesso s'appongono), farebbe in questo poca differenza da loro agli altri che sono tenuti manco savî"³.

Riecheggia nel Guicciardini, quanto aveva affermato Aristotele a chiare lettere: "Le cose utili (...) si mutano, e ora giova questo, domani non giova più, e una cosa giova ad uno, ma non ad un altro, e giova in un modo, ma non in un altro. La saggezza riguarda dunque le cose utili"⁴.

La contingenza delle "umane cose" sta alla base dunque della (apparente?) relatività dei nostri Giudizi⁵, sì che – ne conclude Guicciardini – "quanto è diversa la pratica dalla teorica! quan-

² Così F. GUICCIARDINI, *Ricordi*, Roma, Carocci, 2013, pag. 51.

³ Op. ult. cit., pag. 76.

⁴ Così ARISTOTELE, *Magna moralia*, 1197, 38 ss.

⁵ Evidenzio il termine "Giudizio" per indicare sin d'ora la correlazione che lega la nostra attività che chiamiamo "giudicare" con il suo oggetto proprio: ciò-che-può-stare-altrimenti. Preciso che con "Giudizio" indico la facoltà generale di cui parla Kant, mentre con "giudizio" intendo lo specifico esercizio di detta facoltà che viene in essere allorché si applica una norma giuridica.

ti sono che intendono le cose bene, che o non si ricordano o non sanno metterle in atto! E a chi fa così, questa intelligenza è inutile, perché è come avere un tesoro in una arca con obbligo di non potere mai trarlo fuori”⁶. Guicciardini anticipa qui, quanto alla distinzione tra conoscenza della norma e capacità di applicarla, quanto verrà detto secoli dopo da Kant, il quale, nella *Critica della ragion pura*⁷ afferma: “Se l’intelletto, in generale, viene definito come la facoltà delle regole, la capacità di giudizio è allora la facoltà di sussumere sotto le regole, cioè di distinguere se qualcosa cada o no sotto una regola data (*casus datae legis*). (...) Allora risulta chiaro che l’intelletto è bensì capace di venir istruito e provveduto mediante regole, ma anche che la capacità di giudizio è un talento particolare, il quale non può essere insegnato, ma soltanto esercitato (...) Perciò un medico, un giudice o un uomo politico, può avere in capo molte belle regole patologiche, giuridiche o politiche, al punto di poter diventare un profondo insegnante in proposito, e tuttavia cadere facilmente in errore nell’applicazione di esse⁸, o perché manca di capacità naturale di giudizio (sebbene non manchi di intelletto), ed egli può sì intendere l’universale *in abstracto*, ma non sa distinguere se un caso, in concreto sia subordinato a desso, o anche per il fatto che egli non è stato sufficientemente addestrato per questo giudizio con esempi e pratica diretta. Questa è anche la sola e grande utilità degli esempi: il fatto, cioè, che essi acuiscono la capacità di giudizio”.

La “discrezione” (e cioè la capacità di discernimento) invocata dal Guicciardi, la “capacità naturale di giudizio” di cui parla Kant puntano il dito, a ben vedere, sulla facoltà che gli antichi

⁶ Così F. GUICCIARDINI, op cit., pag. 100.

⁷ I. KANT, *Critica della ragion pura*, Milano, Adelphi, 1976, pag. 214 ss.

⁸ È il vizio su cui ironizza L.A. MURATORI nel suo *Dei difetti della giurisprudenza*, Milano, Rizzoli, 1958, pag. 81: “Possedevano (i giudici, ndr) gran copia di conclusioni, ma senza conoscere quai calzari si dovessero applicare ai diversi piedi”.

chiamavano “prudenza”. Una qualsiasi norma – giuridica, politica, morale – nel momento stesso in cui viene ad essere “applicata”, invoca a gran voce che colui che è chiamato a operare detta “applicazione” operi secondo modalità designabili con il termine *prudencia*.

Il tema, gettando una luce (che si spera feconda) sulla nostra “capacità di ben giudicare”, aiuta non poco ad approfondire la conoscenza di quel particolare giudizio che chiamiamo “applicazione della legge” e, al tempo stesso, del fondamento di quell’insieme di regole che vanno sotto il nome di “deontologia professionale”.

Un tema – quello del “giudizio” – che spero possa suscitare alcune consapevolezza di fondo. Innanzitutto, quella concernente il fatto che il mondo della “pratica” professionale – anche nei suoi aspetti più concreti – è permeato dalla problematica che si è soliti definire “filosofica”; di problemi cioè i quali – apparentemente lontanissimi dal mondo degli uomini “concreti”⁹ – sono alla base di ogni “concretezza”, poiché la “pratica” non può che atteggiarsi come se detti problemi fossero stati consapevolmente affrontati e adeguatamente risolti. Nessuno di noi infatti potrebbe agire se non pensasse di sapere cosa vuol dire “conoscere”, “uomo”, “bene”, “tecnica”, “diritto”, “applicazione”, “interpretazione” e via dicendo.

Spero, parlando dei problemi del giudizio, di riuscire a mostrare che, ben al di là delle “tecniche”, chi è chiamato ad “interpretare” e “applicare” una norma è costretto ad affrontare problemi tali da dischiudere scenari di particolare rilevanza e fecondità. Vorrei infatti fosse chiaro che parlare di giudizio è qualco-

⁹ Sono ancora attuali le considerazioni di Platone: “La filosofia, o Socrate, è una cosa pregevole, se ci se ne occupa in giusta misura da giovani (...). È bello dedicarsi alla filosofia nella misura in cui può giovare all’educazione, ma quando vedo un uomo in età avanzata continuare a fare filosofia e non allontanarsi mai da essa, mi sembra, Socrate, che quest’uomo abbia bisogno di botte” (Platone, *Gorgia*, 484 c ss.).

sa di molto più vicino ai nostri problemi “esistenziali” di quanto si possa immaginare, poiché l’“applicazione” di una norma giuridica (generale) ad un caso (particolare) ripropone gli stessi problemi che ognuno di noi incontra allorché, nella vita di tutti i giorni, deve applicare una qualche “regola”.

Pochi sospettano che, affrontando il “giudizio”, si finisca per affrontare problemi fondamentali (se solo si è capaci di non fermarsi alle apparenze e – andando al di là della “facciata” – di capire quali siano le fondamenta ed il “meccanismo” di quella realtà che chiamiamo Giudizio). Gli assetti processuali e ordinamentali sono la risultante di numerose e ben individuabili componenti (filosofiche – e più in generale culturali – politiche, sociali, economiche, etc.), ciascuna delle quali – catalizzando, frenando, dirottando, a seconda dei casi, gli effetti propri delle altre componenti – gioca un ruolo importante nel determinare l’assetto finale, secondo le regole di quell’interagire che è proprio di ogni fenomeno vitale. È quindi inevitabile che il discorso che si va a fare privilegi uno tra i tanti punti di vista possibili.

Infatti, per affrontare il discorso (*logos*) su ciò che il giudice deve fare (*deon*), occorre stabilire l’identità di ruolo del giudice: è quindi di tutta evidenza che un discorso deonto-logico a tutto campo sia praticamente impossibile, stante la difficoltà di delineare un quadro capace anche solo di indicare sinteticamente l’insieme degli influssi che contribuirono (e contribuiscono) a determinare il modo di essere dell’apparato giudiziario.

Ho dunque preferito improntare la discussione soprattutto a livello “filosofico” (o culturale che dir si voglia): un punto di vista individuato con una scelta che sicuramente è soggettiva, ma non arbitraria. Si è ritenuto necessario individuare (a monte) il fondamento, per dir così, “ontologico” dell’attività del giudice, per poterne cogliere (a valle) la portata deontologica: a tal fine è apparsa più idonea un’ottica critico-filosofica che un’analisi concernente gli accadimenti sociali o economici (pur rilevanti).

Non ho trovato, per chiarire il mio pensiero, una frase migliore di quella di Shakespeare: “*Così vivremo e pregheremo e canteremo, e ci racconteremo antiche favole: sorridendo alle farfalle dorate, e ascolteremo le chiacchiere degli straccioni sulla Corte, e anche parleremo con loro di chi perde e di chi vince, e di chi c’è e di chi non c’è più, braccando così il mistero delle cose come due buoni seguaci di Dio*”¹⁰.

Cercheremo dunque – insieme, chi scrive e chi legge – di non limitarci alle apparenze, ma di braccare il mistero delle cose, o, per dirlo con le parole del Satta, di cogliere il “mistero del processo”.

I discorsi che affrontano un “mistero” sono di necessità degli *Holzwege*: “gli *Holzwege* sono quei sentieri che incominciano al limitare di un bosco e che, man mano che si inoltrano nel fitto, vanno sempre più perdendosi, fino a scomparire del tutto (...). Ogni sentiero, in quanto cammino della ricerca umana, è, ad un tempo, via e sviamento, avanzamento e smarrimento”¹¹. Intendo dire che ogni crescita culturale è consapevolezza di problemi, e “fare cultura” è innanzitutto crescere in siffatta consapevolezza, senza che necessariamente essa comporti, nell’immediato, un qualcosa di “fruibile”. Nell’epoca del trionfo della “pratica” e della “tecnica” occorre evitare che esse prendano il sopravvento al punto di far dimenticare che *forma* – come dicevano i medievali – *dat esse*: “formarsi” vuol dire non già ingurgitare nozioni, ma conquistare un modo di essere: quello, nel nostro caso, di chi “giudica”.

L’esperienza ci insegna che là dove latita una cultura istituzionale ben poco possono le istituzioni, le quali – deprivate della linfa che rende adeguati gli uomini che le compongono – finiscono per lo più per tradire lo scopo per le quali sono nate.

¹⁰ SHAKESPEARE, *Re Lear*, 5,3.

¹¹ Così P. CHIODI, in *Introduzione* a M. HEIDEGGER, *Sentieri interrotti*, Firenze, La Nuova Italia, 1968, pag. IX.

Le argomentazioni che seguiranno avranno principalmente (ma non esclusivamente) lo scopo che di *introdurre e interessare* al livello “filosofico” dei problemi della deontologia professionale.

Il giudizio – come ogni cosa vista nel suo livello *radicale* (vista cioè, alla luce di ciò che lo fonda) – mostra il fondamento, vale a dire ciò che lo costituisce come realtà. Ma ben poco è dato cogliere della realtà se non ci si accosta ad essa con autentico stupore: “È proprio del filosofo” afferma Platone (*Teeteto*) “di essere pieno di meraviglia; né altro cominciamento ha il filosofare che questo”. “Gli uomini” fa eco Aristotele (*Metafisica*) “hanno iniziato a filosofare, ora come in origine, a causa della meraviglia”. Per “meravigliarsi” occorre non dare nulla per scontato, non cadere nei luoghi comuni, non fermarsi alla prima fermata. Spero sinceramente che le considerazioni che seguiranno possano costituire per chi legge un aiuto per diventare, ad un tempo, valido “giudicante” e uomo pieno di “meraviglia”.

Oltre alla consapevolezza della “filosoficità” del tema di cui andiamo discorrendo, c’è da auspicare un’ulteriore, piena consapevolezza: quella avente ad oggetto lo stretto legame che connette la problematica relativa al Giudizio con quella riconducibile alla “deontologia professionale”.

Discutere di deontologia non vuol dire indulgere a vuoti moralismi o alludere ad un vago “dover-essere”, ma interrogarsi innanzitutto sull’*ubi consistam* di quell’attività che chiamiamo “giudizio”. Ben a ragione Satta parlava, come si è accennato, di “mistero del processo”: è infatti difficile immaginare un problema più vasto e profondo dello *ius dicere*: un problema che travalica gli aspetti – pure complessi e relevantissimi – della tecnica giuridica, della politica e della sociologia per puntare diritto – nel momento in cui si aspira ad un “sapere” (giuridico) – all’essenza del “pianeta uomo”.

Parlare di “civiltà del diritto” non significa solo invocare codici e leggi ben fatti (il che non è certo poca cosa), ma, di più, vuol dire recuperare piena consapevolezza della tematica attinente al livello *che fonda* il diritto e l’equità: consapevolezza che, sia pure implicitamente, è contenuta in ogni deontologia.

La problematica deontologica può essere affrontata da (almeno) tre diversi angoli visuali: sociologico, strettamente giuridico, “filosofico”.

Sociologico è l’angolo visuale che si interroga sulle cause (e sui meccanismi di funzionamento) della deontologia letta come “strategia mediante la quale la professione giustifica la propria presenza di fronte alla società oltre che di fronte ai suoi membri”¹².

Giuridico è l’approccio che si interroga sui modi e sui limiti di compatibilità, con l’ordinamento giuridico generale, dell’ordinamento giuridico settoriale e della deontologia da esso positivamente stabilita. Parlo di approccio “strettamente” giuridico per alludere al livello “positivo” in cui detto approccio si colloca e, conseguentemente, alla sua “debolezza” rispetto ad un approccio giuridicamente “forte”; quello cioè che, ambendo a giustificare se stesso (e dunque a cogliere ciò che lo *fonda*), va collocato a pieno titolo nel contesto dell’approccio “filosofico”.

Chiamo dunque “filosofico” l’angolo visuale che, interrogandosi sul fondamento della deontologia e, prima ancora, dell’“applicazione” della norma, costituisce (logicamente, metodologicamente e ontologicamente, ma, non, s’intende, cronologicamente) un *prius* rispetto agli altri angoli visuali.

Deontologia è termine che – creato da G. Bentham (*Deontologia o scienza della moralità*, pubblicata postuma nel 1834) – fu usato ad altri filosofi (ad es. Rosmini) in senso assai diverso da

¹² Cfr. A. FEBBRAJO, *L’etica dell’avvocato come progetto professionale*, in *Sociologia del diritto*, n. 3/1985; E. RESTA, *L’osservazione del diritto*, in AA.VV., *Diritto giurisprudenziale* (a cura di M. Bessone), Giappichelli, 1996.

quello inteso dal Bentham. Senza disperdermi in un esame che, per quel che qui interessa, finirebbe per risultare superfluo, mi limiterò ad affermare, in prima approssimazione, che il termine deontologia rinvia ad un “comportamento-idoneo-al-fine”. Sia la tematica relativa al “fine” sia quella inerente l’idoneità del comportamento rendono evidente che la deontologia è qualcosa di profondamente diverso da un “galateo” o dal regolamento che vincola gli appartenenti ad un *club*: essa è un continuo interrogarsi sui comportamenti – non necessariamente trasposti in termini di diritto positivo – che costituiscono risposta al quesito di fondo: cosa *devo* fare in quanto giudice?

Dunque la deontologia è individuazione dei comportamenti adeguati/inadeguati rispetto al compito assegnato ad un soggetto. Più esattamente, nel nostro caso, si tratta dei comportamenti adeguati al ruolo assegnato al soggetto che partecipa al “giudizio” in qualità di giudicante (uso il termine “giudizio” tra virgolette, volendo qui lasciare impregiudicato il significato da assegnare al termine giudizio).

Conclusivamente si può affermare che la deontologia professionale presuppone una concezione del “giudizio” (in esso ricomprendendosi tanto l’interpretazione quanto l’applicazione della norma) e del ruolo svolto in detto giudizio dal giudice. Il che, come è intuitivo, non è poca cosa.

Vorrei approcciare il tema del fondamento della deontologia (vale a dire il tema dell’applicazione della norma quale consegue al giudizio) con alcune considerazioni, per dir così, socio-letterarie, al fine di far comprendere più facilmente il senso delle argomentazioni che seguono e la fundamentalità cui esse alludono.

Se la Giustizia ha da sempre goduto buona stampa¹³, non lo stesso può dirsi per gli addetti ai lavori accomunati spesso in una

¹³ Già l’oracolo di Delo affermava: “La cosa più bella è la più grande giustizia”. Ed ancora: “È per questo che si pensa che la giustizia sia la più importante delle virtù, e che né la stella della sera né la stella del mattino siano altrettanto degne di ammirazione.

disistima generalizzata per come l'applicazione della legge vive nel concreto della quotidianità giudiziaria: "E allora – disse lui – a che diavolo servono tante scartoffiacchie di copie e stracopie che mi volete rifilare? Non sarebbe meglio sentire dalla loro viva voce come sta la questione che non stare a leggere tutte questi babbuinate, dove non ci sono altro che inganni, diaboliche cautele del Cepola e tradimenti della legge?". Ed ancora "Trovò Brigialoca seduto in piena udienza, che, per tutta ragione e scusa, nient'altro rispondeva se non ch'era divenuto ormai vecchio e non aveva più la vista così buona come una volta (...). Donde poteva essere accaduto che, come Isacco, vecchio e corto di vista, aveva scambiato Giacobbe per Esaù, anche lui, nella decisione del processori cui si trattava, aveva scambiato il 4 per un 5: tanto più dato il fatto che in tale occasione si era servito dei suoi dadi più piccoli (...). Va bene, ma, domandava Trincamela, ditemi caro: giacché voi date le vostre sentenze in base al risultato che vi viene buttando i dadi, perché allora non sbrigate la cosa nel giorno e nell'ora stessa in cui le parti in causa si presentano innanzi a voi, senza attendere altro? A cosa vi servono tutte quelle scritture e tutti quegli atti contenuti nei detti incartamenti? -Mi servono come a voi Signori, – rispose Brigialoca: – a tre cose requisite, squisite, e autentiche. Prima di tutto, per la forma, omettendo la quale tutto quello che si fa resta invalidato (...) In secondo luogo, come anche a voi altri, Signori, mi servono come esercizio onesto e salutare (...). In terzo luogo, come fate voi Signori, io soprassiedo, diluisco e differisco il giudizio: affinché il processo, ben ventilato, crivellato, e dibattuto, arrivi in prosieguo di tempo alla sua maturità, e il giudizio della sorte, sopravvenendo a sua volta, sia più in santa pace accet-

E col proverbio diciamo: 'Nella giustizia è compresa ogni virtù' (ARISTOTELE, *Eth.Nic.*, 1129b27).

tato dalla parte condannata, secondo che nota la glossa al titolo I, *De excus., l. Tria onera: Portatur leviter, quod portat quisque libenter*¹⁴.

In epoca a noi più vicina e al di fuori di ogni ironia, Satta si chiedeva: “È possibile continuare così? È ammissibile che noi *perdiamo la nostra vita* a scrivere trattati di diritto processuale, e parlare di azione, di rapporto processuale, di legittimazione e di *simili bizantinismi*? Tutte queste cose valgono certamente, anzi hanno un immenso valore, quando però non siano fine a se stesse, quando ci sia alla base della speculazione giuridica un *accordo fondamentale sul fine*, che *illumina i concetti* e dà loro una razionalità che altrimenti è del tutto fittizia. Se manca questo, se manca l’umanità del giudizio, tutto si riduce a un giuoco, la scienza, la scuola, la giustizia”¹⁵.

Dunque nell’immaginario collettivo è ben chiaro che i giudici *debbono* tenere comportamenti di un certo tipo e *debbono omettere* comportamenti di un cert’altro tipo. Uso il corsivo per evidenziare che il discorso si pone subito al livello di ciò che si deve o non si deve fare (il livello cioè deontologico).

Il “buon senso comune” che emerge dai brani sopra riportati avverte che il “processo” non può essere il luogo della “malizia”, dell’“astuzia”, dei “cavilli” delle “cautele del Cepola”; che le carte processuali non debbono tramutarsi in “babbuinate” che si sovrappongono alla “viva voce” di chi chiede giustizia; che il giudizio non può compiersi – per scettica e cinica indolenza del giudice – nell’indifferenza delle ragioni di chi è nel giusto, ma de-

¹⁴ F. RABELAIS, *Gargantua e Pantagruelle*, Torino, Einaudi, 1998, pagg 216 ss; 451 ss. È doveroso qui dar conto di altra, diversa e autorevolissima interpretazione, data della pagina di Rabelais, sulla quale si veda B. CAVALLONE, “Comme vous aultres messieurs” (*François Rabelais teorico del processo e del giudizio*), in *Riv. Dir. Proc.*, 2008, n.1, pag 433ss, là dove Rabelais viene letto – processualmente parlando – in chiave “veriphobica”.

¹⁵ S. SATTA, *Un giudizio di conciliazione ovvero la giustizia di Evaristo*, ora in *Colloqui e soliloqui di un giurista*, Padova Cedam, 1968, pagg. 284 ss. I corsivi sono miei).

ve *reddere unicuique suum*, senza ridursi a vuota liturgia, avente il mero ruolo di ammortizzatore sociale.

Se c'è, nel processo, un qualche comportamento *doveroso*, questa doverosità sorgerà dalla necessità di assicurare, nel processo stesso, un qualche fine. Quale il fine – si chiede la deontologia – e quali i comportamenti che ne assicurano o impediscono la realizzazione? Domande cruciali che sembrano trovare impreparata la cultura contemporanea, la quale, pur ponendo con insistenza, ad ogni piè sospinto, forti richieste di deontologia, sembrano far venir meno, omettendo di rispondere alle dette domande, i presupposti per un'adeguata giustificazione di quest'ultima.

Che ne è oggi della *vita professionale* dei giudici (e degli avvocati)? Si fa un gran parlare – con riferimento alle giovani generazioni – dei guasti causati dal fatto che ad esse “viene attribuita una valenza di *mercato* prima che di *identità*”¹⁶. Il rilievo è puntuale e sacrosanto, ma che ne è dei guasti causati a coloro che, non più giovani, hanno visto frantumarsi il loro *ubi consistam*? Oggi non pochi sono i non-giovani che, privati della loro identità, annaspano, ridotti a mera valenza di mercato o a semplice “terziario”. L'insofferenza verso ogni tipo di frustrazione, la crescente apatia morale, il regredire dei livelli di guardia posti a contenimento delle condotte antisociali, non sono forse effetto (anche e soprattutto) della caduta di identità di ruolo? Possiamo ben dire con Dürrenmatt che “angoscia, preoccupazione e soprattutto rabbia ci spalancano la bocca”.

Ricostruire la professionalità – iniziando con una seria meditazione “deontologica” – vuol dire aiutare tutti (i giovani certo, ma non solo loro) a trovare il bandolo della propria “vita professionale”, così rendendo, con significativa inversione dei termini,

¹⁶ U. GALIMBERTI, *La generazione degli svuotati*, in *La Repubblica* 5.1.2000. I corsivi sono dell'A.

vitale la professione. Cosa significa rendere una professione vitale se non collocarla nel contesto in cui il nostro esistere non sia meramente tale, ma assuma il senso forte di agire in quanto uomini?

La cultura deontologica è dunque “qualcosa” che travalica di gran lunga le c.d. esigenze settoriali (o di categoria); è un “qualcosa” che costituisce la categoria. Il *logos* non va inteso come mero discorso sul *deon*: esso è anche e soprattutto il fondamento costitutivo dei valori e delle finalità propri di una categoria che in tanto attribuiscono autorevolezza agli appartenenti in quanto quei valori e quelle finalità si collochino nella prospettiva di ciò che è fondante per ogni uomo e, per così dire, *comune*. Comune non già nel senso (assai debole) di una mera fenomenologia (della constatazione di una costante), ma nel senso ulteriore (assai forte) di individuazione di ciò che è costitutivo per l'uomo-giudice in quanto uomo.

Le considerazioni sin qui svolte ci aprono la strada verso il cuore del problema: l'applicazione della norma.

Penso infatti che possa accettarsi, come primo approccio al problema, l'affermazione secondo cui il ruolo attribuito a chi giudica consiste nell'“applicare” la legge. Se così è, ne consegue che difficilmente possono porsi le fondamenta della deontologia se non si hanno idee chiare sulla detta “applicazione”.

Non sono così scioccamente presuntuoso da pretendere di risolvere una volta per tutte – e per giunta in poche righe – quell'affascinante (ed articolato) dilemma costituito dall'“applicazione di una norma. Cercherò solo di fornire alcuni spunti di meditazione che possano contribuire ad orientare chi intenda approfondire il tema.

L'“applicazione” di cui andiamo parlando richiede per il giudice un qualcosa di peculiare che consenta di individuare i comportamenti corretti “dovuti” e, al contrario, quelli censurabili. Questo qualcosa è, di preciso, l'individuazione del “da-farsi” im-

posto dalla norma (come dire: la volontà della norma nel caso concreto) e – se il buon senso coglie nel segno – non potrà essere *un* qualsiasi “da-farsi” né potrà essere attinto per via meramente tecnica.

Il “caso” è infatti un’individualità irripetibile, là dove la norma riguarda una generalità. Il “caso” è riconducibile alla “norma” negli stessi termini in cui ciascuno di noi è riconducibile al “genere-uomo”: chi mai potrà dedurre per via logica la nostra individualità dal genere di appartenenza ovvero pervenire a detta individualità per via tecnica? Quel che noi chiamiamo “caso” è accadimento che porta con sé l’irriducibilità del singolare a generalità (*individuum* – dicevano i medievali – *ineffabile*); un’irriducibilità nei cui confronti logica e tecnica hanno armi spuntate. Nello stesso modo, a ben vedere, stabilito cosa sia il bene-per-noi in generale, le dette armi risultano inefficaci per stabilire, nel caso concreto, quale sia il bene-per-noi (è questa la difficoltà del Giudizio con la “g” maiuscola!).

Perché possa darsi una decisione giudiziale occorre dunque l’applicazione da parte della *iuris prudentia*: chi giudica deve cioè svolgere un’attività designabile come *prudentia*. Perché mai – c’è subito da chiedersi – l’applicazione della norma esige il ricorso ad una *prudentia*? E in cosa consiste l’esercizio della capacità che indichiamo con detto nome?

Prudentia è traduzione latina del greco *phronesis* (che d’ora in poi tradurrò con il termine “saggezza”) che già in Platone è capacità di guidare l’atto della scelta con riferimento a circostanze concrete e determinate. Con Aristotele¹⁷ la nozione di saggezza viene ad indicare ben più che un’appropriatezza della decisione, una qualità di chi decide: “quella qualità, acquisita mediante

¹⁷ Sulla “saggezza” in Aristotele si veda P. AUBENQUE, *La prudence chez Aristote*, PUF, Paris, 1963. La consultazione di quest’opera si raccomanda come *indispensabile* per chi voglia approfondire cosa significhi avere “capacità di giudizio”.

l'educazione, l'esempio e l'esperienza, che sollecita, comanda la *scelta appropriata*, quella cioè che tenendo conto delle circostanze e dei casi individuali, solleva la loro intersezione con l'agire attuale al livello della scelta e della decisione esemplare”¹⁸.

L'assenza di una norma già data e capace di orientare compiutamente la decisione invoca a gran voce la *prudentia* quale strumento necessario per un'applicazione corretta (o, come si usa dire, equa) della norma, cioè a dire come decisione in cui, per dir così, le esigenze dell'universale e quelle dell'individuale siano equilibratamente soddisfatte. Afferma Aristotele: “Quando si controverte, ci si rifugia dal giudice, giacché il giudice intende essere come la giustizia vivente”¹⁹. L'equità (e cioè la regola-del-caso-singolo) contiene infatti, rispetto alla norma (regola-del-generale), un “di più” (senza il cui venir in essere la decisione non può dirsi giusta).

Bisogna insomma comprendere che l'applicazione, nel contesto della teoria che qui si va esponendo, costituisce un problema non meramente logico (che attiene cioè solamente all'uso, per dir così, delle parole e degli argomenti) ma *fondamentale*: nel senso che è intrinsecamente connesso ad un livello ontologico: per un verso, a ciò che *fondamentalmente* ci costituisce come uomini e, per altro verso, all'“accidentalità” che permea le umane vicende.

L'attinenza cui alludo (quella relativa all'accidentalità delle circostanze che determinano l'individualità del caso) è precisamente quella che invoca la *prudentia iuris* ovvero la “saggezza” di chi giudica intesa nel senso più profondo possibile come *corretto essere dell'uomo, in quanto uomo, nel momento del giudizio*.

¹⁸ F. CALVO, *Giustizia e giudizio*, in *Legalità e giustizia*, n. 2/3 1989, pag. 161.

¹⁹ ARISTOTELE, *Et.Nic.*, 1132 a 20 ss. Aristotele chiama il giudice anche “mediatore” non nel senso di chi, genericamente, “mette pace”, ma di chi riesce ad individuare il giusto “mezzo”. Grandissima è la distanza che separa il “giudizio” aristotelico da quello – meramente logico – proprio di un approccio razionalista su cui si veda, ad es. C. WOLF, *Philosophia practica*, § 72 ss.

“Prudente” non è – si badi bene – chi è cauto, ma chi ha imparato a ri-prendere la regola nel mutare delle contingenze; non chi abbia immagazzinato tanti casi da non aver davanti più nulla di ignoto, ma chi sia capace di affrontare il non-noto. Come il navigante consumato, il giurista conosce le “regole” che governano il suo navigare, ma, ancor più, sa che il “caso”, proprio in quanto accadimento in-previsto, fa, in qualche modo eccezione all’uniformità e, mettendo in crisi, la regola che di quella uniformità si è fatta eco, obbliga la regola a *rivedere se stessa*.

La *iuris prudentia* è dunque, per definizione, la capacità di ridefinire la regola, così sottraendosi all’immobilità dell’universale (o generalità o norma o legge o regola che dir si voglia): nulla è più mobile e “mutevole” del frutto della *prudentia*. La capacità di ri-prendere le regole nel concreto darsi di un caso *individuale* è dunque la *qualità* che distingue un buon “applicatore” di regole. Si tratta di una capacità tecnica? La risposta (negativa) al quesito appena posto è la finestra che consente di gettare uno sguardo sul fondamento dell’attività del giudice.

Sarà utile osservare che “nell’arte è preferibile chi pecca volontariamente”: è infatti ovvio che, *nella conoscenza* delle norme, sia preferibile un giudice che sbaglia sempre solo volontariamente, perché così facendo, mostra un’assoluta padronanza dello strumento usato. Siffatta constatazione ci avverte che siamo nel campo della “tecnica”, il che trova conferma nel fatto che (come avviene per ogni conoscenza tecnica), la conoscenza della normativa ed il suo utilizzo, si prestano ad una *preventiva* conoscenza, ad un insegnamento, ad un utilizzo pianificato (si pensi all’uso dei formulari): siamo in altri termini nell’ambito del “produrre”: redigere una sentenza è atto tecnico che appartiene al genere del produrre-qualcosa-fuori-di-sé.

Tutt’altro è l’ordine di ragionamento da seguire per quanto concerne l’applicazione della norma ovvero la “saggezza” del *decisum*: qui è di gran lunga preferibile un giudice che sbaglia solo

involontariamente, poiché, se così non fosse, saremmo in presenza di un giudice iniquo.

La saggezza, come capacità etica, proprio in quanto capacità di cogliere l'in-prevedibile, non è dunque tecnicamente insegnabile né programmabile: essa collocandosi a livello morale, non attiene al produrre, ma all'*essere uomo*, al suo attivarsi in quanto uomo. La differenza che separa la *techne* dall'azione morale è quella che corre tra *azione separata dal suo fine* e *azione che coincide col suo fine*: nel primo caso lo scopo è raggiunto al termine, per così dire, di un procedimento; nel secondo non esiste propriamente un terminare dell'agire. Volendo fare un esempio (che così come formulato è del tutto approssimativo e semplicistico) mentre "capire" è un muoversi verso un obiettivo finale (ed un definitivo terminare dell'azione), non così è per il "vedere"²⁰.

Dunque l'applicazione della legge è atto non meramente tecnico: la *phronesis* è qualità squisitamente "morale" e può essere detta la virtù dianoetica centrale, che consente di cogliere ciò-che-è-appropriato-all'accadimento (*kairos*), quel *kairos* di cui Esiodo afferma che "è sempre la cosa migliore". Nella saggezza sono *io* che vengo in discussione; sono io che, per dire così, guido me stesso, mentre nella tecnica sono guidato da regole che mi preesistono e che dipendono da un conoscere, la dove la saggezza è "conoscenza-in-un-certo-senso". Nella tecnica, invece, "non

²⁰ Nell'uno e nell'altro caso si può parlare di "finalità" dell'azione, purché si sia consapevoli del fatto che, nei due casi, la finalità è tale in senso affatto diverso: solo nel caso del "vedere" il fine coincide con il "vedere" stesso, là dove, nel caso del "capire" c'è un (variegato) agire che viene meno nel momento stesso in cui si "capisce". Non si tratta di una differenza meramente temporale, analoga, per intenderci, a quella corrente tra reati istantanei e reati permanenti: si tratta di qualcosa di ben più profondo: della differenza tra movimento (che chiamerò *produrre*) e venire-in-atto (che chiamerò, molto imprecisamente, *attivarsi*), distinzione squisitamente metafisica, che implica una concezione del mondo e dell'uomo, sulla quale non posso qui dilungarmi, ma che ho obbligo di evidenziare, a monte, per coglierne, a valle, gli echi a livello di *judicium*. (Mi sembra opportuno richiamare qui il pensiero di H.G. Gadamer: "le virtù pratiche dell'uomo sono fondamentalmente strutture dell'essere e ciò significa che queste ultime hanno la loro dimora nell'essere, nell'esser-giusto e non nel mero sapere").

sono io, per la precisione, che agisco. È la tecnica presente nella mia anima che si mette in moto e si concretizza, passando dallo stato di forma senza materia a quello di forma in una materia (...). L'etica, al contrario, espone il soggetto, lo scaccia dal rifugio costituito dalla tecnica. L'uomo virtuoso è colui che accetta di essere costantemente ricondotto a se stesso”²¹.

Il giudicare/deliberare-il-da-farsi (*phronein*) – e dunque l'applicare la legge – non è fatto che possa compiersi *solitariamente*: chi si illude che ciò possa avvenire mostra tutta la sua vacuità. Il sapere proprio della saggezza non è infatti, come quello “geometrico”, un sapere solitario: è, in breve, un sapere dialettico: la dialettica, insieme alla retorica che ne costituisce filiazione, rappresenta dunque *una ricerca di verità*. Il fatto che, nei secoli, si sia andato rafforzando l'aspetto *logico* della dialettica non deve trarre in errore: la dialettica non è un gioco logico nel quale la posta è costituita dalla vittoria sull'avversario: la dialettica è molto di più. Essa conduce alla conoscenza *opiativa*, come recita l'antico detto secondo cui *l'opinione è soggettiva*. Se non si vuole banalizzare questo profondo adagio popolare, occorre dagli il senso che gli spetta: l'opinione è una conoscenza che dipende largamente dall'*essere* (quale è conseguito all'esperienza, al far-si) del soggetto: l'opinione di un uomo retto e probo sarà insomma diversa da quella, per dirla con Manzoni, di un vecchio mal vissuto.

Il dialogo è un confronto fecondo: “colui che ritiene di deliberare da solo (*phronein monos*), aprilo: troverai dentro il vuoto”²². È bene aggiungere che giacché il comportamento saggio, come la decisione saggia, non può essere stabilito in anticipo, la saggezza non può impararsi sui libri, ma solo a stretto contatto con un uomo saggio. Tale non è chi *sa* “teoreticamente”, ma chi

²¹ Così R. BRAGUE, *Aristote et la question du monde*, Paris, Puf, 1988, pag. 131.

²² SOFOCLE, *Antigone*, 707 ss.

ha plasmato se stesso in modo da realizzare, nella contingenza delle umane cose, la giustizia, facendole assumere il volto dell'equità, la quale splende appunto nell'agire dell'uomo che *si è fatto* equo: la virtù, per dire così e per semplificare, ci viene insegnata più dai santi che dai professori.

La conoscenza della legge positiva, in quanto "sapere" è suscettibile di un "doppio" uso: buono e cattivo. Ecco perché "le raccolte di leggi e di costituzioni sono utilissime a coloro che *sono in grado di meditarle e di giudicare cosa è bene e cosa è male*, e quali elementi si armonizzano tra loro; ma a coloro che affrontano tali argomenti senza un modo di essere adatto non può accadere di giudicare bene se non magari per caso" ed ancora "lo scopo della saggezza non è quello di possedere queste conoscenze teoriche, ma quello di far diventare virtuosi (...) come nel caso della salute: anche se vogliamo acquistare la salute, non ci mettiamo tuttavia a studiare medicina"²³.

Nell'impossibilità di stabilire una regola preventiva che conduca la decisione adeguata quale, se non il "saggio" stesso, la "stella polare"? Sul punto non trovo parole migliori di quelle usate da un grande studioso – Pierre Aubenque – che della "prudenza" ha fatto oggetto di attento e profondo studio. Da cosa dipende – si chiede Aubenque – la correttezza del giudizio del prudente? "A questa questione Aristotele sembra dare una risposta inquietante: il prudente, essendo il criterio ultimo, è criterio a se stesso. Mentre la saggezza, così come concepita in Platone, è il riflesso, nell'anima del saggio di un ordine trascendente, che permette di misurarla, la prudenza, non avendo (in Aristotele ndr) una sua essenza cui riferirsi per essere definita, non può che rinviare all'esistenza del prudente come fondamento di ogni valore. Non è più l'uomo da bene che ha gli occhi fissi sulle Idee, ma siamo noi che abbiamo gli occhi fissi sull'uomo da bene (...). Su

²³ ARISTOTELE, *Eth. Nic.*, 1143b30ss.

questo punto, Aristotele sembra tornare, al di là dell'intellettualismo di Socrate e di Platone, ad un qualche ideale arcaico di eroe, che si impone meno per il suo sapere che per le sue gesta o anche semplicemente per il suo "zelo". Non è un caso se, in Aristotele, il personaggio che serve da criterio è spesso designato dal termine *spoudaios*. La parola evoca di getto l'idea di sollecitudine, di ardore nel combattere, per poi indicare semplicemente un'attività seria: lo *spudaios* è l'uomo che con i suoi lavori ispira confidenza, è colui che ispira sicurezza, è una persona da prendere sul serio"²⁴.

²⁴ Così P. AUBENQUE, *La prudence*, cit., pag. 44 ss.

PARTE III

PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA 2001-2012

NUOVO MODELLO PER LA GESTIONE
DEL SISTEMA PENITENZIARIO

Franco IONTA

I SERVIZI SOCIALI A TUTELA DEI MINORI
E RAPPORTI CON GLI ORGANI DI POLIZIA

Franca ZACCO

L'ATTIVITÀ DELL'ISPETTORATO
GENERALE IN ITALIA

- REGOLAZIONE E PROCEDIMENTALIZZAZIONE -

Mariastefania DI TOMASSI

SUI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO STATALE
E ORDINAMENTO SPORTIVO

Paolo GROSSI

NUOVO MODELLO PER LA GESTIONE DEL SISTEMA PENITENZIARIO

Franco IONTA

Il sovraffollamento e le conseguenze che si riversano sulla gestione quotidiana delle carceri, sulla dignità di vita delle persone detenute e sulle condizioni di lavoro degli operatori penitenziari non possono essere affrontati e risolti con provvedimenti diretti solo a superare le difficoltà contingenti. Occorrono, invece, interventi strutturali proiettati a stabilizzare il sistema: edilizia penitenziaria, contrattualizzazione della dirigenza penitenziaria, riallineamento dei funzionari della polizia penitenziaria, nuovi modelli operativi per la gestione degli istituti e del sistema delle traduzioni.

Il patrimonio edilizio penitenziario è insufficiente per capienza e talvolta inadeguato a far vivere la carcerazione in maniera dignitosa. I programmati interventi di edilizia penitenziaria, hanno l'obiettivo di ampliare la capienza, ma allo stesso tempo di introdurre miglioramenti delle condizioni di vita. I tempi di realizzazione delle nuove strutture, confrontati con i tempi inaccettabilmente lunghi che hanno caratterizzato la costruzione dei nuovi istituti in passato e i cui lavori sono andati avanti per decenni, per giungere infine alla consegna di edifici già inadeguati ed inutilizzabili, rappresentano un innegabile cambio di direzione e una sfida alla burocrazia dell'immobilismo.

Il principio della trasparenza nella realizzazione del piano edilizia penitenziaria è assicurato dalla pubblicazione degli atti e del-

la progressione dei lavori con la pubblicazione sul sito web ad esso dedicato.

Il piano carceri, come noto, è stato costruito su tre direttrici: l'edilizia penitenziaria è quella che va a incidere sulle condizioni strutturali e quindi affronta l'emergenza in una prospettiva a medio e lungo termine, mentre gli altri due interventi, ovvero le misure deflattive e l'incremento degli organici della Polizia penitenziaria, rappresentano gli obiettivi a breve termine.

La misura della detenzione domiciliare, introdotta dalla Legge 199/2010, è una misura saggia che ha dato buona prova. L'auspicio è quello di renderla sistemica, magari estendendola a residui di pena inferiori ai due anni.

Altro decisivo strumento di deflazione è costituito dall'incremento della concessione delle misure alternative alla detenzione, che non necessitano di interventi giuridici nuovi, ma di una maggiore sensibilizzazione di tutti i soggetti preposti a creare le condizioni affinché esse siano applicate ad un maggior numero di detenuti che si trovano nelle condizioni giuridiche per ottenerle. Ma su questo, una riflessione; io penso che siano maturi i tempi per ridefinire la recidiva quale aggravante di precipua valenza nel solo momento della pronuncia di condanna senza che poi essa torni ad avere operatività nel momento della esecuzione della pena. Il giudice della cognizione giustamente deve tener conto delle differenze: così come deve tener conto delle eventuali attenuanti, deve tener conto della commissione di più reati magari della stessa specie. Ma una volta che il percorso penitenziario sia stato connotato dal miglioramento della persona condannata perché la recidiva deve costituire ostacolo ad alternative al carcere? Penso che su questo si possa aprire effettivamente una discussione seria, scevra dalle suggestioni e dalle emozioni del momento. Io penso che tutto quello che è stato fatto in punto di lavoro, di reinserimento, di detenzione domiciliare fornisca argomenti per dire che la recidiva in questi casi viene veramente abbattuta e allora lavorando in questa

direzione si può arrivare a dire che le persone che hanno commesso più crimini avranno una pena più lunga da scontare ma non un ostacolo al reinserimento derivante dalla recidiva.

Ma accanto a questo, occorre riflettere sull'uso talvolta disinvolto delle misure cautelari, degli arresti facoltativi in flagranza, del non completo utilizzo da parte della magistratura di sorveglianza degli strumenti che consentano di avviare le persone verso l'uscita dal carcere e poi certamente anche sulle responsabilità dell'amministrazione penitenziaria che spesso non riesce a distribuire in modo equilibrato sul territorio le risorse di polizia penitenziaria e le persone che sono detenute, creando così situazioni singolari di carceri molto affollate, di carceri non del tutto funzionanti o parzialmente funzionanti, di carceri sottoutilizzate.

Quanto poi al problema drammatico del suicidio in carcere dico subito che non mi consolano le statistiche, né le statistiche assolute cioè quelle relative all'Italia né quelle comparative rispetto ad altri sistemi giuridici e giudiziari, perché tutto sommato se uno facesse un discorso proprio di numeri, di percentuali, la situazione italiana non è così terribile come si immagina. Anzi, nel confronto con altri paesi ne usciamo in una posizione non del tutto svantaggiata. Però questo non mi conforta: penso infatti che quando una persona è affidata alla struttura penitenziaria debba essere salvaguardata nella sua vita, nella sua salute e nella sua dignità. La morte di una persona detenuta o quella di un agente della Polizia penitenziaria è una sconfitta per l'amministrazione. Occorre monitorare particolarmente il momento dell'ingresso che è sicuramente un momento traumatico, i mutamenti logistici che comportano un disagio nelle persone detenute perché cambiando carcere, cambiando addirittura la sezione, si possono trovare delle regole non scritte ma comunque diverse da quelle che sono state fino a quel momento praticate. E questo determina sicuramente, o quantomeno, viene percepito come effetto negativo. Certamente non è l'unica ragione degli atti autosoppressivi. D'altra parte il suicidio

è un atto talmente insondabile che riesce poi difficile comprendere (credo che nessuno lo sappia dire), quali ne siano regioni profonde.

Noi dobbiamo intervenire evitando che il primo ingresso sia troppo traumatico ed evitando che le movimentazioni logistiche possano essere percepite come fattore destabilizzante per chi attraversa il percorso penitenziario in un contesto di “custodia”.

A questo proposito fatemi dire che spesso il concetto di custodia viene percepito con un portato negativo. Ci sono molte parole che assumono nel corso dell’uso dei connotati e delle derivate negativi; in realtà custodia restituita al suo vero contenuto, ha un significato molto alto e profondo: custodire significa mantenere, migliorare, avere cura di un bene prezioso, quello della persona detenuta!

Il governo delle carceri passa anche attraverso la contrattualizzazione della dirigenza penitenziaria e il riallineamento dei funzionari della polizia: due aspetti fondamentali. I dirigenti penitenziari, dall’introduzione della “legge Meduri”, hanno operato in assenza di regole certe. Il riallineamento dei funzionari della polizia penitenziaria è anch’esso un’esigenza non più rinviabile per il riconoscimento istituzionale del ruolo. La polizia penitenziaria sconta ancora vecchi retaggi che hanno ostacolato il raggiungimento di una reale parificazione con gli altri corpi di polizia e hanno determinato una percezione di inferiorità e un decremento della carriera dei funzionari che costituiscono la classe dirigente del futuro.

Le contingenze economico-finanziarie impongono una rivisitazione dei modelli operativi per la gestione degli istituti e del sistema delle traduzioni, per l’ottimizzazione delle risorse economiche e umane. Le nuove tecnologie sono necessarie per innalzare i livelli di sicurezza, ma anche per l’espletamento di operazioni alle quali sono addette unità di polizia penitenziaria che potrebbero essere impiegate in funzioni di maggiore complessità e operatività.

Il nuovo carcere di Trento, aperto recentemente, è un esempio di una struttura penitenziaria progettata e realizzata con un sistema di alta tecnologia, con una sala di regia unica dalla quale un solo operatore è in grado di controllare l'intera area dell'istituto.

Il sistema delle traduzioni deve essere oggetto di una radicale rivisitazione, sia negli aspetti organizzativi sia nella previsione di implementare la movimentazione dei detenuti con i mezzi aerei, per sostituire in gran parte le traduzioni su strada. Questo nuovo modello consentirebbe un impiego ridotto di personale, un decremento delle spese di straordinario, di missione, di automezzi e di carburante, ma anche una riduzione del disagio alle persone da tradurre e al personale delle scorte.

La vita quotidiana dei detenuti è un campo che comprende condizioni di vita detentive, ma anche l'offerta di un trattamento ri-socializzante che mette al primo posto il lavoro, lo studio e la formazione.

La Cassa delle Ammende costituisce un prezioso strumento operativo che, soprattutto nell'attuale situazione di tagli di bilancio, svolge un ruolo di primaria importanza. Sono fermamente convinto che le finalità di cassa ammende debbano riguardare nel complesso il miglioramento delle condizioni di vita delle persone detenute, garantendo loro dignità e cura dei luoghi di detenzione. L'amministrazione penitenziaria è una struttura complessa nella quale lavorano circa 50.000 persone e posso affermare con la massima convinzione che la stragrande maggioranza – dalla dirigenza ai ruoli esecutivi – è costituita da operatori che vivono il loro impegno professionale con partecipazione, professionalità, intelligenza, umanità, consapevolezza del ruolo, condivisione degli obiettivi, con punte di vera e propria eccellenza che garantiscono la tenuta del sistema anche nelle situazioni più difficili.

La mia ferma convinzione della necessità di interventi di sistema non trascura la consapevolezza che occorre intervenire anche nelle situazioni di quotidiana burocrazia, scardinando abitudini e

vecchie prassi, agendo per il cambiamento delle mentalità e per il superamento di comportamenti autoreferenziali e di isolamento istituzionale. Ineludibili appaiono disposizioni che incidano sulla possibilità di alleviare le condizioni di vita dei detenuti anche rivisitando le regole per l'acquisto del sopravvitto e introducendo meccanismi di controllo severi da parte delle direzioni.

Voglio, infine, svolgere un'osservazione sul ruolo della polizia penitenziaria: sul personale che sta in trincea, che svolge turni faticosi; spesso costretto a rinunciare ai riposi settimanali, che vive sulla propria pelle il disagio e la fatica di questa emergenza.

In conclusione, io penso che i sistemi complessi per essere governati abbiano bisogno di partecipazione; non è pensabile che l'amministrazione da sola possa gestire un sistema complesso come quello penitenziario. Io credo che occorre che tutti quelli che hanno un ruolo, sia all'interno delle strutture dello Stato che degli Enti locali debbano partecipare alla gestione del sistema.

La soluzione della questione carceraria non è più rinviabile!

I SERVIZI SOCIALI A TUTELA DEI MINORI E RAPPORTI CON GLI ORGANI DI POLIZIA

Franca ZACCO

Caro Loris,

a distanza di mesi dalla tua scomparsa passo davanti alla porta della tua stanza – da allora chiusa e mantenuta come l’hai lasciata il 26 luglio, salutandoci per non più tornare – con un senso di sconcertante assenza.

Aver lavorato con te per undici anni – cinque all’Ufficio di Gabinetto dei Ministri della giustizia prof. Flick, onn.li Diliberto e Fassino e sei all’Ufficio per gli affari dell’amministrazione della giustizia al Quirinale – è stato per me un privilegio eccezionale.

Con te sono cresciuta giorno dopo giorno in un dialogo e in un confronto continuo. Lo scrupolo, l’impegno, la assoluta dedizione al lavoro e l’esigenza ineludibile di servire al meglio le Istituzioni ti hanno sempre contraddistinto, negli uffici giudiziari – dove ci siamo conosciuti – come nell’esercizio delle funzioni, tutte di rilievo, svolte presso l’Alto Commissariato per la lotta alla mafia, il Ministero della giustizia, la Presidenza della Repubblica.

Con te ho condiviso lo spirito di servizio, l’approfondimento paziente e scrupoloso di ogni questione e il rigore e la serietà nell’affrontare le problematiche in ragione della consapevolezza della rilevanza delle funzioni svolte. E poi ho sempre apprezzato di poter lavorare in armonia e nell’assoluto rispetto reciproco e ciò nonostante le tue competenze, le tue capacità professionali, le tue esperienze sopravanzassero di gran lunga le mie e quelle di moltissimi colleghi.

Nel ricordo di quel lontano giorno in cui mi chiamasti (all'epoca ero direttore generale al Dipartimento per la giustizia minorile) per dirmi se volevo tenere una lezione all'Istituto Superiore di Polizia sui servizi sociali a tutela dei minori e i rapporti con gli organi di Polizia, ti dedico lo scritto che ripercorre l'intervento che svolsi all'epoca.

L'ho ritrovato con il biglietto con cui avevo intenzione di inviartelo. C'è scritto "Caro Loris, mi permetto di trasmetterti il testo della lezione alla Scuola di Polizia come devoto omaggio, con la stima e l'affetto di sempre."

Non te l'ho mai inviato. Spero che oggi, ovunque tu sia, possa leggerlo, riservandomi quel sorriso e quella affabilità che non mi facevi mai mancare.

In primo luogo ringrazio il Direttore dell'Istituto per avermi dato l'occasione di riflettere insieme a voi su alcune tematiche minorili.

Ciò da conto della nuova sensibilità che si è sviluppata anche nell'ambito delle Forze di Polizia – come nella collettività – alle problematiche adolescenziali. Solo di recente, infatti, anche a causa dell'emergere di fenomeni riguardanti i minori quali autori e/o vittime di gravi e violenti reati, si è presa coscienza di una realtà poco considerata non perché piccola nella sua portata, ma perché piccoli ne sono i suoi protagonisti.

In particolare affronterò il tema che mi è stato affidato nell'ottica di chi è preposto, presso il Dipartimento per la Giustizia Minorile, alla Direzione cui compete di dare attuazione ai provvedimenti giudiziari penali, puntando l'attenzione sui rapporti interprofessionali, sull'approccio multidisciplinare all'intervento, sull'esigenza di acquisire una mentalità progettuale e di prendere coscienza della necessità di una più ampia e costante formazione.

Il D.P.R. n. 448/88 contenente le disposizioni sul nuovo codice di procedura penale minorile e le relative norme di attuazio-

ne rappresenta il momento di svolta del settore penale minorile poiché, con una serie di istituti giuridici fortemente innovativi, configura un sistema adeguato alle capacità del soggetto adolescente di valutare la portata della trasgressione e di sopportare il peso della sanzione; un sistema, insomma, che riesce a contemperare istanze di risposta pedagogica con le finalità retributive più generali della pena e che riconverte in positivo pena e processo, considerandoli opportunità educative¹.

Lo scopo preminente del nuovo codice non è dunque solo quello di pervenire all'accertamento della verità processuale, ma anche quello di favorire un recupero sociale dell'imputato minorenni tale da consentirne la maturazione e una crescita positiva.

Per perseguire tale finalità il D.P.R. n. 448/88 individua una serie di principi che informano l'attività di tutti i soggetti coinvolti nel processo e, di conseguenza, orientano gli obiettivi dell'indispensabile attività di coordinamento tra i servizi minorili e quelli territoriali e tra questi e le Forze di polizia nell'esecuzione dei provvedimenti penali.

Il principio cardine è proprio quello di tutela del minore, al quale fanno da corollario i principi della minima offensività del processo, della facoltatività delle misure precautelari (arresto, fermo, accompagnamento) e delle misure cautelari, con utilizzo residuale della custodia in carcere, della possibilità di rapida uscita dal circuito penale attraverso istituti giuridici specifici come, ad esempio, l'irrilevanza del fatto e il perdono giudiziale, e di sospendere il processo mediante la messa alla prova².

Tutelare il minore nel corso del procedimento e, poi, del pro-

¹ P. Pazè, "Il processo educa?", ASPE 24/88; G. Assante, P. Giannino, F. Mazziotti, "Manuale di diritto minorile", Laterza, 2000, pag. 258 ss.; C.A. Moro, "Manuale di diritto minorile", Zanichelli, 2002, pag. 483.

² Numerosi documenti internazionali, quali le c.d. Regole di Pechino, emanate dall'Assemblea dell'ONU nel 1985 e la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 20 del 1987, incoraggiavano del resto gli Stati ad adottare, nell'ambito della giustizia penale minorile, delle misure di "diversiori", ovvero degiurisdizionalizzazione.

cesso significa anzitutto garantirgli un trattamento differenziato e specifico che muove dall'esame e dalla comprensione del disagio sotteso alla commissione del reato nel contesto socio-familiare e territoriale in cui si realizza, per individuare, con le risorse che quello stesso contesto consente, risposte volte alla realizzazione delle finalità di recupero e risocializzazione.

Ogni intervento dell'istituzione, anche quello penale, deve tendere alla responsabilizzazione del ragazzo, sicché il processo diventa un momento importante per fare chiarezza assieme al minore e per aiutarlo ad interiorizzare le regole fondamentali della civile convivenza.

In buona sostanza, se la maturità è un percorso di crescita progressivo, variabile dal punto di vista soggettivo e fortemente condizionato da fattori esterni quali l'educazione e l'ambiente economico e sociale in cui il soggetto vive, un sistema differenziato di diritto penale è un investimento.

Attraverso un'attenzione mirata del legislatore alla specificità dell'adolescenza come epoca di transito, diventa preminente l'interesse a promuovere le opportunità e a rimuovere gli ostacoli ai processi evolutivi anziché sancirne gli aspetti negativi in vista di un obiettivo a più lunga scadenza ossia il futuro inserimento nella società.

L'attuazione del principio di tutela esige l'interazione di una molteplicità di soggetti:

- il giudice, interlocutore privilegiato dell'imputato minorenne che nel contesto della nuova disciplina si misura con il compito di illustrare il significato dell'attività processuale e le ragioni etico-sociali delle decisioni, imparando ad adattare il suo linguaggio alla cultura, alla maturità ed alla capacità di comprensione del ragazzo e dei suoi familiari³;

³ I. Cividali, "Quale è il ruolo del giudice dei minori?", in "Esperienze di giustizia minorile", 1988, 2, pag. 9 ss.

- i Servizi della Giustizia Minorile, garanti della indispensabile mediazione tra il giudice e l'imputato, chiamati a svolgere un ruolo di assistenza al minore sin dal momento dell'arresto, a fornire informazioni sulla personalità del minore in relazione ai vincoli ed alle risorse del contesto in cui vive, nonché sulle possibili modalità di realizzazione di progetti volti al recupero e alla risocializzazione;
- i Servizi degli Enti locali, impegnati nell'attivazione di risorse territoriali che favoriscano percorsi di reinserimento;
- il personale di Polizia, che esercita funzioni di difesa sociale e di controllo sull'esecuzione penale esterna con modalità idonee a garantire una adeguata esecuzione delle misure nel rispetto, ad un tempo, della legalità e delle specifiche esigenze educative del minore.

L'assetto organizzativo decentrato della giustizia minorile si scompone in due piani: il primo ha una connotazione geografica prevalentemente regionale ed è rappresentato dal Centro per la Giustizia Minorile, organo con funzioni di coordinamento e programmazione amministrativamente e tecnicamente sovraordinato ad un secondo livello organizzativo, che attiene ad un sistema di servizi diversificato per funzioni e strutture più capillare e periferico – insistente generalmente nel Distretto di Corte di Appello – costituito dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni, dagli istituti penali per i minori, dai centri di prima accoglienza e dalle comunità e istituti di semilibertà con servizi diurni per misure cautelari, sostitutive ed alternative⁴.

A tutti questi organismi, che costituiscono il sistema della giustizia minorile, il D.P.R. 448/88 richiede un'adeguata specializza-

⁴ I. Mastropasqua, "I minori e la giustizia. Operatori e servizi dell'area penale", Liguori, 2002, pag. 93.

zione in ragione del diritto del minore ad un trattamento rispondente alle sue esigenze evolutive⁵.

Nello spirito del codice, più che di rapporti fra Servizi minorili e Organi di Polizia dovrebbe dunque parlarsi più correttamente di coordinamento, apparendo indispensabile per il conseguimento dello scopo comune del reinserimento sociale del minore, che la legge riconosce come soggetto da tutelare, la condivisa attività di una molteplicità di soggetti, tutti altamente specializzati nello svolgimento delle proprie competenze istituzionali.

L'esigenza di un'efficace coordinamento costituisce, poi, condizione imprescindibile per garantire la corretta attuazione dell'esecuzione penale, il cui contesto applicativo viene individuato dalla normativa vigente prevalentemente nello stesso ambiente di vita del giovane autore del reato.

L'organizzazione periferica dei Servizi della giustizia minorile si è variamente atteggiata in funzione del diverso approccio culturale al fenomeno del minore deviante⁶.

La prima attuazione del R.D. n. 1404 del 1934, istitutivo del Tribunale per i minorenni, vide il prevalere di una logica di intervento rieducativo di tipo autoritario.

L'istituto dell'internamento in riformatorio/casa di rieducazione aveva una duplice finalità: per un verso, veniva usato come una forma di controllo sociale rafforzato nei confronti dei preadolescenti, dall'altro, come collegio di stato per le classi meno abbienti. Le case di rieducazione si presentavano con caratteristiche assimilabili a quelle che contraddistinguevano gli istituti penali: comunità chiuse, protette da cancelli e da inferriate secondo il modello carcerario, con un'impostazione tipicamente correzionale e con un utilizzo del personale funzionale allo scopo, essendo privilegiato l'intervento di controllo e disciplinare.

⁵ G. Assante, P. Giannino, F. Mazziotti, op. cit., pag. 263 ss.

⁶ I. Mastropasqua, op. cit., pag. 27 ss.

Con lo sviluppo degli studi psicologici, sociologici e psichiatrici, che accentuano l'attenzione sulle misure rieducative, la logica correzionale cede il passo a risposte di natura terapeutica, fondate sull'analisi della personalità del minore e dei suoi bisogni.

Anche l'approccio terapeutico, però, non appare soddisfacente, quando diventa evidente che l'osservazione in istituti chiusi non produce una conoscenza effettiva delle concause che interagiscono nel disagio.

Gli sviluppi della sociologia di oltre oceano – che rivaluta il contesto sociale in cui vive il minore – e la particolare situazione socio-politica del momento (siamo agli albori del '68), agevolano il processo di decentramento regionale e il trasferimento di alcune funzioni dello Stato agli Enti locali.

Con il D.P.R. n. 617 del 1977, che ha trasferito la competenza civile e amministrativa dai Servizi della giustizia a quelli locali, si realizza quello che viene definito un "ritorno al territorio".

Va precisato che la competenza amministrativa comprende gli interventi e le misure applicabili ai minori degli anni 18 che diano manifeste prove di irregolarità della condotta e del carattere ed è connotata, nel nostro sistema, da un approccio para-penale. Si concretizza in misure che hanno la funzione di prevenire la commissione di reati in situazioni di evidente rischio. Si tratta di misure risocializzanti, educative o terapeutiche (affidamento al servizio sociale del comune o collocamento in strutture residenziali, pubbliche o convenzionate con gli enti locali) con funzione di prevenzione speciale *ante delictum*, anche se è possibile applicarle nei confronti di minori che abbiano commesso reati ove infraquattordicenni o incapaci di intendere e di volere.

Purtroppo il trasferimento di tale competenza dai Servizi della giustizia minorile ai Servizi territoriali non ha dato risultati soddisfacenti poiché gli enti locali hanno fornito risposte molto differenziate e, quindi, sperequate nell'offerta di opportunità a favore della condizione giovanile.

La competenza civile attiene, invece, agli interventi di protezione e tutela del minore complessivamente disciplinati dal codice civile, come ad esempio potestà, tutela, adozione.

Il decentramento di competenze non ha però prodotto gli effetti desiderati, rivelandosi in molte regioni un fallimento.

In particolare, la competenza amministrativa si è svuotata progressivamente di significato per l'assenza di una progettualità locale capace di riempirla di contenuti di tutela e supporto al minore in stato di disagio.

A ciò si sono aggiunte problematiche contingenti come l'assenza di mezzi e di operatori sociali, la difficoltà per i servizi sociali degli Enti Locali, dove esistono, ad attivarsi con misure che richiedono una cultura penalistica e la resistenza ad assumere la funzione di controllo che in esse è insita⁷.

L'attuale specificità dei Servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia si declina, dunque, sulla residua competenza penale.

Si è reso pertanto necessario un adeguamento dell'azione tecnico-operativa. L'Ufficio di Servizio Sociale si misura infatti quotidianamente con l'intervento in tempo reale per il minore in stato di arresto e di fermo, con il progetto educativo del minore in misura cautelare non detentiva, con la gestione della sospensione del processo e della messa alla prova e anche l'Istituto penale ha subito una riorganizzazione per corrispondere all'esigenza dell'azione educativa.

Si aggiungono poi all'universo variegato del sistema penale minorile nuove realtà come il Centro di Prima Accoglienza, struttura – filtro che accoglie i minori arrestati e fermati per un massimo di

⁷ “L'esperienza ci insegna... di un grado elevato di resistenza da parte dei Servizi sociali territoriali ad accettare mandati di disciplina poiché ritenuti incompatibili con la propria vocazione assistenziale, ove il grado di incompatibilità è variabile e contingente, spesso anche relativamente indefinito, ma comunque c'è e non è facilmente eludibile”. M. Pavarini, “Il rito pedagogico. Politica criminale e nuovo processo penale a carico di imputati minorenni”, in “Dei delitti e delle pene”, n. 2, 1991, pag. 133.

96 ore in attesa dell'udienza di convalida. Si tratta di una soluzione che evita al minore l'impatto con il carcere e si connota strutturalmente come una piccola casa dove gli operatori accolgono, informano, assistono il minore e avviano il possibile modello di progetto educativo, per l'ipotesi che il ragazzo rimanga nell'area penale.

Il codice prevede, poi, altre tipologie organizzative, come le comunità e i centri diurni polifunzionali, che supportano l'intervento in area penale esterna.

Il D.P.R. 448/88 prevede che le disposizioni dell'Autorità Giudiziaria devono rispondere alle esigenze educative del minore e non interrompere i processi educativi in atto ovvero quelle relazioni positive che possono aiutare la corretta strutturazione della personalità.

Ne consegue che l'intervento sui giovani devianti si trasferisce dalla realtà carceraria alla comunità locale, nella quale, con l'intervento delle varie agenzie educative (famiglia, scuola), va individuato il significato del reato commesso dal minore e vanno rinvenute le risorse attivabili per superare il disagio che lo sottende.

A tal fine la legge prevede una serie di misure cautelari non detentive (prescrizioni, permanenza in casa e collocamento in comunità) – la cui attuazione necessita anche del controllo delle Forze di Polizia – e istituti giuridici nuovi, quali la sospensione del processo e messa alla prova (c.d. "*probation*").

I Servizi ministeriali intervengono all'atto dell'arresto o del fermo con funzioni di assistenza e di indagine sulla personalità del minore; il giudice, poi, nel disporre la misura cautelare, affida l'indagine ai Servizi dell'Amministrazione i quali – in accordo con l'interessato e anche in collaborazione con i servizi degli Enti locali – predispongono piani di intervento inerenti l'attività di studio, di lavoro o altro per dare un contenuto individualizzato alla misura cautelare.

Si tratta di una forma, a un tempo, di assistenza affettiva e psicologica, ma anche di controllo sociale. L'assistenza così intesa in-

veste i Servizi di una pluralità di compiti che spaziano dall'osservazione e accertamento all'affidamento e, soprattutto, al sostegno che deve fornirsi al minore nel corso del processo.

L'interoperabilità dei Servizi minorili con i Servizi degli Enti locali richiede la realizzazione di una pluralità di interventi che, muovendo da una comprensione delle problematiche dei giovani autori di reato, sono volti a promuovere sul territorio risorse adeguate al loro superamento.

È evidente l'importanza che riveste la comprensione del disagio minorile quale presupposto della costruzione di un sistema integrato di interventi, nonché la responsabilità dei Servizi minorili nel rappresentare e condividere le conoscenze maturate in un settore così peculiare, anche per progettare programmi di prevenzione adeguati al singolo caso.

Come è noto, la morfologia della devianza minorile si è andata modificando e ha imposto al sistema dei Servizi della giustizia minorile preposti ad intervenire un complesso e rapido adeguamento delle varie professionalità che in essi operano.

Il giovane che attraversa i Servizi non è più soltanto quello socialmente deprivato, che vive in contesti ambientali contraddistinti da una ragguardevole marginalità sociale. Si incontrano oggi, purtroppo con sempre maggiore frequenza, ragazzi provenienti da ambienti di vita borghesi, che appartengono a famiglie apparentemente normali e conducono una esistenza "regolare".

Ci sono poi quelle che sono definite le "nuove utenze". Si tratta di minori extracomunitari delle più diverse etnie e minori rom, le cui culture di provenienza, i valori, la lingua rendono difficile per gli operatori dei Servizi attivare interventi o elaborare progetti educativi.

Queste difficoltà si trasformano in veri e propri ostacoli quando si tratta di applicare delle misure non detentive, perché esse presuppongono la presenza di un tessuto familiare e sociale di riferi-

mento per il sostegno e l'aiuto, spesso in questi casi inesistente, deficitario o non consenziente (anche per mera incapacità culturale di comprenderne l'importanza).

L'inserimento nei Servizi delle aree territoriali dove il fenomeno è maggiormente presente della nuova figura del mediatore culturale rappresenta una scelta operativa dettata dalla necessità di garantire a tutti i ragazzi opportunità, per un verso, non sperequate e, per l'altro, adeguate alle diversità culturali⁸.

L'attività di coordinamento con gli Enti locali si rende, quindi, indispensabile perché la complessità delle problematiche dell'utenza penale minorile comporta una assunzione di responsabilità e investimenti di risorse da parte di tutti gli attori del sistema sociale con il quale il minore interagisce.

Da un punto di vista strettamente operativo tale coordinamento viene realizzato dai Servizi minorili sia nell'ambito dell'intervento sul singolo ragazzo, sia con la partecipazione ai contesti preposti alla programmazione ed attuazione di una politica sociale integrata a livello locale.

Nel primo caso il coordinamento si concretizza nel coinvolgimento di quei servizi che, all'esito dell'esame effettuato dagli operatori della Giustizia minorile, possono offrire degli interventi adeguati a rispondere alle specifiche problematiche della singola situazione.

Spesso i problemi che sottendono la condotta deviante sono plurimi. Occorre allora coinvolgere nel caso svariati Servizi per attivare un sistema di risorse che risponda in maniera più adeguata. Vengono, pertanto, avviate collaborazioni con i Servizi sociali dei Comuni, delle Asl, ma anche con tutte quelle realtà del privato sociale che offrono interventi specialistici e che spesso svolgono un ruolo determinante nel favorire il reinserimento sociale dei giova-

⁸ I. Mastropasqua, op. cit., pag. 59 ss.

ni. Basta pensare, ad esempio, agli inserimenti in borse lavoro seguiti dalle cooperative sociali, agli interventi di educativa di strada o alle collaborazioni con numerose associazioni di volontariato per lo svolgimento di attività socialmente utili dei giovani con un progetto di messa alla prova. La positiva riuscita di dette collaborazioni viene determinata dalla condivisione del progetto di intervento fra tutti i soggetti ad esso interessati: il progetto educativo individualizzato vede, infatti, operatori diversi integrarsi in una progettualità finalizzata al risultato, che prevede il coinvolgimento e la responsabilizzazione della comunità territoriale, dell'ambiente di vita del minore, della rete formale dei servizi, del privato sociale.

Ad un livello che potremmo genericamente definire di "politica sociale", l'attività di collaborazione dei Servizi della giustizia si realizza nel rappresentare nelle sedi decisionali le esigenze dell'utenza penale minorile e nell'orientare le loro scelte nella programmazione di interventi e nell'impegno di risorse.

Anche il legislatore, muovendo dalla legge n. 216/91 relativa agli interventi di prevenzione della delinquenza e di risocializzazione dei minori già coinvolti in area penale – che pur non rifinanziata, ha agito da propulsore –, passando alla legge n. 285/97 contenente disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, nell'ambito della cui applicazione le Regioni definiscono e programmano, ogni tre anni, i piani territoriali di intervento con progetti affidati ad associazioni del privato sociale per arrivare alla legge n. 328/2000 sul sistema integrato dei servizi, ha riconosciuto la necessità di organizzare i servizi sociali in relazione al principio dell'integrazione degli interventi, con ciò favorendo la presa in carico dell'utenza penale minorile anche da parte dei Servizi territoriali.

Di fatto, però, occorre riconoscere che la scarsa attenzione riservata dalle amministrazioni locali alla questione minorile comporta spesso l'impossibilità di una collaborazione sicché gli unici

servizi che finiscono per essere presenti sono quelli della giustizia e, in particolare, gli uffici di servizio sociale per i minorenni, che non riescono però a far fronte a tutte le richieste del giudice, alle indispensabili relazioni, al sostegno continuo che va prestato al minore.

Altri soggetti del territorio – le Forze di Polizia – svolgono funzioni altrettanto importanti nell'esecuzione penale minorile⁹.

Il D.P.R. n. 448/88 riserva una particolare attenzione anche al ruolo della Polizia, prevedendo, all'art. 5, l'istituzione di Sezioni specializzate di polizia giudiziaria interforze in ciascuna Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni. A esse è assegnato personale dotato di specifiche attitudini e preparazione.

L'art. 6 delle disposizioni di attuazione prevede, poi, che le amministrazioni di appartenenza debbano curare la formazione e l'aggiornamento del personale addetto alle sezioni, scelto in base alle attitudini, alle specializzazioni e ad eventuali pregresse esperienze in materia minorile¹⁰.

Tali disposizioni danno concreta esecuzione all'art. 12 delle Regole minime per l'attuazione della giustizia minorile, meglio conosciute come le Regole di Pechino, approvate dalle Nazioni Unite il 29 novembre del 1985.

Le Sezioni di P.G. svolgono quasi esclusivamente attività delegata dal P.M., coadiuvandolo nelle indagini preliminari. Il personale di Polizia, dunque, entra in contatto con il minore solo dopo la commissione di un reato per svolgere accertamenti e atti di indagine il cui risultato permetterà all'A.G. di valutare se esercitare l'azione penale.

⁹ P. Giannino, F. Tuccillo, "La Polizia" in F. Occhiogrosso (a cura di), "Ragazzi di mafia", Milano 1993; L. Pomodoro, "Art. 5" in "Codice di procedura penale minorile commentato", in "Esperienze di giustizia minorile", 1989, pag. 55 ss.

¹⁰ R. Occulto, "Quali servizi per il nuovo processo penale minorile?", in "Giudici, psicologi e riforma penale minorile", 1990, pag. 272 ss.

È quindi di intuitiva evidenza quanto il compito delle Sezioni sia importante e delicato poiché solo un'indagine condotta scrupolosamente potrà evitare pericolosi errori di valutazione, inutili ritardi, convincimenti errati.

Di norma il rapporto del minore con la sezione di P.G. per i minorenni si realizza, però, quando il momento di forte impatto emotivo, nel corso dell'intervento, si è già parzialmente esaurito.

Nella quotidianità chi provvede al primo intervento e può quindi anche procedere al fermo, all'arresto o all'accompagnamento è l'operatore che presta servizio sul territorio ed è, dunque, spesso privo di specializzazione. Si deve confidare soprattutto nella capacità e nel buon senso e, per quanto tale atteggiamento possa risultare poco professionale, l'agente deve inventarsi di volta in volta strategie personali desumibili dalla sua esperienza e dalla sua cultura.

Il successo di ogni altro intervento dipende molto da questo primo contatto, che dovrà avvenire, nel rispetto delle prescrizioni dell'art. 10 delle Regole di Pechino, in modo da rispettare lo stato giuridico del minore ed evitare di nuocergli, tenendo conto del contesto contingente.

Le modalità del primo contatto rivestono una particolare importanza: un approccio inadeguato e/o troppo duro potrebbe determinare una reattività, una chiusura e una sfiducia del ragazzo nei confronti delle Istituzioni, mentre un contatto condotto in maniera adeguata può rivestire valenza educativa.

L'adozione delle misure precautelari nei confronti dei minori è facoltativa. Le Forze dell'ordine, nell'avvalersi di detta facoltà, devono valutare la gravità del fatto, l'età, nonché la personalità del minore in base al principio dell'adeguatezza della risposta¹¹. In ogni

¹¹ "Adeguatezza come criterio di individuazione delle modalità di applicazione delle disposizioni facenti parte del sistema normativo processuale penale minorile", in conformità con la sua finalità educativa e responsabilizzante: F. Palomba, "Il sistema del nuovo processo penale minorile", Giuffrè, 1991, pag. 101.

caso dovranno attivare un sistema organico di precauzioni, evitando l'uso di strumenti di coercizione fisica e forme di pubblicità intorno al ragazzo ¹², nonché garantendo che il minore sia trattenuto presso gli uffici di P.G. in locali separati da quelli che ospitano i maggiorenni.

La P.G. dovrà, inoltre, avvisare tempestivamente i genitori, i Servizi dell'Amministrazione della giustizia e il P.M.

La realtà operativa non si presenta, però, così lineare come viene descritta nelle disposizioni di legge.

Va anzitutto rilevato che l'istituto dell'accompagnamento a seguito di flagranza, previsto dall'art. 18 *bis* del codice – secondo cui la P.G. può accompagnare presso i propri uffici il minore colto in flagranza di un delitto non colposo per il quale la legge prevede la pena dell'ergastolo (con sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 1994 è stata peraltro dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 22 del codice penale nella parte in cui non escludono l'applicazione della pena dell'ergastolo al minore imputabile ¹³) o della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni e trattenerlo non oltre le dodici ore per la consegna al genitore o affidatario o persona da questi incaricata – non risulta molto utilizzato.

Tra le ragioni ipotizzabili per spiegare il fenomeno può annoverarsi quella di una scarsa valorizzazione della norma da parte della Polizia per una riduttiva lettura del contenuto della misura, ritenuta per la sua assenza di afflittività poco credibile in termini di ri-

¹² Tutelare il minore dalla curiosità del pubblico, serve a mantenere una percezione sociale positiva del giovane e a ridurre i rischi di stigmatizzazione.

¹³ La Corte Costituzionale in molte pronunce e in particolare, nella n. 412/1990, aveva rilevato come l'esigenza di recupero del minore sia talmente preminente da prevalere sulla pretesa punitiva dello Stato, anche con riferimento a reati puniti con la pena dell'ergastolo. Il ruolo di *ultima ratio* della pena detentiva emerge ancora dalla sentenza n. 450/1998 nella quale la Corte sollecita il legislatore a creare per i minori un regime differenziato di esecuzione delle pene e delle modalità di accesso alle misure alternative alla detenzione (ad oggi non si è ancora intervenuti!).

sposta sanzionatoria e quindi poco funzionale a logiche di controllo e di sicurezza dell'ordine pubblico, ma può anche leggersi come una difficoltà da parte delle Forze di Polizia ad assumere un ruolo più orientato ad una risposta che gioca su un piano dialogico e relazionale con il minore e la sua famiglia¹⁴.

L'informazione dell'arresto, del fermo o dell'accompagnamento ai Servizi minorili costituisce, poi, la condizione per garantire al minore quell'assistenza affettiva e psicologica prevista dall'art. 12 del D.P.R. citato, ma la previsione viene in concreto spesso disattesa, a dimostrazione che i processi di trasformazione di una mentalità e di una cultura comportano tempi lunghi di assuefazione e richiedono interventi su più fronti, ma soprattutto su quello di una continua formazione di tutte le componenti coinvolte.

Occorre pertanto individuare prassi di comunicazione che favoriscano l'applicazione della normativa.

Allo stato, la collaborazione fra Servizi minorili e Polizia si realizza prevalentemente attraverso comunicazioni formali sulle eventuali trasgressioni del minore nel corso dell'esecuzione di una misura cautelare o alternativa.

Sarebbe, invece, necessario un più accentuato coordinamento fra gli operatori della giustizia e quelli delle Questure nella conduzione di tutte le fasi degli interventi rivolti ai minori indagati, imputati o condannati.

Nella fase iniziale dell'intervento, ai sensi dell'art. 9 del D.P.R. 448/88, il compito dei Servizi minorili è quello, non facile, di acquisire elementi conoscitivi sulle condizioni e le risorse personali, familiari e sociali del minore.

Il personale dell'Ufficio minori e della Sezione di P.G. specializzata, che di norma su delega dell'A.G. si occupa di tali accertamenti indiretti, indispensabili per ricostruire la situazione ambientale e il contesto socio-familiare del minore, è in grado di ac-

¹⁴ I. Mastropasqua, op. cit., pag. 37.

certare complesse situazioni mediante l'escussione di informazioni da una pluralità di soggetti, quali i vicini di casa, gli insegnanti, i compagni di scuola.

Gli organi di Polizia potrebbero rivestire, dunque, un ruolo determinante nella trasmissione di notizie relative al ragazzo, specie se conosciuto dal commissariato di zona per altri fatti. In particolare, informazioni sulle sue abitudini di vita, l'eventuale frequentazione di gruppi devianti del quartiere, i fattori criminogeni presenti sul territorio, eventuali precedenti penali dei genitori o di persone da lui frequentate.

Tali informazioni potrebbero rivestire grande utilità sia per la comprensione delle problematicità e del disagio del ragazzo, sia per progettare interventi di recupero che tengano in debito conto le risorse, ma anche i limiti del contesto ambientale in cui è inserito.

Parimenti importante si manifesta la capacità degli organi di Polizia di comprendere i problemi e le difficoltà connessi al primo interrogatorio del minore sottoposto a indagini e di saperne cogliere i risvolti psicologici, come anche di redigere con accuratezza la notizia di reato.

Infatti gli operatori dei Servizi, prima ancora di incontrare il ragazzo nel Centro di Prima Accoglienza o il denunciato a piede libero, leggono la relazione della Polizia, strumento utile non solo per conoscere la condotta per la quale il minore è stato fermato, arrestato o denunciato, ma anche per trarre dalla dinamica dei fatti, adeguatamente descritta, importanti informazioni sulle caratteristiche psicologiche del ragazzo e sulla capacità di riconoscere e confrontarsi con le sue responsabilità rispetto al reato e/o con le Istituzioni. Si tratta di informazioni indispensabili all'operatore dei Servizi sia per accertare la personalità del ragazzo che per impostare il primo colloquio di accoglienza e conoscenza.

Anche nella fase dell'esecuzione delle misure cautelari e/o alternative alla detenzione la collaborazione con la Polizia si rivela importante in quanto la funzione di controllo è fondamentale per

favorire nei giovani imputati e/o condannati un processo di responsabilizzazione. Un adeguato esercizio della funzione di controllo favorisce anche la promozione e la realizzazione di progetti efficaci di recupero sociale, in quanto consente all'operatore di valutare la reale capacità del ragazzo di mantenere la propria condotta di vita nei termini delle prescrizioni stabilite nel provvedimento della magistratura.

Al riguardo una attenta riflessione va posta alle modalità con cui viene esercitato il controllo, in quanto non esiste una metodica standardizzata, ma una serie di ipotesi possibili, da individuare di volta in volta, partendo dall'analisi della specifica situazione del ragazzo.

La comune attenzione a tale esigenza di collaborazione da parte del Dipartimento per la giustizia minorile e della Criminalpol ha trovato concreto sviluppo nella organizzazione congiunta di seminari di formazione e aggiornamento cui partecipano operatori di entrambe le amministrazioni in un confronto costruttivo sul concreto operare¹⁵.

Del resto lo stesso legislatore minorile pare avere indicato la strategia di rete quale metodologia di intervento con i ripetuti riferimenti ad una pluralità di soggetti e di professionalità, chiamati a progettare il cambiamento del minore in difficoltà mediante una fattiva osmosi tra ruolo di controllo e ruolo educativo.

Lavorare "in rete" significa osservare i legami tra l'individuo e i contesti con i quali è in relazione; integrare e cercare opportunità di comunicazione volte al perseguimento del medesimo obiettivo; comprendere e interpretare l'altro, favorendo lo scambio di idee e esperienze.

In tal senso proprio il processo, con la molteplicità di competenze che in esso intervengono, può divenire il luogo dello scambio di esperienze e conoscenze e del confronto finalizzato ad una reale e concreta collaborazione.

¹⁵ Atti dei seminari organizzati da DGM e Criminalpol 29, 30 e 31 gennaio 2002.

L'ATTIVITÀ DELL'ISPETTORATO GENERALE IN ITALIA*

- REGOLAZIONE E PROCEDIMENTALIZZAZIONE -

Mariastefania DI TOMASSI

Premessa

È in corso in Albania, come in molti altri paesi, un'intensa attività di studio volta alla riorganizzazione e alla regolamentazione dell'attività dell'Ispettorato "della giustizia", in funzione di controllo sulla attività giudiziaria.

Estremamente apprezzabile e interessante è, in particolare, la grande attenzione dedicata alla trasparenza e alla proceduralizzazione, che rappresenta a mio avviso uno degli aspetti di maggiore rilievo per la legalità dell'azione amministrativa in genere, e dell'attività ispettiva in particolare.

In Italia l'Ispettorato ha più lunga storia e tradizione. Probabilmente anche per questa ragione in Italia sono maturate, specie in epoche di maggiore conflittualità tra potere politico e potere giudiziario, discusse esperienze e riflessioni su quanto possa in concreto minare la serietà e la funzionalità dell'attività ispettiva rivolta al controllo dell'attività legata alla giurisdizione.

Confido che una breve panorama della nostra storia, dei nostri principi e delle linee guida da noi tracciate, offra spunti di reciproca utilità.

* Questo scritto costituisce l'adattamento dell'intervento dell'autrice nell'ambito del Third international seminar "On european best practices in the field of the inspections of judges", tenutosi a Tirana il 23 novembre 2012.

L'Ispettorato Generale, in breve

Secondo il regio decreto 27 ottobre 1927, n. 2187, l'Ispettorato generale costituiva una struttura alle "dirette dipendenze del Ministro" (all'epoca "della giustizia e degli affari di culto"), l'ispettore generale aveva la firma «pel Ministro» per gli affari di sua competenza. All'Ispettorato spettava di disimpegnare normalmente il servizio delle ispezioni negli uffici dipendenti dal Ministero o posti sotto la sua vigilanza. L'ispettore generale aveva alle sue dipendenze sei ispettori superiori e dodici cancellieri ispettori. Si prevedevano ispezioni periodiche e straordinarie. Le prime si svolgevano secondo un giro di ispezione previamente stabilito (per uffici giudiziari, esclusi quelli di conciliazione, economati generali e archivi notarili almeno una volta ogni tre anni; per gli altri uffici dipendenti o vigilati intervalli maggiori); le altre erano ordinate quando se ne ravvisava la necessità.

L'assetto dei rapporti tra potere politico e potere giudiziario non veniva però all'epoca delineato.

Il successivo sviluppo della legislazione e i dibattiti sul tema prendono quindi le mosse, e direttamente dipendono, dall'avvento della Carta costituzionale del 1947 (Deliberazione dell'assemblea costituente 22.12.1947, in *G.U.* del 27.12.1947, Costituzione della Repubblica Italiana in vigore dal 1°.1.1948) che ha l'insuperabile merito di avere tracciato le linee fondanti l'indipendenza della magistratura ordinaria (art. 104 Cost.) e la sua soggezione solo alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), fermo per tale ragione il principio di responsabilità (art. 28 Cost.).

Oggi, le disposizioni sui poteri ministeriali di ispezione agli uffici giudiziari sono dunque principalmente ricavabili dai seguenti atti normativi:

- 1) artt. 107, comma secondo, e 110 della Costituzione, da leggersi in combinato disposto con l'art. 104 della medesima Carta;
- 2) r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, recante "Guarentigie della magistratura";

- 3) legge 24 marzo 1958, n. 195, contenente “Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura”.
- 4) d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, recante “Disposizioni di attuazione e coordinamento della legge 24 marzo 1958, n. 195, concernente la costituzione e il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura e disposizioni transitorie”.
- 5) legge 12 agosto 1962, n. 1311, di “Organizzazione e funzionamento dell’Ispettorato generale presso il Ministero di Grazia e Giustizia”.

La legge 12.8.1962, n. 1311, oggetto di scarse integrazioni negli anni '80, regola compiutamente, per la prima volta, l’Ispettorato e la sua attività (il d. lgs. n. 165 del 2001 formalmente ha incluso poi l’Ispettorato Generale fra gli uffici di “diretta collaborazione” del Ministro della Giustizia). Coesiste tuttavia l’art. 8 della legge 24 marzo 1958, n. 195 (recante “Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura”), in base al quale «Il Consiglio superiore, per esigenze relative all’esercizio delle funzioni ad esso attribuite, si avvale dell’Ispettorato generale istituito presso il Ministero di grazia e giustizia» e l’Ispettorato risponde per legge (art. 40 d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916) direttamente ed esclusivamente al C.S.M., se questo direttamente lo investe.

Più in particolare, secondo il testo vigente della legge 1311, l’Ispettorato generale è composto da 21 magistrati (affiancati da un corpo ispettivo composto da dirigenti e direttori di cancelleria, appartenenti all’amministrazione giudiziaria, che dovrebbero comprendere, rispettivamente, 34 e 18 unità, ma che non riescono mai di fatto superare, a causa della carenza di personale, le 39 unità effettive).

Compongono l’organico, secondo la legge n. 1311 del 1962: un magistrato di Corte di Cassazione con ufficio direttivo, con le funzioni di Capo dell’Ispettorato Generale; un magistrato di Cor-

te di Cassazione con le funzioni di Vice Capo dell'Ispettorato Generale; altri diciannove magistrati, sette di Corte di Cassazione con funzioni di Ispettore Generale Capo; dodici di Corte di appello con funzioni di Ispettore Generale.

Il Capo dell'ufficio può destinare all'esercizio di funzioni denominate "amministrative" (più che altro per distinguerle da quelle squisitamente ispettive, da svolgere mediante accessi negli Uffici) presso l'Ispettorato Generale tre magistrati con funzioni di Ispettori Generali. Ad essi sono di regola "delegate" le attività di studio, di valutazione e di formulazione di proposte per parte delle procedure (nell'ordine oramai di alcune migliaia l'anno) scaturenti da esposti, informative, interrogazioni, prescrizioni e segnalazioni (quest'ultime redatte dagli ispettori all'esito della loro attività).

A magistrati dirigenti e direttori le funzioni ispettive vengono conferite dal Ministro con apposito decreto. L'organico complessivo del personale è in teoria composto da 145 unità (di fatto circa 90).

Dell'Ispettorato il Ministro si avvale, secondo la legge n. 1311 del 1962, per l'esercizio dell'azione disciplinare e dei suoi poteri di sorveglianza sui servizi di giustizia.

Differenze basilari tra l'Ispettorato Generale e tutti gli altri Uffici di diretta collaborazione e, in genere, tutte le altre "articolarioni" ministeriali, consistono nel fatto che l'Ispettorato è:

- regolato, nell'organizzazione e nel funzionamento, da autonoma legge istitutiva (la legge n. 1311 del 1962, appunto), ovvero sia da fonte di rango primario non soggetta a delegificazione;
- a diretto servizio anche del Consiglio Superiore;
- composto, per legge, da magistrati.

Inquadramento sistematico

Per comprendere tale assetto, e la reale natura delle attribuzioni dell'Ispettorato, occorre partire perciò, come anticipato, dalla Costituzione.

Nel nostro sistema costituzionale la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere dello Stato. È la stessa Costituzione a prevedere, per conseguenza, che la magistratura sia dotata di un organo di autogoverno, il Consiglio Superiore appunto, al quale “spettano”, «secondo le norme dell’ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati» (art. 105 Cost.).

Il resoconto del dibattito in Assemblea costituente ampiamente manifesta quanto chiaramente venne avvertita, concluso il periodo fascista, la necessità di recidere il «vincolo di soggezione» della magistratura all’esecutivo e di costituire la stessa «in un ordine che per essere a sua volta autogovernato, cioè indipendente da ogni altro potere», assicurasse l’indipendenza dei suoi componenti (on. Leone).

Nomine, promozioni, disciplina, trasferimenti, affidati al C.S.M. quale organo di autogoverno, vennero efficacemente definiti (dall’on. Ruini) «i quattro chiodi» che fissavano le garanzie d’indipendenza, presupposto e condizione della terzietà, della magistratura.

La Carta costituzionale delinea peraltro, in coerenza con il sistema accolto di separazione bilanciata, in senso funzionale, dei “poteri”, una griglia di “interferenze” (meglio, contrappesi) nei rapporti fra ordine giudiziario e altri poteri, che per gli aspetti che qui interessano, consistono essenzialmente:

- nella prefissazione di una composizione, per così dire “mista”, del Consiglio Superiore della Magistratura (il Consiglio è presieduto dal Capo dello Stato, ne sono membri di diritto il Primo Presidente e il Procuratore Generale della Corte di Cassazione; è composto per un terzo da personalità elette dal Parlamento in seduta comune; per i restanti due terzi da magistrati eletti: art.104);
- nella previsione che anche il Ministro della Giustizia (art.107 Cost.) «ha facoltà di promuovere l’azione disciplinare» e che «Fer-

me le competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, spettano al Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia» (art. 110).

Al Ministro sono insomma attribuite potestà “concorrenti” in punto di esercizio – discrezionale però – dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati e riconosciuti ampi compiti di vigilanza sul corretto “funzionamento” degli uffici giudiziari.

I limiti fisiologici di tali “incroci” di competenze non possono tuttavia ancora cogliersi se non si considera che la seconda parte del testo costituzionale, in cui s'inseriscono le norme ordinamentali appena ricordate, è, nell'architettura del sistema, funzionale (servente) alla prima, che, enunciando i diritti fondamentali, fissa i principi su cui l'ordinamento stesso si basa.

Il rapporto tra principi e diritti, da una parte; istituzioni che esercitano i poteri loro attribuiti (in funzione della attuazione di principi e diritti) dall'altra, non ammette deroghe che non siano coerenti con i presupposti che regolano tale rapporto: il primato dei diritti, soggettivi e di libertà; il diritto alla tutela dei diritti, quale conseguenza obbligata di tale primato; il diritto ad un giudice indipendente, a garanzia dell'effettività della tutela e quale diritto anch'esso fondamentale.

In quest'ambito soltanto può trovare composizione accettabile il dilemma indipendenza-responsabilità: giacché un diniego (o un eccesso di limitazione) della responsabilità del giudice per suoi errori o inefficienze pone difatti in dubbio l'efficacia delle norme che attribuiscono il diritto e ne garantiscono la tutela; ma, contemporaneamente, il diritto del cittadino ad una giustizia “giusta” non può comportare il rischio che il sindacato sull'operato del giudice apra la via a intimidazioni o, peggio, a “ritorsioni” nei suoi confronti, non solo da parte dei soggetti nei confronti dei quali è stata somministrata la giurisdizione e all'interno del plesso giurisdizionale, quanto e soprattutto nell'ambito dei rapporti del magistrato con l'amministrazione e con altri poteri.

Delicato equilibrio che la Corte costituzionale così rimarca: «il principio dell'indipendenza è volto a garantire l'imparzialità del giudice, assicurandogli una posizione *super partes* che escluda qualsiasi, anche indiretto, interesse alla causa da decidere. A tal fine la legge deve garantire l'assenza, in ugual modo, di aspettative di vantaggi e di situazioni di pregiudizio, preordinando gli strumenti atti a tutelare l'obiettività della decisione. La disciplina dell'attività del giudice deve perciò essere tale da rendere quest'ultima immune da vincoli che possano comportare la sua soggezione, formale o sostanziale, ad altri organi, mirando altresì, per quanto possibile, a renderla "libera da prevenzioni, timori, influenze che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza". [...] "l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice non pongono l'una al di là dello Stato, quasi *legibus soluta*, né l'altro fuori dell'organizzazione statale". Il magistrato deve essere indipendente da poteri e da interessi estranei alla giurisdizione, ma è "soggetto alla legge": alla Costituzione innanzi tutto, che sancisce, ad un tempo, il principio d'indipendenza (artt. 101, 104 e 108) e quello di responsabilità (art. 28), al fine di assicurare che la posizione *super partes* del magistrato non sia mai disgiunta dal corretto esercizio della sua alta funzione» (sentenza n. 18 del 1989 in tema di responsabilità civile dei giudici, che richiama le sentenze n. 128 del 1974, n. 60 del 1969, n. 2 del 1968).

L'esercizio dei poteri attribuiti, in vista del controllo del modo in cui il servizio giustizia è erogato, deve perciò mantenere – come è stato efficacemente detto – “una funzionalità credibile”; deve essere svolto in senso funzionale, nella sostanza e nelle manifestazioni esteriori, al primato dei diritti (fra i quali vi è anche quello a un giudice indipendente e perciò imparziale) e al loro corretto bilanciamento.

Il problema sta così, come sempre, nei limiti e nelle garanzie del controllo.

Non basta, perciò, stabilire i confini tassativi (come si è fatto con il d.lgs. n. 109 del 2006) entro i quali l'errore o il comportamento assume i connotati obiettivi della patologia idonea a generare responsabilità disciplinare. L'affidabilità del sistema va avvalorata da regole chiare sul metodo con cui vengono attuate le verifiche, da un lato; da un sistema adeguato in astratto e credibile in concreto, dall'altro, di valutazione disciplinare e professionale, inserito in un sistema altrettanto credibile e scevro da condizionamenti esterni, di nomine, promozioni, trasferimenti (i quattro chiodi).

I compiti di collaborazione attribuiti all'ispettorato

Seguendo, come detto, l'assetto delineato dalla Costituzione, il Ministro si avvale dell'Ispettorato generale per l'esercizio delle sue attribuzioni concorrenti concernenti la disciplina dei magistrati e per la vigilanza sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

A nome del Ministro l'Ispettorato chiede informazioni ai Capi delle Corti circa il funzionamento della giustizia (artt. 13 e seguenti r.d.lgs. n. 511 del 1946, recante le norme sulle guarentigie della magistratura); può chiedere informazioni sul conto di singoli magistrati (art. 56 d.P.R. n. 916 del 1958); conduce (legge n. 1311 del 1962) ispezioni e inchieste.

Queste ultime, in particolare consistono in:

- ispezioni ordinarie o straordinarie, consistenti in controlli, mediante interrogazioni prima dei dati informatizzati ed esame a campione poi degli incartamenti, in tutti gli uffici giudiziari (corti di appello, tribunali, uffici del giudice di pace e organismi eventuali di mediazione), per verificare se i servizi procedono secondo le leggi, i regolamenti e le istruzioni vigenti; si tratta di attività disposte direttamente dal Capo dell'Ispettorato, secondo legge ogni tre anni (di fatto oramai molto più distanziate) o prima,

negli uffici ove siano state riscontrate o per i quali siano segnalate deficienze o irregolarità

- ispezioni occasionali e parziali (comunemente dette mirate), che devono essere disposte segnatamente dal Ministro della Giustizia ogni qual volta ne ravvisi la necessità o l'opportunità, anche per accertare la produttività degli uffici e «l'entità e la tempestività del lavoro di singoli magistrati»;
- inchieste, disposte dal Ministro (oltre che, come si dirà, dal Consiglio Superiore per quanto concerne i magistrati), sul personale appartenente all'ordine giudiziario e su qualsiasi altra categoria di personale dipendente dal Ministero della Giustizia, al fine di verificare la ricorrenza di fatti integranti ipotesi di illecito disciplinare; all'esito dell'attività d'inchiesta il Magistrato ispettore redige una dettagliata relazione alla quale allega gli atti e i documenti acquisiti per l'accertamento della responsabilità disciplinare dell'inquisito; il Capo dell'Ispettorato Generale trasmette al Ministro la relazione d'inchiesta, «*formulando, se del caso, proposte circa i provvedimenti da adottare*»; copia della relazione viene trasmessa anche «*al Direttore Generale competente*».

Scopo delle ispezioni è, in breve, accertare «se i servizi procedono secondo le leggi, i regolamenti e le istruzioni vigenti»; al termine dell'ispezione vengono segnalate «le irregolarità e le lacune riscontrate nei servizi» e formulate «le proposte atte ad eliminarle».

Quelle da fare sono dunque rilevazioni “oggettive”, di funzionalità.

Ai soli Magistrati ispettori è attribuito il compito di riferire anche «sulla entità e tempestività del lavoro eseguito dai magistrati».

Non sono ammessi (neppure da parte dei Magistrati ispettori) apprezzamenti (di merito) sulla capacità, operosità e condotta dei magistrati (consentite invece da parte dei soli Magistrati ispettori nei confronti dei funzionari addetti all'ufficio ispezionato), i Dirigenti o Direttori Ispettori per quanto concerne l'attività dei magistrati debbono limitarsi invece «al rilevamento dei dati statistici».

Mediante le inchieste vengono invece effettuati “accertamenti preliminari” finalizzati a verificare la notizia relativa ad un fatto disciplinarmente valutabile, già acquisita (in esito ad ispezioni ordinarie o anche sulla scorta di esposti, denunce, informative, interrogazioni).

Nell'ipotesi in cui dall'inchiesta disposta dal Ministro emergano effettivamente comportamenti disciplinarmente rilevanti, spetta al Ministro valutare, nell'ambito della sua discrezionalità politica, se esercitare l'azione disciplinare.

Lo stesso accade nell'ipotesi in cui fatti o comportamenti di rilevanza disciplinare emergano dalle ispezioni, ordinarie o mirate (nell'esperienza maturata, ciò accade normalmente giacché è purtroppo usuale che nel corso dell'attività ispettiva vengano segnalati perlomeno un certo numero di reiterati ritardi nel deposito dei provvedimenti, nella trattazione dei procedimenti, a volte anche nelle scarcerazioni).

L'azione disciplinare che consegue all'attività normale d'istituto o a quella straordinaria specificamente delegata dal Ministro è, quindi, in ogni caso eventuale (discrezionale) ed è esercitata dal Ministro, secondo quanto dispone il d.lgs. n. 109 del 2006, mediante richiesta di indagini rivolta al Procuratore Generale della Corte di Cassazione, che accogliendo la richiesta darà avvio alla fase giurisdizionale del procedimento disciplinare e formulerà quindi le proprie richieste alla Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura: giudice disciplinare. Avverso le decisioni della Sezione Disciplinare è prevista la facoltà, anche per il Ministro che ha esercitato l'azione disciplinare, di ricorrere alle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione.

Coerentemente con l'assetto costituzionale di divisione in senso funzionale dei poteri, l'Ispettorato Generale è tuttavia posto per legge (quella che regola il funzionamento del C.S.M.), autonomamente, anche al servizio del Consiglio Superiore della Magistratura.

Ai sensi dell'art. 8 della già ricordata l. 195 del 1958, difatti, il C.S.M., per esigenze relative all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite, si avvale dell'Ispettorato Generale istituito presso il Ministero della giustizia.

Il Consiglio Superiore, nel fare le sue richieste all'Ispettorato Generale presso il Ministero della giustizia, ne informerà il Ministro (al quale potrà richiedere che autorizzi l'esame dei fascicoli personali dei singoli magistrati). All'esito dell'inchiesta l'Ispettore generale a ciò delegato (si noti, il riferimento testuale non è al "Capo" dell'Ispettorato) trasmetterà direttamente al Consiglio la relazione e gli atti delle inchieste promosse dal Consiglio stesso, e contemporaneamente ne invierà copia al Ministro (art. 40 d.P.R. n. 916 del 1958).

Il Consiglio Superiore ha quindi l'obbligo (così come i consigli giudiziari e i dirigenti degli uffici) di comunicare, non solo al Ministro della giustizia, ma anche al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione ogni fatto rilevante sotto il profilo disciplinare (art. 14, comma 4, d.lgs. n. 109 del 2006).

E poiché nel nostro sistema è, come noto, previsto che anche il Procuratore Generale presso la Suprema Corte di cassazione esercita l'azione disciplinare e che tale esercizio è obbligatorio (così come l'esercizio dell'azione penale lo è per il Pubblico ministero in genere), ne consegue che, a fronte di accertamenti realizzati in identico modo dall'Ispettorato, nel caso in cui l'Ispettorato sia investito dal Consiglio Superiore della Magistratura, il promovimento dell'azione disciplinare non dipende più solamente dal vaglio discrezionale del Ministro, ma segue la via ordinamentale dell'obbligatorietà.

L'attività ispettiva e l'azione disciplinare

Quanto alle relazioni tra attività dell'ispettorato e azione disciplinare nei confronti dei magistrati, va anzitutto ricordato che la prima ha natura, in base alle coordinate di sistema del nostro

ordinamento, di attività amministrativa e consiste, come ogni attività ispettiva, di un complesso di atti giuridici e di operazioni ordinati secondo una serie procedimentale (non sempre rigida e inderogabile), compiuti dalla pubblica autorità allo scopo di acquisire la conoscenza di fatti e di comportamenti che la interessano e quale presupposto per ulteriori attività.

Il procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati è invece tradizionalmente, e in armonia con la Costituzione, configurato secondo paradigmi di carattere giurisdizionale.

Come dice la Corte Costituzionale, le ragioni della necessaria giurisdizionalità di tale tipo di procedimento disciplinare consistono: da un lato nell'opportunità che l'interesse pubblico al regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie e lo stesso prestigio dell'ordine giudiziario siano tutelati nelle forme più conformanti alla posizione costituzionale della magistratura e al suo statuto di indipendenza; dall'altro nell'esigenza che alla persona del magistrato raggiunto da incolpazione disciplinare sia riconosciuto quell'insieme di garanzie che solo la giurisdizione può assicurare (C. cost. sentenza n. 497 del 2000 e ivi richiamate nn. 71 del 1995, 289 del 1992 e 145 del 1976).

Conformandosi a tali principi, il d.lgs. 23.2.2006 n. 109 (recante "Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati") ha, da un lato, proceduto a rigida e tassativa enumerazione delle ipotesi disciplinarmente rilevanti; ha dall'altro espressamente previsto che nell'attività di indagine (art. 16, comma 2) e nel giudizio (art. 18, comma 4) si osservano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale: eccezione fatta per quelle che comportano l'esercizio di poteri coercitivi e per quelle riferibili alla assunzione e formazione della prova in dibattimento.

In relazione a tale ultimo aspetto, particolare rilievo assume

quindi, per l'Ispettorato, la previsione che nel corso del giudizio la Sezione Disciplinare può «disporre o consentire la lettura di rapporti dell'Ispettorato Generale del Ministero della giustizia, dei consigli giudiziari e dei dirigenti degli uffici, la lettura di atti dei fascicoli personali nonché delle prove acquisite nel corso delle indagini» (art. 18, comma 3, lett. *b*, decreto citato).

La peculiarità dell'attività amministrativa dell'Ispettorato sta, dunque, nel fatto che può fungere da presupposto, non soltanto per ulteriori atti che parimenti restano manifestazione di amministrazione attiva, ma anche per atti d'impulso di un'azione e di un'attività a carattere, invece, giurisdizionale, presieduta dai principi di legalità, tipicità e dalle più ampie garanzie proprie del processo penale¹. I risultati della attività amministrativa dell'Ispettorato, riversati nel rapporto conclusivo possono essere, in altri termini, utilizzati appieno nel giudizio disciplinare.

Regolazione dell'attività dell'Ispettorato e suoi limiti sistematici

Pare per conseguenza evidente che un problema di interferenza eccedente l'equilibrio costituzionalmente imposto può discendere dalla eventualità che il modo di esercizio, o della utilizzazione, delle, diciamo così, "competenze" dell'Ispettorato, si risolva in travalicamento dei limiti della potestà attribuita in funzione, come detto, servente l'assetto dei rapporti tra poteri delineato dalla Costituzione.

E nei fatti, questo è stato da sempre considerato il nodo critico: che all'interno dell'area d'interferenza relativa alla vigilanza sul corretto funzionamento del servizio giustizia, voluta dal Costituente, potessero in concreto avere spazio e realizzarsi modi d'esercizio invasivi delle attribuzioni e dell'indipendenza della magistratura.

¹ È sufficiente richiamare le regole a garanzia della terzietà e imparzialità del giudice; della difesa personale e tecnica; del contraddittorio, della parità delle armi, dell'oralità; del principio *nemo tenetur se detegere*; della ragionevole durata.

Ed é appunto in vista della esclusione di questo rischio che si richiede una procedimentalizzazione dei rapporti e dell'azione.

Non per astratto amore della procedura.

Nel nostro sistema, la legge n. 241 del 1990, specie a seguito degli interventi novativi del 2005 e 2009, reca la codificazione della teoria del procedimento come "forma della funzione" amministrativa, ovverosia del procedimento quale luogo in cui meglio possono comporsi autorità, interesse pubblico e legalità.

Detta codificazione segna una svolta netta dell'intero sistema nel senso della rivalutazione del profilo formale del procedimento in funzione di garanzia.

Ai fini che qui interessano basterà al proposito brevemente ricordare che la procedimentalizzazione così positivamente accolta quale linea portante di ogni intervento dell'amministrazione, si pone in una posizione intermedia tra i due modelli per così dire classici di regolazione dell'azione amministrativa: quello statunitense, da cui mutua la "struttura snella e l'impostazione per principi"; quello austriaco e tedesco, da cui ricava l'attenzione alla regolazione del procedimento e all'interazione tra organizzazione e attività.

Ciò che, anche a costo di ripetizioni, mi preme sottolineare è, tuttavia, che è proprio la materia e l'oggetto dell'attività ispettiva in genere sui servizi della giustizia, e d'inchiesta sui comportamenti in tesi scorretti dei magistrati in particolare, a reclamare la massima attenzione alle garanzie.

Se, infatti, la tutela dell'indipendenza del magistrato rileva anche in materia di responsabilità disciplinare, perché la prospettiva dell'irrogazione di una sanzione può condizionare il magistrato nello svolgimento delle funzioni che l'ordinamento gli affida, ed é necessario, dunque, che siano adottate, in ambito disciplinare, tutte le misure volte a evitare ogni indebito condizionamento (C. cost. n. 87 del 2009), non dissimile *ratio* di tutela e analoga esigenza che sia evitato ogni indebito condizionamento e siano garantite indipendenza e autonomia di giudizio, non possono non ispirare la

regolazione degli accertamenti preliminari, seppure di per sé a carattere amministrativo, posti in essere dall'Ispettorato.

Occorre dunque anzitutto tenere ben fermo il presupposto che l'attività ispettiva consiste in un procedimento amministrativo d'accertamento al quale si applicano i principi di legalità, imparzialità, comunicazione, trasparenza, congruità e proporzionalità che debbono ispirare ogni azione dell'Amministrazione: congruità e proporzionalità costituendo in particolare, per l'attività dell'Ispettorato e quali proiezioni del bilanciamento tra indipendenza della magistratura e controllo dell'attività giudiziaria, indicatori necessari dell'esercizio dell'autorità secondo il canone, prima evocato, di una "funzionalità credibile".

E il Consiglio Superiore ha già da tempo tracciato – seppure indirettamente, occupandosi delle possibilità di reazione dei soggetti ispezionati e degli stessi Magistrati ispettori e con specifico riferimento alla materia delle inchieste – linee guida chiare (basterà qui ricordare le delibere del CSM del 26 ottobre 1995 e del 28 aprile 1998), ampiamente recepite, quanto a contenuto essenziale dell'avviso di avvio del procedimento e a conformazione a regole e principi dettati dalla legge n. 241 del 1990, dal d.m. 20 novembre 1995, n. 540 (art. 4), in tema di procedimenti di competenza del Ministro della Giustizia.

Da siffatto sistema normativo, primario e secondario, emergono con sufficiente precisione alcune regole fondamentali.

È sempre necessaria la specificazione dell'oggetto dell'incarico, in ossequio a criteri minimi di legalità.

La dizione "senza particolari formalità" utilizzata per le inchieste amministrative (art. 12, comma 3, l. n. 1311 del 1962) non può, perciò, significare uso disinvolto delle modalità operative, né legittimare eccezioni alle garanzie dovute all'eventuale incolpabile come persona e come appartenente all'ordine giudiziario.

Natura, funzioni e criteri di composizione dell'Ispettorato comportano che il rapporto di sovraordinazione tra Capo dell'Ispetto-

rato e Magistrato ispettore va inquadrato in senso meramente organizzativo e funzionale. Le connotazioni proprie del rapporto gerarchico possono dunque essere riferite esclusivamente al primo aspetto; sotto l'aspetto funzionale la sovraordinazione non può implicare invece alcun potere d'ordine.

In relazione alle modalità di espletamento dell'attività ispettiva in genere e d'inchiesta in particolare spetta perciò al Capo dell'Ispettorato (solamente) un potere di direzione e di indirizzo, cui consegue l'attribuzione di responsabilità ai delegati in base a direttive limitate a metodi, scopi concreti e compiti.

Proprio perché si parla di direttive e deve escludersi un potere generale d'ordine, le indicazioni del Capo dell'Ispettorato non possono rivestire carattere tassativo ed elidere gli ambiti di discrezionalità riservati ai delegati, ferma la regola che il delegato che intenda non attenersi ad una direttiva o a una raccomandazione legittima dovrà motivatamente giustificare la sua scelta.

Le modalità concrete di realizzazione dell'attività delegata restano per l'effetto affidate all'autonomia del soggetto titolare dell'incarico e del responsabile della procedura: autonomia avvalorata, nel caso dell'Ispettorato Generale, dalla previsione legislativa che le funzioni di Ispettore Generale sono assegnate esclusivamente a componenti della magistratura.

La salvaguardia dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giudiziaria deve, perciò, intendersi affidata anche e direttamente alla responsabilità individuale dei Magistrati ispettori, proprio perché magistrati.

I Magistrati ispettori delegati per l'esercizio di attività istruttorie, ispettive o d'inchiesta assumono in conclusione la veste di responsabili dei relativi procedimenti e vanno riconosciute loro indipendenza d'azione, autonomia di valutazione e facoltà di sindacato ancora più incisive, attesa la natura e la funzione dell'attività espletata, rispetto a quelle che normalmente assistono l'esercizio di qualsivoglia altra attività amministrativa.

Può trarsene, io credo, un codice “procedurale” a cui si è tentato di dare vita emanando direttive nei seguenti termini.

A) Attività ispettiva

1) Le ispezioni, ordinarie straordinarie o mirate, sono programmate e condotte secondo i principi fissati dalla legge n. 241 del 1990, e nel rispetto in particolare delle regole di comunicazione, ostensione, e non interferenza nell’attività giurisdizionale; saranno altresì ispirate al canone della leale collaborazione con gli uffici ispezionati.

A tale fine:

- a. gli obiettivi specifici fissati per l’attività ispettiva sono resi pubblici ad inizio di ogni anno (*in concreto sono pubblicati sul sito dell’Ispettorato <https://ispettorato.giustizia.it>*);
- b. il programma ispettivo, comprensivo delle sedi da ispezionare e della formazione delle *equipe* ispettive, è predisposto e comunicato con congruo anticipo agli uffici interessati (*in concreto si è predisposto che ciò avvenisse con cadenza almeno semestrale*);
- c. agli uffici interessati sono inviate dettagliate istruzioni per la raccolta e la comunicazione, per quanto possibile da remoto, dei dati traibili dai registri informatizzati o cartacei;
- d. il personale dell’ispettorato e gli ispettori designati restano a disposizione degli uffici interessati per le istruzioni e i chiarimenti necessari.

2) L’attività ispettiva è rivolta esclusivamente all’accertamento della regolarità e della funzionalità dei servizi di giustizia erogati dagli uffici giudiziari; non deve essere condotta con metodi inquisitori; non consente l’esternazione di propositi punitivi né apprezzamenti di merito estranei allo scopo e alla funzione per la quale è esercitata; risponde alla logica della minore invasione possibile.

3) Gli ispettori devono ricercare sin dove è possibile la collaborazione degli uffici ispezionati e sono essi stessi chiamati ad agi-

re anzitutto in funzione di collaborazione al miglioramento del servizio giustizia.

4) Il Magistrato ispettore che assume il ruolo di “Capo del gruppo ispettivo” é responsabile della sub-unità organizzativa costituita dalle unità di personale con lui delegate alla verifica; é per conseguenza responsabile del procedimento di verifica ai sensi degli artt. 5 e 6 della legge n. 241 del 1990; è responsabile delle eventuali raccomandazioni e prescrizioni urgenti impartite (*ex art.* 10 l. n. 1311 del 1962) in corso di ispezione; rispetta le regole di comunicazione e d’interlocuzione con i Capi degli uffici interessati; è responsabile della trasmissione al Capo dell’Ispettorato della relazione finale e delle eventuali segnalazioni a fini disciplinari o comunque destinate ai dipartimenti e agli uffici di diretta collaborazione del Ministero.

5) Spetta al Capo dell’Ispettorato la formulazione di eventuali proposte disciplinari e l’interlocuzione in genere con l’ufficio del Gabinetto del Ministro, con i Dipartimenti e gli uffici dell’Amministrazione centrale, con gli altri Organi aventi attribuzioni in materia disciplinare e con i Capi degli uffici giudiziari per le questioni esulanti l’ambito delle attività ispettive delegate;

6) Il Capo dell’Ispettorato è tenuto a vigilare sul corretto espletamento dell’attività ispettiva.

B) Attività d’inchiesta

1) Il presupposto dell’attività di accertamento non può essere indeterminato o generico, e non può fondarsi su anonimo.

2) L’oggetto dell’attività deve presentare caratteri di specificità e deve essere riferibile ad una o più ipotesi specifiche di illecito disciplinare.

3) In caso d’inchiesta l’oggetto dell’incarico (comunemente e d’ora in avanti chiamato “lettera d’incarico”) deve essere riportato nel provvedimento d’attuazione con il quale il Capo dell’Ispettorato individua i Magistrati ispettori delegati allo svolgimento del-

l'attività d'inchiesta e dà loro mandato e istruzioni.

Il provvedimento attuativo del Capo dell'Ispettorato, in particolare,

a. dovrà riportare:

a.a. l'oggetto dell'incarico conferito al Magistrato ispettore in base al mandato del Ministro, riferibile ad ipotesi suscettibili di rilievo disciplinare;

a.b. una sintetica enunciazione delle fonti dell'ipotetico addebito;

a.c. i soggetti destinatari dell'inchiesta, se già individuati o chiaramente individuabili in base agli atti che hanno costituito la notizia da accertare;

b. dovrà individuare:

b.a. i Magistrati ispettori delegati e, tra questi, se più, il responsabile del procedimento accertativo;

b.b. i Dirigenti o Direttori ispettori e gli ausiliari che dovranno assisterli, rispettivamente, nelle attività di acquisizione dei dati e nelle attività di verbalizzazione;

c. potrà dettare direttive:

c.a. in ordine alle modalità di conduzione dell'inchiesta;

c.b. finalizzate al particolare rispetto, avuto riguardo alle connotazioni del caso concreto, di regole procedurali, delle garanzie dell'incolpato, dell'indipendenza della funzione esercitata e del principio di non ingerenza nell'attività giurisdizionale.

4) La collaborazione nei confronti degli ispettori ad opera dei magistrati e dei Capi degli uffici giudiziari presso cui si svolge l'attività d'accertamento, può essere richiesta nei limiti imposti dalla esigenza di salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza della funzione giudiziaria.

5) I Capi degli uffici presso cui è svolta l'inchiesta e i magistrati sottoposti all'indagine amministrativa hanno il diritto di esigere che lettera d'incarico e mandato attuativo siano loro esibiti

onde poter verificare se l'attività di accertamento è svolta in concreto nell'ambito del mandato.

6) Nel caso in cui non siano rispettate le garanzie di specificazione, di comunicazione, trasparenza, congruità e proporzionalità prima enunciate, cessa il dovere collaborativo dei Capi degli uffici e dei magistrati assoggettati ad inchiesta.

7) Deve essere consentito ai magistrati nei cui confronti si ipotizzano fatti di rilievo disciplinare di avvalersi delle garanzie difensive. Si applicano per quanto compatibili le disposizioni dell'art. 220 disp. att. cod. proc. pen.².

8) Le relazioni conclusive devono essere redatte in autonomia dagli Ispettori delegati allo svolgimento dell'attività d'inchiesta, senza interferenze del Capo dell'Ispettorato sulle valutazioni da loro espresse in ordine all'esistenza, o non, di fatti o di comportamenti suscettibili di valutazione in sede disciplinare.

9) La formulazione di proposte rivolte al Ministro è riservata al Capo dell'Ispettorato, al quale spetta evidenziare l'eventuale difformità della sua valutazione rispetto a quella dei Magistrati ispettori e darne giustificazione al Ministro.

10) Nel caso di attività d'inchiesta demandata dal Consiglio Superiore della Magistratura, spetta invece al Magistrato ispettore responsabile della procedura trasmettere direttamente al Consiglio la relazione e gli atti allegati, inviandone contemporaneamente copia al Ministro (art. 40 D.P.R. n. 916 del 1958), oltre che al Capo dell'Ispettorato che potrà, se ritiene, fornire sue osservazioni al proposito.

11) Compete agli ispettori e al responsabile della procedura d'inchiesta la denuncia di fatti ulteriori ritenuti forieri di respon-

² Prevedendo il d.lgs. n. 109 del 2006 che nel giudizio disciplinare si applicano le norme del codice di procedura penale, pare evidente che tali norme in tanto possono trovare applicazione in quanto alla nozione di indagato o "imputato", "reato" e "penale" di si sostituiscono quelle di "incolpato", "fatto disciplinarmente rilevante", "disciplinare": nello stesso senso, d'altronde S.U. n. 15976 del 2009, non massimata sul punto.

sabilità penale o erariale; nessuna ingerenza può essere esercitata in tali ambiti dal Capo dell'Ispettorato.

12) Il Capo dell'Ispettorato è tenuto a vigilare sul corretto espletamento dell'attività d'inchiesta.

C) Interlocuzioni in genere, al fine di acquisire o fornire informazioni

Quanto ai rapporti con gli altri organi cui compete il potere di vigilanza, va ricordato che l'Ispettorato si muove per lo più quale delegato del Ministro per l'acquisizione di notizie ai sensi degli artt. 13 e seguenti r.d.lgs. n. 511 del 1946; 14 l. 195 del 1958; 56 d.P.R. n. 916 del 1958.

Chiede per conseguenza meri chiarimenti ("oggettivi") ai Capì degli uffici e, tramite gli stessi, chiarimenti e se del caso eventuali "spiegazioni" ai magistrati interessati.

Deve essere in ogni caso chiarito che ogni interessato resta libero di non rispondere ove ritenga che sussistono gli estremi per una sua incolpazione.

Anche a tale proposito, così come con riferimento ad ogni altra ipotesi in cui l'Ispettorato sia chiamato a rivolgersi agli altri titolari del potere disciplinare o all'Organo di autogoverno, ritengo necessario tuttavia rimarcare come sia acquisizione oramai consolidata che, allorché più soggetti muniti di poteri autoritativi debbano "spartirsi" una sfera (grande o piccola) di competenze o di attribuzioni, principi generali quali quelli di responsabilità, precauzione e sostituzione richiedono anzitutto una trasparente ed efficace proceduralizzazione dei meccanismi di azione e di interlocuzione oltre che, se del caso, di cooperazione.

Vista dall'ottica dell'Ispettorato (apparato che come detto svolge attività amministrativa nell'ambito di un rapporto di "diretta collaborazione" con il Ministro, che la legge vuole composto da soggetti aventi *status* di magistrato, che è a servizio altresì dell'organo di autogoverno della magistratura), la leale collaborazione consiste nel dovere di assicurare non soltanto nei confronti del Mini-

stro, ma agli organi in genere titolari dell'azione disciplinare e al Consiglio Superiore quale organo di autogoverno, l'ordinato perseguimento di finalità condivise di vigilanza, rispettando l'autonomia dell'ordine giudiziario e garantendo il valore dell'indipendenza dei giudici.

Sicché una procedimentalizzazione del suo agire, e dei rapporti che esso deve tenere, serve a conferire trasparenza all'operato non solo dell'Ispettorato ma dell'amministrazione tutta.

Credo fermamente, d'altro canto, che la corretta realizzazione del dovere dell'Ispettorato di assicurare quella funzionalità credibile del proprio operato, di cui si è più volte parlato, neppure apparentemente invasiva della sfera riservata alla giurisdizione, non possa dipendere esclusivamente dalla sensibilità, o dalla esperienza, del Capo occasionalmente nominato; richiedendo invece, anch'essa, la possibilità di un controllo esterno, che resterebbe estremamente incerto in assenza di una definizione e di una costante verifica delle regole, anche relazionali, cui parametrare il vaglio di correttezza istituzionale.

L'auspicio è, in conclusione, nel senso di una sempre maggiore attenzione ai limiti funzionali, alla correttezza procedurale, al rispetto dei protocolli di interlocuzione.

SUI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO STATALE E ORDINAMENTO SPORTIVO

Paolo GROSSI

1. Mi preme, innanzi tutto, di fare i conti con i miei uditori, cercando di definire lo scopo e il contenuto di questa Relazione introduttiva; la quale – nel mio modesto intendimento – vorrebbe dare il contributo di una maggior chiarezza su alcune nozioni (per esempio, ‘ordinamento’, ‘autonomia’) che, come ho potuto constatare nelle molte letture fatte nei mesi passati, continuano ad essere usate – accolte o respinte – nell’odierno dibattito scientifico sulla ‘reale’ valenza del diritto sportivo, ma su cui le idee restano sostanzialmente assai confuse.

Vorrei anche sottolineare che è l’unico piano nel quale possa correttamente collocarsi, per doverosa riservatezza, chi – come me – assolve tuttora la funzione di giudice costituzionale. Sono, però, anche convinto che l’auspicato risultato di una chiarificazione teorica può giovare assai agli operatori pratici, agli stessi avvocati amministrativisti che hanno lodevolmente organizzato questo Convegno di studi; è, infatti, grazie all’accoglimento o al rifiuto di determinate categorie teoriche ordinanti che si hanno immediate implicazioni e incidenze allivello del cosiddetto diritto positivo.

Se desidero esprimere un sincero ringraziamento all’avvocato Iaria e al professor Ferrara per un invito che ho accolto con pia-

Si pubblica qui la Relazione introduttiva al Convegno di studi “I rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo” tenuta a Firenze presso la Fondazione CESIFIN il 2 dicembre 2011.

cere e che altamente mi onora, aggiungo altresì che mi sento qui come accerchiato da agguerriti avversarii. Io sono, infatti, come è forse risaputo, un convinto assertore della provvidenzialità del pluralismo ordinamentale di Santi Romano e proprio alla attualità del suo messaggio scientifico nella odierna crisi delle fonti dedicai, nel 2005, la mia lezione dottorale di Bologna¹. Al contrario, Leonardo Ferrara, che presiede ai nostri lavori, e Giuseppe Manfredi, che è il secondo Relatore di questo pomeriggio, sono due studiosi che non recedono da posizioni di convinto statalismo.

Per calare subito nel nostro specifico terreno, vorrei cominciare dichiarando una piena adesione alla conclusione che Alberto Massera affermava (e, poi, ribadiva) in due documentatissimi saggi del 2007 e del 2008, e cioè che “la ricostruzione dei rapporti tra organizzazioni e regole delle istituzioni sportive e organizzazioni e regole delle istituzioni politiche secondo i dettami della teoria romaniana della pluralità degli ordinamenti giuridici sembra continuare a rimanere particolarmente propizia”². Conclusione fatta sostanzialmente propria, più recentemente, da Antonio Romano Tassone, che riassume così alcune sue pagine di rimediazione del nostro problema: “Questa prospettiva di rivalutazione in chiave autonomistica della teoria ordinamentale (la cui portata è contestata proprio per quanto riguarda l’ordinamento sportivo) va, almeno a mio avviso, adeguatamente considerata”³. Affermazioni che, su un piano generale, faceva Sabino Cassese già nel 2002 in rap-

¹ P. GROSSI, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, ora in P. GROSSI, *Nobiltà del diritto Profili di giuristi*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 669 ss..

² A. Massera, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Diritto pubblico*, a. 2008, p. 121. Dove si ripete una identica convinzione, espressa con identici termini, in: *Lo sport e il principio della parità delle armi, tra politiche antidoping e diritto della concorrenza*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, a. 2007.

³ A. Romano Tassone, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e tutela giurisdizionale*, in *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, a cura di R. Lombardi, S. Rizzello, F.G. Scoca, M.R. Spasiano, Milano, Giuffrè, 2009, p. 73.

porto alla ‘crisi dello Stato’⁴, e, nel 2006, Guido Rossi con riferimento a quel fenomeno in crescita (e tuttora in crescita) che è la cosiddetta ‘globalizzazione giuridica’⁵.

Rammemorando che ho studiato e insegnato per decenni la storia del diritto e che l’ho sempre concepita come una comparazione fortemente dialettica tra passato e presente, mi permetto di invitare me stesso e voi tutti a non dimenticare quando e perché si originò – circa cento anni fa – in un gius-pubblicista fortemente improntato a un deciso storicismo come Santi Romano la teorizzazione del diritto quale ordinamento e la conseguente teorizzazione della pluralità degli ordinamenti giuridici: tutto nasceva dalla oggettiva contemplazione della crisi dello Stato, ossia della sua progrediente incapacità a ordinare adeguatamente la società, e della crisi della legge quale primaria fonte disciplinatrice. Cento anni fa cominciava a profilarsi quel processo destrutturante che, perdurando imperterrita per tutto il Novecento, ha assunto, nei decenni che stanno immediatamente alle nostre spalle, delle proporzioni da taluno ritenute inquietanti quando ci è dato di osservare non tanto e non solo la riscoperta di una pluralità di fonti ormai liberate dalla vecchia prigionia gerarchica ma addirittura la loro marcata de-tipicizzazione. Intendo dire che, oggi come cento anni fa, oggi – aggiungo – assai più che cento anni fa, il terreno storico è straordinariamente propizio per una ricostruzione dell’universo giuridico in chiave pluri-ordinamentale.

2. Credo che possa giovare uno sguardo, necessariamente sommario, al grosso dibattito che si è sviluppato negli ultimi sessanta anni sul tema che è oggi alla nostra attenzione.

Assai robusta è la corrente che vorrei chiamare integrazionistico/statalistica, tendente cioè a riassorbire completamente lo sport

⁴ S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma/Bari, Laterza, 2002, soprattutto p. 74 ss..

⁵ G. Rossi, *Il gioco delle regole*, Milano, Adelphi, 2006, p. 78 ss..

come fenomeno giuridico all'interno della dimensione statale e che si svolge in perfetta continuità, sia prima, sia dopo il cospicuo intervento normativo del 2003 di cui si parlerà in prosieguo.

Ci fu anche chi non ebbe esitazione a collocarlo fuori della giuridicità. Il processualista Carlo Furno, statalista e legalista, in un amplissimo saggio del 1952, partendo dalla indiscutibile convinzione che “la gara sportiva è sempre un puro gioco”⁶, senza neppure lasciarsi sfiorare dalla opinione di chi aveva disegnato nella stessa comunità dei giocatori un possibile ordinamento privato⁷, arrivava a negarne fermamente la pur minima rilevanza giuridica. Altri, come Alfonso Quaranta, l'attuale Presidente della Corte Costituzionale, nel 1979, non si scostava dalla persuasione che lo sport nazionale “presenta le caratteristiche proprie di un ordinamento nazionale derivato da quello statale”⁸.

In tempi più recenti e dopo l'intervento legislativo del 2003, Leonardo Ferrara porta avanti una operazione decisamente riduzionistica. Per lui “ordinamento sportivo significa semplicemente gruppo sociale organizzato”⁹; per cui, anche se sarebbe bene “eliminare dal campo problematico una falsa questione”¹⁰ eliminando un termine – *ordinamento* – foriero di tanta ambiguità almeno nella riflessione giuridica italiana, un'unica concessione appare tollerabile per il suo riduzionismo: “può ammettersene ancora l'uso, alla condizione però, per dirla con lo storico del diritto, che sia resa perfettamente innocua”¹¹.

Lo storico del diritto sarei io, ed è circostanza di notevole rilievo culturale che Ferrara, malgrado il suo deciso dissenso dalle

⁶ C. Furno, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, a. 1952, p. 656.

⁷ W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati* (1929), Milano, Giuffrè, 1963, p. 30.

⁸ A. Quaranta, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, a. 1979, p. 32.

⁹ L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Diritto Pubblico*, a. 2007, p. 20.

¹⁰ L. Ferrara, *ibidem*, p. 3.

¹¹ L. Ferrara, *ibidem*, p. 20.

mie impostazioni, si dèdichi alla lettura di certe mie pagine (mentre io, a mia volta, leggo le sue), segno di quell'ascolto dell'altro e del diverso che fa onore al mio amico amministrativista e che dovrebbe essere il canone orientatore di ogni ricerca scientifica che tenda alla propria crescita e al proprio irrobustimento epistemologico. Ferrara ha letto una mia 'voce' *Ordinamento*, redatta alcuni anni fa per un dizionario di filosofia del diritto, nella quale, accanto alla nozione carica di specificità e di tecnicità con cui la usano Romano e i romaniani, registravo anche un uso generico, privo di contrassegni tecnici, tutto sommato banale e sicuramente innocuo, che trovavo in cultori del positivismo giuridico, addirittura in Kelsen e in Bobbio, e indicante semplicemente un insieme di norme fra loro collegate¹².

Cerco di terminare la mia sommariissima rassegna della corrente integrazionista facendo almeno menzione di due studiosi che sono fra i protagonisti del nostro Incontro. Per Giuseppe Manfredi "non è dato comprendere perché i gruppi sportivi debbano avere un regime diverso rispetto a quello di altri gruppi sociali"¹³, giacché gli "sembra che... l'ordinamento sportivo debba essere integrato nell'ordinamento statale al pari degli altri ordinamenti infrastatali"¹⁴. Per Antonino De Silvestri, di cui è previsto tra poco un intervento, "attualmente il diritto nazionale dello sport è sinonimo di diritto statale dello sport"¹⁵.

3. Altrettanto robusta è la catena di interpretazioni e categorizzazioni del diritto sportivo in chiave ordinamentale, vale a dire pluri-ordinamentale.

¹² P. GROSSI, *Ordinamento*, ora in P. GROSSI, *Società, diritto, Stato - Un recupero per il diritto*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 205.

¹³ G. Manfredi, *Gruppi associativi e tutela endoassociativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, a. 2011, p. 695.

¹⁴ G. Manfredi, *ibidem*, p. 696.

¹⁵ A. De Silvestri, *La Corte Costituzionale 'azzoppa' il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, in *Giustiziasportiva* online.it.

Le intuizioni, segnate dal giurista Santi Romano nel suo libretto di teoria generale del diritto del 1918, hanno la buona sorte di essere portate innanzi, sviluppate e articolate da uno studioso che, insieme al possesso delle più affinate tecniche giuridiche, aveva la forza speculativa e la cultura per guardare al diritto *ex parte philosophiae* ed elevarlo a una dimensione autenticamente filosofica. “Il diritto dei privati”, che Widar Cesarini Sforza scrive originariamente nel 1929, può essere considerato il primo provvedutissimo avvio di un itinerario che giunge continuo fino a noi.

È lì che si individua, all’interno di una vasta gamma di ordinamenti giuridici, quello formato dalla comunità degli sportivi e dove si sottolinea la assoluta peculiarità dei principii generali disciplinanti lo sport, “i quali involgono una particolarissima concezione persino della vita umana”¹⁶. Nel 1933, in una specifica messa a fuoco dell’occhiale sul diritto sportivo, Cesarini Sforza non aggiunge che poco alla ricchezza delle sue pagine di quattro anni prima¹⁷.

Autorevolissima è la adesione che alla impostazione cesariniana dà Massimo Severo Giannini in un saggio del 1946¹⁸ ribadito nelle conclusioni cinquanta anni dopo¹⁹; cui si aggiunge, con pari autorevolezza, nel ‘55, quella di Angelo Falzea²⁰.

Una posizione singolare presenta, invece, Giuseppe Guarino, che, nel 1996, arriva alla identificazione di un ordinamento giuridico originario dello sport, enfatizzando, però, indebitamente la nozione della comunità sportiva come formazione sociale ex articolo 2 della Costituzione, come se – ad esempio – non fossero del-

¹⁶ Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, cit., 36.

¹⁷ W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Il Foro Italiano*, a. 1933, I, col. 1381 ss..

¹⁸ M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, a. 1946.

¹⁹ M.S. Giannini, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, a. 1996.

²⁰ A. Falzea, *Lo sport e il diritto*, in *Annuario della Università degli Studi di Messina*, anno accademico 1955/56, Messina, S.T.E.M., 1955.

le formazioni sociali anche tutte le associazioni di cui parla il Codice Civile²¹.

L'evento maggiormente consolidativo è stato, per la corrente pluri-ordinamentale, un testo legislativo – il D.L. 220 del 2003 con la conseguente L. di conversione 280 dello stesso 2003 – dove non ci si limita a fissare seccamente una normativa, ma la si inserisce in un inquadramento teorico operando una scelta scientifica assolutamente inconsueta a un legislatore generalmente povero di strumenti culturali come quello italiano. Mario Pescante, Sotto-segretario di Stato per i beni e le attività culturali, che partecipa attivamente alla discussione parlamentare rappresentando il Governo, ricorda espressamente “la tesi sostenuta dal Santi Romano e dal Giannini sulla pluralità degli ordinamenti” e sottolinea, quale finalità prima del D.L. 220, che “è sorta la necessità di chiarire in termini normativi i confini tra i due ordinamenti”²². Non ha torto Manfredi, quando vi rileva con esemplare probità (ma anche con un certo disappunto unito a un moto di sincera sorpresa per tanto zelo da parte del legislatore) la “affermazione in via legislativa del paradigma del pluralismo giuridico”²³.

4. È tempo di passare al tentativo di offrire quei chiarimenti concettuali di cui si parlava all'inizio, cominciando con la nozione più greve di possibili (anzi: probabili) fraintendimenti, quella di ‘ordinamento giuridico’.

A questo proposito, comincerei col rimuovere, sia la nozione bobbiana di ordinamento quale complesso di norme collegate²⁴,

²¹ G. Guarino, *Lo sport quale 'formazione sociale' di carattere internazionale*, in *Scritti in onore di Aldo Piras*, Milano, Giuffrè, 1996.

²² *Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva - Discussione sulle linee generali - A. C. 4268*, p. 7.

²³ G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale - I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 224 (ma si veda tutto il capitolo II).

²⁴ N. Bobbio, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 1960, p. 3: “nella realtà le norme giuridiche non esistono mai da sole, ma sempre in un contesto di norme... questo contesto di norme si suole chiamare ordinamento”.

innocua – si diceva più sopra – ma inutile quando non dannosa perché fonte di equivoci, sia la nozione di ordinamento giuridico derivato che “rappresenta una contraddizione in termini”²⁵, come dice benissimo Leonardo Ferrara con il quale sono lieto di concordare. E se qualcuno si domandasse il perché di una così drastica rimozione, sarebbe facile una pronta risposta: perché la nozione di ordinamento giuridico, espressione di una costruzione autenticamente pluralistica del ‘giuridico’, implica il necessario riferimento alla vita di comunità autenticamente originarie, nel senso di non-derivate.

Vale la pena di attardarsi un momento sopra questo nucleo argomentativo, che è alla estrema fondazione dell’analisi e della costruzione romaniano/cesariniano/gianniniana.

La sorte della proposta di Santi Romano durante il corso del Novecento è stata, a dir poco, singolare: citatissima ma troppo spesso considerata come una specie di oggetto misterioso assolutamente incompreso. Talvolta vi si è aderito, ma con una adesione nominale che lasciava intatta la interiore diffidenza del cosiddetto giurista di diritto positivo allarmato dalla possibilità di turbamenti per la sua quiete sonnolenta. Ha perfettamente ragione Giannini, quando, nel ‘46, afferma che “la nozione di ordinamento giuridico, nella nostra scienza giuridica, è rimasta allo stato embrionale”²⁶; constatazione resa ancor più allarmante quando, cinquanta anni dopo e a ben quarantotto anni dall’entrata in vigore della innovativa carta costituzionale repubblicana, lo stesso Giannini si trovò costretto ad ammettere desolato: “credo opportuno tornare ancora sul tema, perché non mi sembra che in quanto successivamente [cioè dopo la pubblicazione del suo primo saggio] è stato scritto si sia sufficientemente tenuto conto dei profili generali”²⁷.

Il nostro Maestro, ponendosi nel 1946, com’è sempre stato ti-

²⁵ Ferrara, *L’ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, cit., p. 13.

²⁶ Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., p. 85.

²⁷ Giannini, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., p. 671.

pico del suo bulino scarnificatore, problemi di indole generale, aveva qualificato il concetto di ordinamento giuridico come “appartenente alla categoria delle nozioni giuridiche liminali”²⁸. Potrei essere – senz’altro – d’accordo se si intende puntualizzare che con esse ci troviamo necessariamente agli estremi confini dell’universo giuridico, ma non lo sarei affatto se la si spiega, come pretende Giannini, quale “nozione, il cui contenuto non può se non essere assunto *aliunde*: dall’etica, dalle scienze economiche, dalla sociologia, dalle scienze naturali”²⁹.

Intendiamoci: tutto il diritto attinge dalla morale, dalla religione, dalla cultura, dall’economia, e questo è perfino superfluo affermarlo; ma la nozione di ordinamento giuridico, così come Romano la disegna, è sì nozione liminale – se vogliamo, di frontiera – ma già intrinsecamente giuridica. Come non ricordare la nitida precisazione che l’autore de ‘L’ordinamento giuridico’ tiene a sottolineare al lettore in una pagina del suo libretto e che ha quasi il timbro di un ammolimento? Ecco la precisazione, con la quale il grande gius-pubblicista indica il senso e l’oggetto della propria avventura intellettuale: “ci siamo, naturalmente, dovuti spingere sino alle ultime regioni, in cui è dato respirare l’atmosfera giuridica, ma non le abbiamo mai oltrepassate”³⁰.

Sta proprio qui la pregnanza e la validità culturale della teoria romaniana: nel permetterei di percepire tutta la ricchezza dell’universo giuridico ben al di là dello Stato e della sua ombra, nell’essere una sostanziosa e preziosa occasione di recuperi, anche se lo Stato – ed è appena il caso di rimarcarlo – ha preteso nell’esperienza degli ultimi secoli di esaurire le manifestazioni del ‘giuridico’.

Giannini guarda con attenzione entro quella che potrebbe rappresentarsi come la struttura interna di un ordinamento giuridico e

²⁸ Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., p. 87.

²⁹ Giannini, *loc. ult. cit.*

³⁰ Santi Romano, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946 (II edizione riveduta dall’autore), p. 97.

ne fissa bene quelli che si definirebbero i suoi elementi costitutivi; che sono, secondo lui, la pluri-soggettività, l'organizzazione, la normazione³¹. Nulla da eccepire; però, arrestandoci qui, mi sembra che si trascuri o che, tutt'almeno, non si espliciti con sufficiente intensità il seguente carattere assolutamente basilare: deve trattarsi di una comunità, piccola o grande, che trova il suo fattore di coesione in valori assunti (e condivisi) da ciascuno dei suoi membri quale fondamento ineludibile, quel fondamento che giustifica interamente ogni regola comunitaria e la assolutizza nella coscienza dei socii, imponendone una inderogabile osservanza; quel fondamento che, nella sua tipicità e irripetibilità, identifica quel singolo ordinamento rispetto a ogni altro, lo rende in sé – cioè nel proprio ordine – completo ed autosufficiente.

In altre parole, il carattere originario di un ordinamento esprime l'idea che le ragioni o le giustificazioni fondative di questo corrispondano, nel profondo, alla vita della relativa comunità, per come questa, nel suo complesso ma peculiare strutturarsi, sia stata capace di individuare e salvaguardare gelosamente i propri caratteri e la propria specifica identità.

5. Ed ecco affacciarsi per noi la domanda centrale, che non possiamo eludere: sono questi i tratti tipizzanti dell'ordinamento sportivo? lo sarei propenso a una risposta positiva.

Lo sport è, infatti, una dimensione della persona attinente alla sua spiritualità; affermazione che può apparire paradossale, se si pensa al rilievo che ha anche la fisicità di un soggetto, l'educazione e il governo che il soggetto esercita sulle proprie forze fisiche. Lo sportivo autentico è, però, prima di tutto, un soggetto virtuoso, nel senso che è chiamato al dovere irrinunciabile di esercitare alcune virtù, ritenute supreme e il cui mancato esercizio lo pone

³¹ Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., p. 85.

fuori della comunità: il *puro agonismo* come atteggiamento di fondo, la *lealtà*.

L'etica, una certa etica, un'etica assolutamente specifica è il momento di rilievo – e momento caratterizzante – del fenomeno sportivo. Né sono io il solo a scrivere un siffatto fervorino: l'Unione Europea, fin dal 1992, varò un 'Codice europeo di etica sportiva' e il nostro CONI, nel 2004, volle redigere un proprio 'Codice di comportamento sportivo' istituendo contemporaneamente una Autorità Garante; comportamento che non può mai infrangere – secondo l'articolo 2 – i doveri di lealtà e di correttezza³². In un importante documento di lavoro della Commissione Europea del 29 settembre 1997 intitolato "Evoluzione e prospettive dell'azione comunitaria nel settore dello sport" si afferma che "lo sport svolge nella società un ruolo moralizzatore" grazie a "i valori associati al fair play, alla solidarietà, alla concorrenza leale, allo spirito di squadra"³³.

Insomma, i comportamenti eticamente riprovevoli violano nel profondo l'ordinamento sportivo; ed è proprio su questo nucleo caratterizzante che si distanziano (anzi: si oppongono) sport e gioco, con buona pace dell'ottimo Furno. Non v'è dubbio che il carattere ludico sia una delle dimensioni dello sport, ma non v'è ugualmente dubbio che non ne è la prevalente e, soprattutto, non è quella *tipizzante*. Gli aspetti ludici sono, infatti, sopravanzati e assorbiti da aspetti squisitamente etici.

L'autentico sportivo, che abbiamo poco sopra qualificato come *virtuoso*, non può che ispirarsi a dei valori, intendendo per valori alcuni principii ispiratori di atteggiamenti e comportamenti del singolo *socius* che hanno il vigore di assurgere a *imperativi* muniti di assolutezza e, in qualche modo, assai simili a quelli morali e religiosi. Il qui presente collega Manfredi, che è persona civilissima,

³² Traggo questi dati dal documentatissimo saggio di P. Sandulli, *Etica, giudizio e sport*, in *Diritto dello sport*, a. 2008, p. 181.

³³ È citato da Massera, *Lo sport e il principio della parità delle armi*, cit., pp. 243-244.

non esprime esteriormente la propria contrarietà ma, di sicuro, disapprova interiormente. Secondo lui il modellarsi secondo generosità e lealtà appartiene a un remoto passato, dal momento che “il fenomeno sportivo odierno... è ormai estremamente distante da... tale archetipo, dato il sempre crescente rilievo economico che tale fenomeno è venuto ad assumere negli ultimi decenni”³⁴.

Non sarò io a negarlo; però, farei attenzione a non confondere la patologia dello sport con la sua fisiologia. Nella discussione parlamentare per la conversione del D.L. 220 del 2003, cui si è fatto riferimento più sopra, il Sottosegretario Pescante uscì in una frase altamente significativa rammaricandosi che “la scelta infelice e sventurata del calcio professionistico di trasformare le società in s.p.a. con fini di lucro, consentendo loro anche la quotazione in borsa, ha evidentemente reso *permeabile* ogni delimitazione”³⁵. La corsivazione dell’aggettivo ‘permeabile’ è mia, perché quell’aggettivo non è portatore di una qualificazione futile: conseguentemente alla marcata economicizzazione i confini dell’ordinamento sportivo sono diventati meno netti. Non v’è dubbio, infatti, che la dimensione economica sia nulla più che una antinomia rispetto alla essenziale spiritualità dello sport; quasi si direbbe una intrusione, perché consiste nella ancillarità a forze esterne ed estranee che vengono introdotte al di dentro e rappresentano un fatto inquinante con le loro motivazioni incoerenti e contrarie rispetto ai valori condivisi.

La frontiera giuridica dell’ordinamento, che i suoi irripetibili valori avevano fatto impermeabile, viene resa in tal modo più permeabile.

6. Nasce da questa situazione patologica un’esigenza tutta nuova, ignota allo sport di ieri: “la straordinaria necessità ed urgenza”

³⁴ Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, cit., p. 277.

³⁵ È nel luogo citato alla nota 21.

di “razionalizzare i rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento giuridico dello Stato” che motiva nel 2003 il Decreto Legge 220, atto normativo tutto teso a tracciare una confinazione certa cancellando quelle che potremmo chiamare terre di nessuno tra i due ordinamenti.

Che il legislatore sia, in questo atto normativo, portatore di una visione squisitamente pluri-ordinamentale, l’abbiamo già affermato più sopra. Converrà ora consolidare l’affermazione leggendo il testo stesso del Decreto Legge, convertito in Legge con variazioni che non incidono sul messaggio teorico-scientifico che a noi interessa.

Recita l’art. 1, primo comma: “La Repubblica *riconosce* e favorisce l’*autonomia* dell’ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale”. E il secondo comma: “I rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo”.

Arrestiamoci, per ora, qui. I corsivi sono esclusivamente miei e vogliono sottolineare la eloquenza tecnico-giuridica della terminologia provvedutamente adoperata. L’atteggiamento della Repubblica si risolve nel *riconoscimento* di una situazione di *autonomia*. Riconoscere significa che lo Stato italiano prende atto di un processo di produzione giuridica, che si è già perfettamente compiuto al di là della propria giurisdizione, in un terreno giuridico dove vigoreggiano valori cui lo Stato è indifferente. Se v’è una percezione ulteriore, è quella di un universo giuridico assai più ampio del diritto prodotto dallo Stato stesso.

Questo diritto *altro* ma anche *alieno* viene sorpreso in rapporto di autonomia con l’ordinamento positivo della Repubblica. Autonomia è nozione squisitamente relazionale, che postula sempre la sussistenza di un’entità alla quale rapportarsi. Sotto questo pro-

filo si pone – concettualmente – come l’opposto di *sovranità*; che è nozione insulare, chiusa nella sua compattezza e contrassegnata di assolutezza. Ed è, infatti, la nozione elaborata e definita durante la modernità, quando si voleva fornire al nuovo soggetto politico Stato una perfetta indipendenza e quando il continente europeo appare sempre di più – dal Trecento al Settecento come un arcipelago composto di tante entità insulari – gli Stati sovrani – separate l’una dalle altre da profonde e invalicabili frontiere.

Si è realizzato nella modernità esattamente l’opposto della conformazione del paesaggio politico-giuridico medievale. In questa esperienza giuridica, che, secondo una ricostruzione rispettosa della sua tipicità³⁶, ignora un soggetto politico totalizzante e onnicomprensivo e dove si ha un diritto senza Stato³⁷, prospera una complessa realtà giuridica autenticamente pluri-ordinamentale, tanto che Santi Romano vi fece riferimento nelle sue pagine del 1918 additando in essa il terreno storico di verifica della propria ipotesi teorica.

E non aveva torto, giacché la chiave per ricostruire correttamente l’intero universo giuridico medievale riposa proprio nella nozione di autonomia: che è indipendenza relativa, perché indipendenza limitata da quella di altre entità, nessuna delle quali è sovrana ma ciascuna delle quali è autonoma, dotata di autogoverno e di autodichia, consentendo in uno stesso territorio la coesistenza e la covigenza di più diritti relativi a diversi ordinamenti giuridici con le loro rispettive statuizioni e i loro rispettivi organi giurisdicenti.

Se continuiamo l’esame del Decreto Legge 220, all’articolo 2, che ha come intestazione “Autonomia dell’ordinamento sportivo”,

³⁶ Per chi ne voglia sapere di più mi sia consentito di rinviare a P. GROSSI, *L’ordine giuridico medievale* (1995), Roma/Bari, Laterza, 2011¹⁷.

³⁷ P. GROSSI, *Un diritto senza Stato (La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)*, in P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1998.

se ne definiscono i confini *riservando* a questo (terminologia dello stesso legislatore) la disciplina di questioni contrassegnate da tecnicità e tipicità esclusive. *Riservare* è vocabolo che, da un punto di vista rigorosamente pluri-ordinamentale non è irreprensibile e che noi, proprio in coerenza con la *ratio* che sorregge il Decreto Legge, dovremmo idealmente tradurre con *riconoscere*.

Al centro di questo terreno *riservato* (o, per meglio dire, di questo assoluto vuoto di giurisdizione statale) il comma 1, lettera b contempla il “piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”, disposizioni che è, per l’appunto, uno degli oggetti delle censure del TAR Lazio e delle quali è stata recentemente investita la Corte Costituzionale, mentre il comma 2 (anche questo oggetto di censure) prevede l’onere di adire, per le materie elencate nel comma 1, “gli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo”.

7. La giurisprudenza ha recepito e fatto suo il messaggio che chiamerei definitorio – della normativa del 2003.

Una recezione isolata è la pronuncia, in sede giurisdizionale, del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana dell’8 novembre 2007 (1048), dove non ci si limita a precisare che il giudice statale non può “che rendere la declaratoria di difetto assoluto di giurisdizione”, ma si arriva a un risultato oltranzista che va ben oltre il dettato della norma del 2003, puntualizzando che “il difetto di giurisdizione sugli atti interni dell’ordinamento sportivo... preclude la cognizione anche sulle formulate domande risarcitorie”.

Accanto, sia dal giudice di legittimità che dal giudice amministrativo, si hanno invece pronuncie correttamente applicative. Mi limito alla documentazione essenziale ai fini di questa Relazione introduttiva.

La Suprema Corte di Cassazione (Sez. Un. Civ. 18052/2010), in una pronuncia che riprende la sentenza delle Sez. Un. Civ.

5775/2004, la quale – a sua volta – si rifaceva a pronunce del 1989 e, quindi, ben precedenti alla normative del 2003, pur dichiarando inammissibile il ricorso perché veniva ad investire il merito, accoglie il principio informatore del Decreto Legge del 2003. Riguardo alle regole tecniche interne dell'ordinamento sportivo, dopo aver precisato che “la generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme e delle loro violazioni conduce all'assenza di una tutela giurisdizionale statale”, aggiunge che “la suddetta disciplina non significa assenza totale di tutela, ma garanzia di una giustizia di tipo associativo che funziona secondo gli schemi del diritto privato”. La Suprema Corte, che si arresta alla soglia liminale della inammissibilità, individua però lucidamente il problema centrale, che “è quello di stabilire se tale controversia, originata dalla decisione di una federazione sportiva nazionale di ridimensionare il numero degli arbitri effettivi, sia riservata, o meno, all'autonomia dell'ordinamento sportivo e, in quanto tale, sottratta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria”.

Il Consiglio di Stato, grazie a una complessa motivazione, può affrontare e decidere sul merito in una sentenza del 2008 (5782), che viene ripresa nella 2333 del 2009. Ecco le tappe salienti: la norma del 2003 “ha inteso tracciare una linea di confine *netta* [il corsivo è mio] fra i territori rispettivamente riservati all'ordinamento sportivo e ai suoi organi di giustizia e quelli nei quali è possibile l'intervento della giurisdizione statale”. Dunque, “la giustizia statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi e interessi legittimi”. Il supremo giudice amministrativo, che non manca di esprimere alcune perplessità proprio sulle controversie c. d. disciplinari che più fanno emergere un conflitto tra valori rilevanti, è sicuro nella scelta “di decidere sulla domanda risarcitoria”; poiché “la domanda risarcitoria non è proponibile innanzi agli organi della giustizia sportiva (ai quali si può chiedere solo l'annullamento della sanzione)”, e si sarebbe venuto a creare “un vero e proprio vuoto di tutela”.

La conclusione del Consiglio di Stato, che applica la previsione dell'art. 3 della normativa del 2003, è anche quella fatta propria dalla Corte Costituzionale nella sentenza 49 del 2011 che dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio, riconoscendo però al giudice amministrativo la cognizione sulle sanzioni disciplinari al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione.

La dimensione economica è una intrusione (o, da un altro punto di vista, una escrescenza) rispetto ai valori tipici caratterizzanti l'ordinamento sportivo, e non può che *appartenere* alla giurisdizione statale.

8. Riprendo per un momento, a chiusura, la ricostruzione difesa in questa Relazione – dell'ordinamento sportivo quale ordinamento giuridico originario.

La norma del 2003 non fa altro che raccogliere dalle trame profonde della società italiana una realtà istituzionale, che non è frutto degli entusiasmi di de Coubertin (da qualcuno evocati) o dell'azione appassionata di Giulio Onesti (da qualcun altro evocata)³⁸, ma più semplicemente di un costume che, spontaneamente e per proprie forze, diventa diritto, diritto in buona parte consuetudinario. Raccoglie e riconosce quanto è già inventato e conformato nella sua giuridicità perfetta in seno alla complessità della società italiana.

Vorrei, però, tranquillizzare gli statalisti, ancora pervicaci nel loro monismo, sull'effettivo nesso relazionale tra ordinamenti giuridici originari, per esempio sul nesso effettivo che lega ordinamento sportivo e ordinamento statale. Afferma Ferrara, nella sua ben costruita 'voce' che abbiamo avuto il privilegio di inserire ne-

³⁸ Cfr. I. Marani Toro, *Giulio Onesti ed il diritto sportivo*, in *Rivista di diritto sportivo*, a. 1981.

gli 'Annali della Enciclopedia del Diritto', riprendendo una opinione di Zingales ma riprendendola ben volentieri e con sincera adesione: "sarebbe paradossale e antistorico che le istituzioni sportive... potessero vantare una specie di 'extraterritorialità'"³⁹, come avviene – aggiungo io – nei tanti palazzi della Santa Sede disseminati nel centro di Roma e assai appariscenti nella loro ostentata cartellonistica extra-territoriale.

A questo proposito, a me sembra che dobbiamo evitare un grosso rischio. culturale, e cioè una visione eccessivamente materialistica del diritto, visione che è soddisfatta appieno dalla nostra abitudine mentale (retaggio persistente della modernità giuridica) a misurarci sempre e soltanto sullo Stato, che appare – grazie all'elemento del territorio – una entità dalla palpabile concretezza. Noi siamo ancora troppo malati di statalismo psicologico, per riprendere l'espressione che Manfredi trae da un mio lontano volume⁴⁰. Ed è malattia grave, in un momento come l'attuale in cui quella realtà non/materiale che è il diritto subisce una profonda ulteriore de-materializzazione in perfetta corrispondenza con la nostra civiltà digitale.

Il diritto è, infatti, più l'espressione di una psicologia collettiva che la proiezione del potere su di un territorio. Per capire la concatenazione fra più ordinamenti, il gioco complesso di rilevanze e irrilevanze, di indifferenze e di attenzioni, di operosità parallele e di conflitti, in cui si concreta la loro interrelazione, nulla può farci meglio capire di quanto insegnavano, ai primordii della nostra vita repubblicana, Mortati e Dossetti circa la loro visione di una Repubblica pluralistica, comunità di comunità conviventi e

³⁹ L. Ferrara, *Giustizia sportiva*, in *Annali della Enciclopedia del diritto*, III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 495. Il testo di Zingales è: "provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale" pubblicato nel 1995.

⁴⁰ Manfredi, *Pluralità di ordinamenti e tutela giurisdizionale*, cit., p. 40, nota 82, dove si cita il mio volume "L'ordine giuridico medievale".

intrecciàntisi, da quella generale alle speciali, alle specialissime, come in un sovrapporsi di circoli concentrici. Non ci sono confini segnati per terra, e, se ci sono, appaiono soltanto come recinzioni formali; i confini effettivi non mancano – anzi, ben incisi a fondo – ma si situano piuttosto nella psiche dei membri di una comunità/ordinamento.

Consentitemi un esempio spicciolo. Il soggetto, rappresentabile unicamente come generico cittadino (chi ora vi parla), è un soggetto uni-dimensionale; è, cioè, portatore di diritti e interessi che è scopo primario dello Stato democratico garantire con una tutela efficace. Il soggetto, invece, che è cittadino ma che è anche psicologicamente adepto (a vario titolo) della comunità/ordinamento sportiva, è un soggetto a due dimensioni, l'una delle quali (nella sua specificità e diversità) non smentisce o cancella l'altra. Si direbbe quasi una sorta di Giano bifronte, personaggio dalla identità complessa, portatore *anche* di valori che non sono quelli dello Stato e ai quali lo Stato può essere indifferente.

Se è investita una dimensione estranea alla *essenza* dello sport, per esempio quella patrimoniale, è ovvio che si avrà un *rifluire* in seno alla giurisdizione statale. Ancora: se viene violato il codice etico dello sportivo, violando gli imperativi assoluti della lealtà e del puro agonismo, magari per avere quello sportivo praticato l'uso di droghe stimolanti, è ovvio che, accanto al profilo disciplinare interno all'ordinamento, non potrà non avere un ruolo il giudice penale.

Del resto, anche la stessa giurisprudenza comunitaria, che viene tanto sbandierata in sen.o all'acceso dibattito di questi ultimi anni, dalla sentenza *Walrave* del 1974 a quella *Meca-Medina* del 2006, fa emergere un atteggiamento costante: si assoggetta l'attività sportiva al diritto comunitario nei limiti in cui *non* si tratta di regole prettamente, tecnicamente, sportive, ma configurabili come attività economica immersa in un assetto aperto di mercato. Con la doverosa precisazione che, soprattutto nella sentenza di II gra-

do del caso *Meca-Medina*, si tende a restringere la sfera del 'pretamente sportivo'⁴¹.

9. Mi auguro che le scelte operate in questa Relazione e anche le finalità della stessa siano emerse chiare. La soluzione pluri-ordinamentale non intende realizzare inconcepibili *extra-territorialità*. Applicata - oggi, in questo pomeriggio - al fenomeno sportivo, può esserlo con profitto ad altre zone del 'giuridico'. Ma dove sta e in che consiste il profitto? Valorizzare le zone più appartate, e più segnate dal *particolarismo*, dalla specificità nel seno del complessivo universo giuridico. Invece di coglierle all'ombra appiattente dello Stato, che, necessariamente, *uniforma* e *massifica*, rispettarne e valorizzarne il loro *specifico* messaggio.

E proprio questo l'aspetto positivo che mi permetto di sottolineare, nella convinzione che una visione ispirata al pluralismo giuridico sia non solo la più conveniente a questo odierno momento di gravissima crisi dello Stato e delle fonti autoritative del diritto, ma anche la più arricchente; arricchente per i giuristi, perché consente di percepire, individuare e preservare tutte le diversificate ricchezze dell'universo giuridico.

⁴¹ Dèdica ampia attenzione a tutta la giurisprudenza comunitaria e, in particolare, a tutti e due i gradi del procedimento *Meca/Medina* Massera, *Sport e ordinamenti giuridici*, cit., p. 147 ss..

PARTE IV

PER LORIS D'AMBROSIO
Ernesto LUPO

PER LORIS D'AMBROSIO*

Ernesto LUPO

Il personale dolore per la scomparsa prematura e improvvisa di Loris D'Ambrosio, del carissimo amico e del valoroso collega, l'abbiamo espresso alla famiglia, alla signora Antonella, ai figli Silvia, Giulio e Valerio. Prendo la parola con trepidazione per parlare di Loris D'Ambrosio ai tanti, ai più che ne conoscevano appena il nome, ignorando lo spessore e il grande valore dell'uomo e del magistrato.

Ella, signor Presidente, lo conosceva bene, meglio di chiunque altro, come testimonia il Suo apprezzamento, espresso in modo alto e forte con le parole con cui ha voluto personalmente annunciare al Paese la scomparsa del "suo prezioso collaboratore, infaticabile e lealissimo servitore dello Stato democratico".

L'allestimento della camera ardente nel palazzo del Quirinale – affinché potesse ricevere l'ultimo saluto di quanti hanno voluto onorarlo in quel luogo solenne e centrale della vita repubblicana – costituisce, per la straordinarietà dell'evento, un altro tangibile segno di quanto grande è la perdita non soltanto per le persone che lo hanno conosciuto, ma per tutto il mondo istituzionale.

Loris D'Ambrosio è stato un uomo delle istituzioni, in tutte le diverse funzioni da lui esercitate:

- *in magistratura, quando, insieme ad un ristretto nucleo di giovani magistrati, raccolse il testimone di Mario Amato, in un momento drammatico per le istituzioni giudiziarie, aggredite dall'eversione neofascista;*
- *all'Alto commissariato antimafia, a ripensare le strategie istituzionali per combattere la criminalità organizzata;*
- *al Ministero della giustizia, dove lavorò alla Direzione degli af-*

* Orazione funebre tenuta il 28 luglio 2012, nella Chiesa di Santa Susanna in Roma.

fari penali con Giovanni Falcone, e poi come capo di gabinetto di diversi Ministri. Ricordo ancora, con animo grato, i periodi in cui collaborammo al Ministero e potei apprezzare le sue tante qualità, avendolo, in un breve periodo, come il più vicino collaboratore;

- *presso la Presidenza della Repubblica, con il Presidente Ciampi e con il Presidente Napolitano.*

Ha dato sempre il suo massimo impegno, con lealtà assoluta, con competenza straordinaria, con dedizione tenace ai valori della legalità e della Costituzione.

Gli stessi valori di civiltà giuridica e di sensibilità al rinnovamento che hanno caratterizzato la sua attività di studioso di diritto, di elaboratore di progetti e di testi di riforme, legislative e ordinamentali, sempre volti a coniugare le novità istituzionali e legislative con i valori e le regole della Costituzione, come gli era congeniale, essendo egli – e volendo essere – un paziente e tenace uomo della tessitura.

Non tutti, anzi non molti, nel frastuono assordante che a volte circonda le istituzioni, hanno capito il ruolo che Loris D'Ambrosio ha svolto nei decenni che abbiamo alle spalle.

In una società che privilegia l'apparenza e la notorietà rispetto all'esercizio dei doveri, alla dignità e alla reputazione, Loris è rimasto, sino all'ultimo, un uomo riservato e schivo, lontano da riflettori e da ribalte.

Anche con questa cerimonia solenne, vogliamo rendere omaggio al suo rigore etico e professionale, farlo conoscere alla più vasta società civile, spesso frastornata e confusa da polemiche, voci, insinuazioni, generici sospetti, che tutto intossicano e offuscano, spargendo sfiducia generalizzata verso le istituzioni e tutti uguagliando negativamente, "senza alcun rispetto per la storia personale", per le identità costruite nel corso di una vita di impegno e di serietà.

L'atteggiamento di sospetto facile, superficiale, generalizzato, al di là delle pur possibili buone intenzioni, produce l'effetto di aggravare il clima creato dai fenomeni, indubbiamente diffusi, nocivi e gravi, di illegalità, perché allarga nella collettività la sensazione negativa da essi creata, rischiando di non distinguere chi li compie e chi li com-

batte, perché questi ultimi possono facilmente essere destinatari di sospetti generici e strumentali.

Solitamente, all'atto dell'estremo saluto, ripercorriamo la storia di una persona, per meglio capirne la sua specifica identità, la sua opera, il suo pensiero. E ciò che abbiamo fatto oggi con queste scarse parole.

Dobbiamo rammaricarci, collettivamente, di non essere capaci di fare la stessa cosa, quotidianamente, quando entriamo in contatto con un'altra persona, la cui storia e identità possono meglio farci interpretare le sue attività, le sue idee, le sue parole, inducendoci così a maggiore rispetto e comprensione per l'altro.

La mancata considerazione delle diverse identità, della storia di ciascuno può ingenerare fraintendimenti, equivoci drammatici, che provocano indicibili sofferenze e dolore.

Che a parlare di Loris D'Ambrosio sia il Presidente del massimo organo della giurisdizione non era richiesto dal protocollo, ma è utile per ribadire pubblicamente che Loris D'Ambrosio è stato, sino all'ultimo, un magistrato della Repubblica che ha tenuto fede, con serietà, al giuramento di fedeltà alla Costituzione. Un magistrato che ha invero i connotati ideali di chi esercita funzioni giurisdizionali: elevata qualificazione e competenza professionale, ricerca paziente e approfondimento serio, razionalità e ragionevolezza, costume di sobrietà e di rigore personale e professionale, rispetto delle competenze, ricerca della verità nella rigorosa osservanza delle regole, massima attenzione alle ragioni degli altri.

Rispetto delle regole e delle competenze, tenace perseguimento dell'equilibrio dei poteri: sono valori costituzionali. Sono stati i suoi connotati, le doti principali che ha espresso in tutte le attività da lui esercitate. Era quasi naturale che portasse il suo contributo di competenza e di saggezza presso la più alta magistratura dello Stato, che quei valori interpreta al sommo grado. E lì ha continuato nell'impegno per preservare la giurisdizione e l'indipendenza della magistratura.

Addio Loris!

A nome di tutti i magistrati italiani, ti sono grato e ti ringrazio.

Roma 28 luglio 2012

APPENDICE

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
COMMISSIONE ISTITUITA CON D.P.C.M. 26.03.1997

PROPOSTA DI RIFORMA COMMISSIONE JUCCI “DISCIPLINA DEL SISTEMA INFORMATIVO E DELLA TUTELA DEL SEGRETO, PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA”

Relazione	pag. 269
Annesso 1 alla relazione	pag. 311
Annesso 2 alla relazione	pag. 313
Annesso 3 alla relazione	pag. 314
Annesso 4 alla relazione	pag. 315
Annesso 5 alla relazione	pag. 316
 Specchio riepilogativo dei Titoli, dei Capi e delle Sezioni	 pag. 320
 Articoli della proposta di riforma	 pag. 322

1. Linee generali della riforma

Il mutamento dello scenario internazionale, caratterizzato da una caduta della divisione politica in blocchi del mondo e dalla globalizzazione delle economie, ha imposto a tutti gli Stati il riesame della propria politica estera e la conseguente revisione delle strutture e degli strumenti preposti alla tutela della sicurezza nazionale.

Prima degli avvenimenti del 1989, l'Italia era collocata nel blocco occidentale e, tenuto conto della sua posizione geografica nel quadro europeo e mediterraneo, aveva un ruolo particolare e delicato in quanto praticamente confinante con i paesi dell'Est e con quelli dell'area mediorientale, costituendo pertanto una base logistica operativa importante per gli interessi strategici dell'Alleanza Atlantica. Attenuatisi fortemente questi fondamentali interessi, il ruolo geopolitico dell'Italia è mutato e la sua condizione nello scacchiere mondiale deve essere riesaminata, anche in vista di possibili coinvolgimenti in caso di conflitti regionali.che possono vedere differenziati gli interessi di Nazioni alleate.

Il trasferimento della sovranità monetaria a organismi sovranazionali con il mantenimento ai singoli Stati della politica più generale, la gravitazione di molti interessi italiani sulle economie dei paesi emergenti, il ritmo intenso degli sviluppi tecnologici, la competizione sempre più libera e globale impongono l'allargamento del concetto di sicurezza. Da un fatto strettamente militare, la competizione tra Stati si è spostata sempre più ai fatti economici, in particolare a quelli non tangibili, come la finanza e gli sviluppi dell'informatica.

Alla luce della nuova situazione, la tutela degli interessi nazionali non va quindi considerata soltanto da un punto di vista militare ma anche, e forse in maniera preponderante, sotto i profili della criminalità organizzata interna e internazionale, del terrorismo interno ed estero, dei fenomeni di eversione istituzionale e degli estremismi ideologico-religiosi, degli attentati agli equilibri economici, della tutela dei segreti industriali, dell'adeguamento delle tecnologie avanzate e del controllo dell'incidenza sulla sicurezza della minaccia proveniente dai flussi e movimenti migratori.

Diventa perciò sempre più indispensabile che l'Italia disponga di Organismi informativi che sostengano, anche sotto l'aspetto interno, le posizioni che il Governo assumerà sul piano internazionale. Per raggiungere questo ri-

sultato, occorre che l'intelligence si ispiri a una concezione nuova dei sistemi di ricerca e di elaborazione delle informazioni.

Ne consegue, pertanto, un'esigenza di ristrutturazione degli Organismi informativi in modo che gli stessi possano affrontare la odierna realtà. La ristrutturazione impone la presenza di personale specializzato nei settori indicati e una sua diversa e adeguata preparazione nelle materie oggetto di attività informativa.

In considerazione delle nuove esigenze, la presente proposta di riforma affronta tutti i problemi relativi alle strutture e alla funzionalità degli Organismi informativi.

Valutata la stretta interconnessione esistente tra la materia del segreto e l'attività degli Organismi informativi, il progetto propone altresì una precisa definizione normativa degli stessi segreti afferenti la sicurezza nazionale, apprestando la sua necessaria tutela.

Tenuto conto della funzione prevalente dell'intelligence e cioè quella di raccogliere informazioni per la sicurezza, si è preferita la denominazione "dell'informazioni per la sicurezza", anche al fine di definire con maggiore chiarezza il limite dell'azione fondamentale dell'"intelligence".

Le attività dell'intelligence nell'ambito delle Forze di Polizia e degli Organismi informativi perseguono fini diversi. Quella relativa alle Forze di Polizia è tesa a tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica o ad assicurare alla giustizia coloro che violano le leggi, con scopi quindi di natura preventiva o repressiva rispetto a tale tutela. Gli Organismi informativi, invece, usano l'intelligence per garantire la sicurezza interna ed esterna dello Stato, bene supremo da tutelare, poiché senza di essa lo Stato non esiste.

Un preliminare e attento esame dei vari aspetti del funzionamento degli Organismi informativi anche con riferimento alle strutture esistenti, ai fini della efficienza e della efficacia operativa, potrebbe astrattamente condurre a preferire, per il sistema della sicurezza della Repubblica, un unico Organismo di intelligence. Il giusto rilievo da dare agli equilibri istituzionali contemplati dalla Costituzione e alla esigenza di peculiari controlli propri di uno stato di diritto, fa privilegiare, invece, una soluzione binaria che favorisca però unitarietà di obiettivi e una ottimale sinergia operativa. Questa scelta tiene conto anche delle soluzioni adottate dagli altri Stati a democrazia avanzata. La proposta prevede perciò l'istituzione di un apposito Dipartimento governativo per la sicurezza, il cui Direttore esecutivo garantisce l'unitarietà dell'attività di due Agenzie operative.

Vi è stato comunque chi, pur riconoscendosi nei contenuti propositivi e nella filosofia cui si ispira il presente progetto, ha adombrato una ipotesi intermedia tra l'organismo unico e la configurazione proposta. Questa ipotesi consisterebbe nella conservazione dell'autonomia operativa dei due Servizi esistenti e delle rispettive dipendenze funzionali. Tale autonomia si esplicherebbe però nell'ambito di un Dipartimento unitario in cui sarebbe ricompreso anche un ufficio di coordinamento.

In sostanza, secondo quest'ultima ipotesi, l'attività di coordinamento tra i Servizi sarebbe esplicata non da un Organismo "esterno" ad essi, ma da un Organismo collocato all'interno di un Dipartimento in cui sarebbero inquadrati anche i due Servizi, supponendosi così una maggiore compattezza dell'intera attività informativa nonché, più flessibilità e dinamismo in corrispondenza della variabilità delle minacce, di intensità e provenienza difficilmente classificabili in competenze prefigurate.

La proposta che riordina gli Organismi informativi si compone di tre titoli e sessantasei articoli.

Nei Capi I° e II° del primo titolo, relativo all'ordinamento del sistema delle informazioni per la sicurezza, è prevista l'istituzione di un Ministro senza portafoglio delle informazioni per la sicurezza, nominato dal Presidente della Repubblica congiuntamente con la nomina dei Ministri. Delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri, questo Ministro segue concretamente e sistematicamente l'attività degli Organismi informativi assumendosene la responsabilità. Il rango rende più agevole e fluido al nuovo Ministro il rapporto con il Parlamento e facilita quello con i Ministri dell'interno e della difesa, più direttamente interessati all'attività informativa.

Il Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica, del quale fanno parte i Ministri più interessati alla attività di intelligence, ha attribuzioni di consulenza, di proposta e di deliberazione.

Il Comitato parlamentare per la sicurezza, limitato nel numero dei suoi membri, ha attribuzioni nuove e più estese e può accedere largamente a materie coperte dal segreto. Per i parlamentari che ne fanno parte sono previste specifiche sanzioni in caso di violazione del segreto.

Come già indicato, è prevista la creazione di un Dipartimento governativo al cui vertice è preposto un Direttore esecutivo che, alle dirette dipendenze del Ministro delle informazioni per la sicurezza, ha la responsabilità generale della attuazione della politica informativa, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni.

Il Direttore esecutivo è normalmente l'unico interlocutore del Governo, sia sull'insieme delle attività di intelligence, sia sui singoli avvenimenti. Inoltre può esercitare, in casi eccezionali, anche i poteri di avocazione su questioni non risolte dai Direttori delle due Agenzie. Per l'assolvimento dei compiti a lui assegnati dispone di un centro di analisi integrata strategica e di uffici per la gestione di tutte le funzioni relative allo svolgimento delle attività amministrative, logistiche, contabili e finanziarie, anche delle Agenzie operative.

Per la formulazione delle situazioni generali e particolari il centro di analisi integrata strategica disporrà di tutte le informazioni acquisite dalle due Agenzie e di tutte quelle informazioni aperte acquisite dagli altri Ministeri e istituzioni, che avranno l'obbligo, nei limiti di legge, di trasmetterle anche attraverso normali sistemi informatici preventivamente concordati.

Viene creato inoltre un ispettorato alla dirette dipendenze del Ministro delle informazioni per la sicurezza. Esso deve verificare il rispetto delle nor-

me di legge e dei regolamenti emanati, oltre l'impiego delle risorse umane e materiali.

Alle dirette dipendenze del Ministro delle informazioni per la sicurezza operano altresì l'ufficio centrale per la segretezza e l'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi che, come per l'ispettorato, mantengono la dipendenza organica e funzionale dal Dipartimento governativo per la sicurezza per quanto riguarda le competenze organizzative, amministrative e logistiche.

L'Agenzia delle informazioni per la sicurezza esterna (AISE), per la quale al Ministro della difesa sono attribuite precise competenze, deve difendere l'indipendenza e l'integrità della Repubblica da ogni pericolo, minaccia o aggressione provenienti dall'esterno, in cooperazione con l'Agenzia delle informazioni per la sicurezza interna (AISI). L'AISE svolge anche compiti di intelligence sul territorio nazionale per determinate materie, non essendo possibile un'esatta ripartizione dei compiti delle due Agenzie né per territorio né per materia.

L'Agenzia delle informazioni per la sicurezza interna (AISI), per la quale al Ministro dell'interno sono attribuite precise competenze, deve difendere la Repubblica e le istituzioni poste a fondamento della Costituzione contro chiunque vi attenti e contro ogni forma di eversione proveniente dall'interno del territorio nazionale, in cooperazione con l'AISE. L'AISI svolge anche compiti di intelligence all'estero, per le stesse motivazioni che hanno indotto ad analoga scelta, sul territorio nazionale, per l'AISE, ossia per continuità di azione contro pericoli endogeni.

I centri operativi all'estero dipendono dall'AISE e quelli all'interno dall'AISI e operano a favore di entrambe le Agenzie.

Viene prevista, nel quadro dell'intero sistema delle informazioni per la sicurezza, la dipendenza diretta (gerarchico e funzionale), del Direttore esecutivo dal Ministro delle informazioni per la sicurezza; la dipendenza diretta (gerarchico e funzionale) dei Direttori delle Agenzie dal Direttore esecutivo e la dipendenza ordinamentale e di vigilanza dai rispettivi Ministri dell'interno e della difesa.

Nel capo III° del primo Titolo della proposta di riforma, relativo alla gestione delle risorse umane e materiali, si prevede la costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di un contingente speciale di tutto il personale in servizio negli Organismi informativi.

Il reclutamento del personale avviene mediante assegnazione da altre amministrazioni o dall'esterno; in quest'ultimo caso, nel limite massimo di un decimo del contingente e soltanto per personale di alta e particolare specializzazione. L'assegnazione ha durata triennale ed è rinnovabile una sola volta dal Direttore esecutivo che può rinnovarla ulteriormente per un periodo massimo di tre anni al personale analista e a quello addetto alle attività all'estero senza copertura. Il Ministro delle informazioni per la sicurezza, in relazione a particolari esigenze, può rinnovarla a tutto il personale per un ter-

zo triennio e, limitatamente agli analisti e al personale operante all'estero senza copertura, per un ulteriore triennio.

Il trattamento economico prevede una voce retributiva fissa, costituita dallo stipendio tabellare dell'amministrazione di provenienza e comprensiva dell'eventuale retribuzione individuale e di anzianità; una voce accessoria fissa e continuativa, pari a un minimo di 1 e a un massimo di 6 volte la indennità pensionabile spettante al più elevato in grado delle forze di polizia, variabile in relazione alla funzione e allo specifico compito espletato; una voce accessoria eventuale e non continuativa in relazione a particolari comportamenti operativi o all'impegno straordinario richiesto per particolari situazioni od esigenze a singole unità di personale.

Per il reclutamento del personale sono previste commissioni miste, i cui componenti sono scelti all'interno e all'esterno degli Organismi informativi.

Al momento dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento proposto, per il personale che già presta servizio negli Organismi informativi, è prevista una speciale disciplina.

Per gli Organismi informativi è infine previsto nel Capo IV° unicità di bilancio preventivo e di rendiconto della gestione finanziaria.

Nel Capo I° del Titolo II°, relativo alle garanzie funzionali, è stabilita una causa di non punibilità per il personale degli Organismi informativi che, nell'ambito delle proprie attività istituzionali e nel corso di operazioni autorizzate, pianificate e documentate, compia fatti costituenti reato, ad eccezione di determinate fattispecie. L'autorizzazione viene concessa, sentito un apposito comitato di consulenza, dal Ministro delle informazioni per la sicurezza che ne informa il Presidente del Consiglio dei ministri che può in ogni caso modificarla o revocarla.

In casi eccezionali di assoluta necessità ed urgenza, il Direttore esecutivo può concedere tale autorizzazione informandone, entro ventiquattrore, il proprio Ministro.

Nel Capo II° del Titolo II° si prevede che al personale degli Organismi informativi non venga riconosciuta la qualifica di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria né quella di pubblica sicurezza. Il personale può comunque disporre di documenti di identificazione con indicazioni sulle qualità personali, diverse da quelle reali. Nei limiti e per il tempo necessario all'espletamento di specifiche operazioni, il personale può anche agire sotto falsa identità e, conseguentemente, utilizzare diversa documentazione e certificazione che dovrà poi essere conservata a cura, rispettivamente, del Direttore del Dipartimento e dei Direttori delle due Agenzie operative.

Per quanto riguarda l'acquisizione di documentazione da parte dell'autorità giudiziaria nella sede degli Organismi informativi, è stata prevista una particolare procedura di garanzia, anche nel caso di documentazione ricevuta da un Servizio di altro Paese.

Ulteriori cautele sono previste nel caso venga opposto il segreto di Stato.

Nel Capo III° del Titolo II° viene infine affrontata più compiutamente la disciplina della tutela del segreto, attinente alla funzione di sicurezza dello Stato. Per la prima volta in un testo normativo viene chiarita la netta distinzione tra la classifica a fini di segretezza ed il segreto di Stato. Mentre la prima attiene esclusivamente al regime di circolazione delle notizie e degli atti e si concretizza, in sostanza, nel provvedimento amministrativo di apposizione della classifica, il secondo afferisce direttamente alla tutela degli interessi fondanti della Repubblica attraverso il meccanismo dell'apposizione o dell'opposizione che implica l'assunzione diretta della responsabilità politica da parte del Presidente del Consiglio dei ministri per i limiti posti alla conoscibilità di determinate notizie o documenti da parte di altri, siano anche l'autorità giudiziaria o il Comitato parlamentare per la sicurezza. Chiarita tale distinzione, la possibile compresenza tra la classifica del documento, atto o cosa (specie al livello massimo) e il vincolo del segreto di Stato cessa di essere fonte di equivoci e di improprie identificazioni. Naturalmente tutta la tematica della classifica è stata presa in esame nella prospettiva della disciplina degli Organismi informativi e della tutela del segreto di Stato e non solo non esaurisce quella relativa ad altre forme di segreto pure conosciute dall'ordinamento, ma non esclude, anzi richiede, una ulteriore riflessione nella sede propria sulle modalità di circolazione e le possibilità di accesso agli atti dell'Amministrazione quando dalla loro conoscenza possano derivare danni ad interessi diversi da quelli oggetto di attenzione nella proposta qui elaborata. I criteri ispiratori di tale proposta, oltre quello della distinzione tra segreto di Stato e classifica ai fini di segretezza, possono essere sintetizzati facilmente: sia in tema di segreto di Stato che di classifica si sono voluti individuare criteri per limitare al massimo, ma consentire ogni volta che sia necessario, l'apposizione di vincoli e in ogni caso è stato introdotto il principio fondamentale della temporaneità.

Per quanto riguarda il segreto di Stato, si è cercato di recepire il principio della oggettività del segreto, pur prendendo atto della impraticabilità di una sua applicazione assoluta, richiedendo che il vincolo del segreto di Stato sia, quale regola generale, preventivamente apposto e consentendo, solo in via di eccezione, una opposizione non conseguente ad una preventiva apposizione.

La destinazione all'archivio di Stato anche della documentazione della quale prima non era previsto il versamento, costituisce una novità, in prospettiva storica, di non poco momento. In tema di nulla osta di segretezza, sono stati recepiti gli orientamenti già consolidati e diretti ad assicurare il massimo di pubblicità e trasparenza al procedimento ed è stata inserita una norma tesa a garantire tali principi anche per l'affidamento degli appalti.

Colmando una grave lacuna dell'ordinamento, è stata prevista una specifica figura di reato che colpisce le attività di deviazione e, in ragione della particolare delicatezza della materia e incisività dei poteri conferiti, sono state previste fattispecie puntuali, e in qualche misura prodromiche alla devia-

zione, in tema di autorizzazione alle attività per le quali opera la causa speciale di non punibilità e di trattamento dei dati personali. Anche la sicurezza degli archivi da manomissioni o intrusioni è tutelata da un rafforzamento delle sanzioni già previste nell'ordinamento mentre una apposita sanzione è prevista per l'apposizione di classifica a fini illeciti.

Particolari cautele presidiano l'acquisizione di atti o documenti classificati agli atti del procedimento penale mentre la tutela processuale del segreto di Stato, a parte alcuni correttivi alla procedura di iniziale opposizione, conserva l'attuale impostazione di fondo.

L'ultimo Titolo contiene norme finali e di coordinamento.

2. Alta direzione e controlli costituzionali

Una riforma organica degli Organismi informativi deve partire da un disegno coerente ed equilibrato dei poteri di alta direzione politica del sistema di intelligence, allo scopo di individuare con precisione le sedi della decisione, del controllo e della responsabilità.

In un ordinamento democratico, compiti delicati ed essenziali, come quelli affidati agli Organismi informativi, devono essere iscritti in un tessuto di rapporti orizzontali e verticali tra organi dello Stato concepito in modo da offrire mezzi efficaci per il raggiungimento dei fini istituzionali di tutela della sicurezza esterna ed interna della Repubblica e, nello stesso tempo, incisivi strumenti di controllo e di verifica a livello politico e amministrativo.

L'individuazione nel Presidente del Consiglio dei ministri del vertice politico degli Organismi informativi, già contenuta nella legge 24 ottobre 1977, n. 801, è senz'altro da confermare, perché obbedisce alla fondamentale esigenza di avere un punto di riferimento unitario, costituito da un organo monocratico, del potere e della responsabilità, in un settore in cui si intrecciano strettamente l'alta carica politica degli indirizzi e delle finalità e il forte spessore tecnico e professionale delle attività poste in essere. Del resto, in tutti gli ordinamenti del mondo il settore dell'intelligence rivolta alla sicurezza dello Stato è appannaggio dell'Esecutivo; in quelli democratici, tale naturale attribuzione si coniuga con la predisposizione di meccanismi idonei ad assicurare contemporaneamente sia una forte e coerente direzione strategica sia un controllo interno ed esterno continuo ed incisivo.

La necessità di tenere costantemente allineati potere e responsabilità è ancora più esaltata, se si considera il velo di riservatezza o di segretezza che copre l'attività degli Organismi informativi, sotto il quale possono nascondersi deviazioni più o meno gravi dai fini istituzionali. Una disciplina rinnovata degli Organismi delle informazioni per la sicurezza deve tracciare percorsi sicuri e rapidi per l'individuazione delle responsabilità politiche, amministrative e penali situate ai diversi livelli del sistema, senza privarli tuttavia di snellezza e capacità operativa. I rischi che si possono correre sono infatti da

una parte l'autoreferenzialità dell'apparato informativo, fonte di estensioni anomale di funzioni e di campi di intervento, dall'altra l'appesantimento delle strutture con istanze molteplici di indirizzo e di controllo, che finirebbero con il vanificare la stessa ragione di essere dell'attività di intelligence.

Ciò che distingue la fisionomia degli Organismi informativi di un ordinamento democratico, da quella degli Organismi di Stati autoritari è la finalizzazione complessiva delle attività, non volte alla sicurezza dello Stato in senso astratto, ma alla sicurezza delle istituzioni poste a presidio dei supremi valori costituzionali. Il fine ultimo della tutela non è la perpetuazione delle strutture di autorità, ma la garanzia e lo sviluppo del sistema dei diritti e delle libertà, la cui salvaguardia fonda e giustifica l'esercizio dell'autorità. Per questo motivo istituti e procedure devono rendere effettiva a tutti i livelli la responsabilità come corrispettivo dell'unificazione dell'alta direzione politica.

La connotazione del fine costituisce il discriminante tra gli Organismi informativi e le Forze di Polizia, essendo la finalità di quest'ultime rivolta esclusivamente alla prevenzione e alla repressione dei reati.

L'esperienza degli ultimi decenni ha dimostrato che, la pur giusta individuazione nel Presidente del Consiglio dei ministri della responsabilità degli Organismi delle informazioni per la sicurezza, non è stata sufficiente ad assicurare un potere di indirizzo e di controllo adeguato alla complessità delle funzioni svolte dagli Organismi stessi. Queste richiedono una direzione costante e specifica, un controllo penetrante e tempestivo, un'efficace integrazione unitaria delle diverse articolazioni strutturali ed operative. Il Presidente del Consiglio dei ministri non dispone del tempo necessario per concentrare la sua attenzione ai variegati e mutevoli problemi posti dal quotidiano e continuo sviluppo dell'attività informativa e di tutela del segreto. Questa difficoltà pratica può determinare, come in effetti ha determinato, una scissione tra responsabilità istituzionale per l'attività degli Organismi delle informazioni per la sicurezza e controllo effettivo di essa, con la conseguenza che il Presidente del Consiglio potrebbe essere chiamato a rispondere di fatti, situazioni e iniziative, delle quali non è stato informato o lo è stato in misura insufficiente.

In passato, e per alcuni periodi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha delegato, a norma dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 801 del 1977, ad un Sottosegretario di Stato il compito, non sempre esclusivo, di presiedere il Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza (CESIS). Tale delega non è però bastata ad assicurare un controllo politico effettivo dell'attività informativa. In proposito il Comitato parlamentare per i Servizi di informazione e di sicurezza ha osservato: "I poteri di coordinamento affidati ad un sottosegretario, nei ristretti limiti consentiti dalla legge n. 801 del 1977, non offrono alcuna garanzia di un effettivo controllo politico sulla condotta dei Servizi. Da una delega così ristretta ed incerta non poteva scaturire una compiuta vigilanza né un potere di guida dell'attività dei Servizi. Peraltro, le deviazioni non furono affatto individuate neanche dai Ministri competenti,

da cui i Servizi direttamente dipendevano” (Primo rapporto sul sistema di informazione e sicurezza, 6 aprile 1995, Atti Senato, XII Legislatura, Doc. XXXIV, p. 18).

Bisogna aggiungere che i compiti riguardanti la tutela del segreto di Stato, attribuiti dall’articolo 1 della legge n. 801/77 al Presidente del Consiglio dei ministri, sono stati esercitati concretamente negli anni passati da un alto dirigente (prima il Direttore del SISMI poi il Segretario generale del CESIS), che ha assunto, per delega del Presidente del Consiglio dei ministri, le funzioni di “Autorità nazionale per la sicurezza”. La situazione attuale non appare così ben chiara, sia per la pura nominalità della qualifica di Autorità nazionale per la sicurezza ricondotta al Presidente del Consiglio dei ministri, sia per la mancata disciplina dello stesso segreto di Stato, essendo rimasto senza seguito l’auspicio, contenuto nell’articolo 18 della legge n. 801 del 1977, di una “nuova legge organica relativa alla materia del segreto”. La conseguenza di tutto ciò è l’assenza di una qualsivoglia disciplina legislativa sulla struttura e sulle funzioni dell’Ufficio centrale per la sicurezza (UCSi), oggi inglobato nel Segretariato generale del CESIS.

Si è pervenuti ad una soluzione istituzionale che lascia in capo al Presidente del Consiglio dei ministri la responsabilità politica degli Organismi informativi. Non appare, infatti, appropriato “settorializzare” le relative competenze, considerato lo scopo dell’attività di intelligence volta alla sicurezza dell’insieme delle istituzioni repubblicane, nel loro significato più ampio, e quindi compresa ogni attività rivolta alla conservazione dell’identità nazionale, dell’integrità della Patria, del benessere comune, del pacifico godimento dei fondamentali diritti politici, economici e sociali dei cittadini.

Per preservare tale unitarietà di riferimento costituzionale e, conferire nello stesso tempo una soddisfacente operatività al controllo centrale, occorre introdurre una figura intermedia, dotata di rango costituzionale e della autorevolezza adeguata alla delicatezza ed all’importanza delle funzioni, ma pur sempre compenetrata organicamente con il Presidente del Consiglio dei ministri. Tale ruolo può essere assolto da un Ministro senza portafoglio, nominato dal Presidente della Repubblica, congiuntamente con la nomina degli altri Ministri, che assume la denominazione di “Ministro delle informazioni per la sicurezza” ed è destinatario di una delega generale all’esercizio di tutti poteri spettanti al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di Organismi informativi salvo che per la tutela del segreto di Stato. La soluzione proposta consente al Presidente del Consiglio dei ministri di conservare la potenziale disponibilità di tutti i poteri nel settore; impartire in qualsiasi momento direttive al Ministro delle informazioni per la sicurezza; assumere l’esercizio diretto delle funzioni delegate e, sentito il Consiglio dei Ministri, revocare la delega al suddetto Ministro. Questi, dal canto suo, deve costantemente informare il Presidente del Consiglio sull’esercizio delle funzioni delegate.

L’istituzione del Ministro delle informazioni per la sicurezza è stata ritenuta preferibile alla riproposizione della figura del sottosegretario con dele-

ga, già sperimentata in passato con risultati non adeguati. Infatti, il suddetto Ministro è un soggetto istituzionale dotato di responsabilità politica propria, che tuttavia si raccorda incisivamente al Presidente del Consiglio dei ministri ed è organicamente inserito nella responsabilità collegiale del Governo.

Ciò rende più agevole e fluido il suo rapporto con il Parlamento, ed in particolare con il Comitato parlamentare per la sicurezza. Infatti un soggetto dedicato esclusivamente a questa materia offre maggiore disponibilità anche ad un approfondimento analitico della materia stessa. Inoltre il suo rango gli consente di dialogare con gli Organismi informativi da una parte e con il Comitato parlamentare dall'altra, in condizioni di adeguata autonomia.

L'intervento diretto del Presidente del Consiglio dei ministri va considerato, nel quadro tracciato dalla proposta, come straordinario ed eventuale. Il Ministro delle informazioni per la sicurezza costituisce, nell'ordinario fluire dell'attività, il vertice effettivo degli Organismi informativi e ne assume ogni responsabilità.

In tale veste, i suoi rapporti con i Ministri, in particolare dell'interno e della difesa, sono orizzontali, nel senso che l'utilizzazione degli Organismi informativi per i fini istituzionali di ciascun Dicastero deve avvenire d'intesa con il Ministro delle informazioni per la sicurezza, delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in modo da assicurare preventivamente coerenza ed armonicità alle molteplici attività informative rivolte alla sicurezza esterna ed interna dello Stato.

Il vincolo derivante dalla delega ricevuta dal Presidente del Consiglio dei ministri, il rigoroso rispetto delle direttive di quest'ultimo – che, in caso di divergenza di orientamenti, può azionare il potere di revoca – garantiscono che il Ministro non assuma decisioni incontrollabili. Al contrario, la sua presenza nel sistema può rendere finalmente effettivo il potere di indirizzo e di controllo sull'attività degli Organismi informativi da parte di un membro del governo responsabile davanti al Parlamento, creando le premesse per prevenire eventuali deviazioni anziché reprimerle.

Il Ministro delle informazioni per la sicurezza dispone di poteri penetranti per indirizzare l'attività degli Organismi informativi, nel quadro di una gestione unitaria delle loro due fondamentali articolazioni, distinte essenzialmente sulla base della provenienza, esterna o interna, delle minacce. Un centro unificante debole, scarsamente autorevole, perpetuerebbe l'equivoco del "coordinamento" che in sede pratica è privo di contenuti e dipendente dalla volontà dei diversi responsabili degli Organismi informativi.

È indispensabile una direzione unitaria forte al vertice del sistema, che resta "binario" per garantire che non si concentri il potere informativo operativo in un apparato unico non adeguatamente differenziato nella sua struttura.

I poteri riconosciuti al Ministro delle informazioni per la sicurezza sono resi ancora più penetranti dalla previsione in virtù della quale gli è consentito di ottenere dall'autorità giudiziaria competente, salva la possibilità di rigettare la richiesta, copia di atti di procedimenti penali e di informazioni scritte sul lo-

ro contenuto ritenuti indispensabili per lo svolgimento delle attività connesse con le sue funzioni e per le esigenze anche ispettive degli Organismi informativi.

Per contemperare le due opposte esigenze dell'efficienza delle attività di intelligence e della "divisione dei poteri" al suo interno, è necessario che il circuito del potere politico responsabile sia dotato del massimo di operatività quotidiana. In caso contrario ne soffrirebbero: a) l'integrazione unitaria, con conseguenti conflitti, sovrapposizioni e rivalità, b) il controllo parlamentare che sarebbe costretto a ricercare improprie vie amministrative, in mancanza di un dialogo continuo ed analitico con un referente politico specializzato; c) la responsabilità del Presidente del Consiglio, costretto a rispondere su troppo ciò che non sa, non ha potuto sapere, non ha potuto approfondire) o su troppo poco (ciò che sa, ha potuto sapere, ha potuto approfondire).

La soluzione del Ministro delle informazioni per la sicurezza è originale tra gli assetti istituzionali dei principali ordinamenti democratici del mondo; tuttavia essa rafforza e sviluppa la generale tendenza ad intestare direttamente all'esecutivo i poteri e le responsabilità connessi con le attività del settore e con la tutela del segreto di Stato. Né potrebbe essere diversamente, trattandosi appunto di funzioni legate ad interessi complessivi della comunità statale, non riconducibili ad una branca specifica dell'amministrazione. In Germania, il Bundesnachrichtendienst opera alle dipendenze del Ministro addetto alla Cancelleria federale. La soluzione qui proposta va in questa direzione, ma contiene elementi differenziali non secondari, in quanto tiene conto sia dell'esigenza di accorpate, a livello di alta direzione politica, tutta l'attività informativa (e non solo quella svolta prevalentemente all'estero, come nel caso tedesco), sia dell'esigenza di attribuire ad uno specifico Ministro competente per l'esercizio dell'insieme delle funzioni spettanti per legge al Presidente del Consiglio dei ministri.

È facile prevedere che la prima fase di attuazione della riforma della disciplina degli Organismi informativi e della tutela del segreto di Stato sarà contrassegnata dall'impegno notevole ed assorbente di ridare slancio, affidabilità e garanzie adeguate agli operatori dell'intelligence e, al tempo stesso, di eliminare negative eredità del passato. In questa opera di rinnovamento, i dirigenti degli Organismi informativi dovranno essere assistiti e indirizzati da un'autorità politica presente e responsabile. Se venisse anche abolito questo snodo ministeriale essenziale del sistema, la riforma sarebbe apparente, perché gli operatori del settore perderebbero forza nel loro insieme. Infatti, per il Parlamento e l'opinione pubblica verrebbe a mancare un punto di riferimento certo ed effettivo, al quale imputare in modo concreto meriti e demeriti, per il funzionamento complessivo degli apparati di intelligence.

Nel progetto viene altresì previsto un Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica, composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede istituzionalmente, dal Ministro delle informazioni per la sicurezza, che lo presiede in assenza del Presidente del Consiglio, e dai Ministri per gli affari esteri, dell'interno, del tesoro, delle finanze e della difesa. Il Consiglio

nazionale ha competenze, tra l'altro, sulle nomine del Direttore esecutivo e dei Direttori delle due Agenzie, dei Capi dell'ispettorato, dell'ufficio centrale per la segretezza e dell'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi nonché approva i regolamenti concernenti l'organizzazione, le strutture ed il funzionamento degli Organismi stessi. Per la definizione degli indirizzi generali e degli obiettivi fondamentali da perseguire, nel quadro della politica informativa per la sicurezza, e per approvare il piano di attività, il Consiglio è integrato dai Ministri di grazia e giustizia, dell'industria, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, anche al fine di tenere conto della collocazione geoeconomica dei pericoli per la sicurezza. La composizione del Consiglio può allargarsi ulteriormente in relazione a particolari problemi da trattare. Alle sedute possono partecipare, senza diritto di voto, i vertici delle amministrazioni civili e militari dello Stato ed essere convocati, per riferire, il Direttore esecutivo, i Direttori delle due Agenzie, il Capo dell'ispettorato, i Capi dei due uffici centrali ed esperti.

Il ruolo di questo organo collegiale deve essere di supporto per l'esercizio dell'alta direzione della politica informativa, spettante al Presidente del Consiglio dei ministri e, per effetto della delega ordinaria, al Ministro del settore. Le funzioni non sono più soltanto di consulenza e di proposta, ma anche decisorie in alcuni campi (atti normativi, determinazione dei piani generali informativi), in modo da trasformare questo organo in una sede effettiva collegiale di attuazione delle linee essenziali dell'indirizzo politico del Governo. Per questo le attribuzioni del Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica non comportano "espropriazione" delle competenze proprie del Consiglio dei ministri, giacché le attività del Consiglio nazionale devono sempre mantenersi nell'ambito dell'indirizzo politico dell'intero Governo circa gli affari esteri, gli affari interni, la difesa, l'economia ed ogni altra materia di competenza statale, come previsto dalla Costituzione.

Il Consiglio nazionale costituisce altresì un importante luogo istituzionale di raccordo per l'elaborazione ed il monitoraggio della politica generale del Governo in materia delle informazioni per la sicurezza; è più snello del Consiglio dei ministri, ma è comprensivo dei Ministri direttamente coinvolti nel settore ed, eventualmente, anche di quelli indirettamente oppure occasionalmente interessati.

3. Comitato parlamentare per la sicurezza

Nella configurazione del controllo parlamentare sull'attività degli Organismi informativi, la delicatezza della materia trattata suggerisce di limitare la composizione numerica del Comitato. Inoltre è sembrato opportuno muoversi lungo due principali direttrici.

La prima è la necessità che il Comitato parlamentare estenda la sua attività ispettiva sia sotto il profilo soggettivo sia sotto il profilo delle materie,

secondo una lata definizione di “garanzia della legittimità e della lealtà costituzionale dell’attività dei Servizi”.

Per quanto riguarda i soggetti interlocutori del Comitato, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro delle informazioni per la sicurezza si aggiungono tutti i membri del Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica nonché il Direttore esecutivo del Dipartimento, i Direttori delle due Agenzie e i Capi dell’ispettorato e dei due uffici centrali. Si tratta cioè di tutti i soggetti titolari delle responsabilità e degli indirizzi sia politici che tecnico-operativi.

Per quanto riguarda le materie, il Comitato ha il potere di acquisire tutte le notizie sulle strutture, sulle attività generali degli Organismi informativi, sulla normativa interna e sulle operazioni concluse. Sono altresì attribuiti al Comitato nuovi poteri di controllo in materia: a) di determinazione numerica complessiva del personale; b) di bilancio preventivo e di rendiconto della gestione finanziaria del fondo per le spese ordinarie e di quella del fondo per le spese riservate; c) di organizzazione degli archivi; d) di garanzie funzionali degli operatori; e) di attività di copertura; t) della gestione delle risorse umane e materiali. Rimangono fermi e sono rafforzati i poteri del Comitato in materia di controllo sull’opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

La seconda direttrice tenuta presente è stata la necessità che una così estesa e penetrante attività ispettiva possa svolgersi in piena aderenza alle esigenze di sicurezza e di riservatezza connaturali alla attività degli Organismi informativi. Anche qui si sono tenuti distinti profili soggettivi e profili materiali.

Dal punto di vista soggettivo, si è ritenuto che lo scopo del Comitato sia di far valere le responsabilità politiche e gestionali di vertice e pertanto si è escluso che interlocutori del Comitato siano gli addetti agli Organismi informativi o persone con essi, di fatto, in collegamento operativo.

Dal punto di vista materiale, al “fine di tutelare l’interesse nazionale all’assoluta riservatezza sulle operazioni in corso, si è escluso che si possano comunicare al Comitato le fonti informative, l’identità degli operatori, la dislocazione delle strutture operative e le specifiche azioni in svolgimento. Si sono peraltro previsti due contro limiti: la possibilità per la maggioranza qualificata del Comitato, qualora non possa acquisire informazioni su cui il Governo ha opposto il segreto, di riferirne ai Presidenti dei due rami del Parlamento; la inopponibilità del segreto in ipotesi di reato di strage e di deviazioni degli Organismi informativi implicanti pericoli per la sicurezza della Repubblica.

La estensione del controllo del Comitato ad un arco così complesso e delicato di attività e la pratica possibilità di ottenere informazioni anche su materie coperte da segreto ha d’altra parte indotto a prevedere l’opportunità di severe sanzioni in caso di violazioni del segreto da parte di membri del Comitato stesso.

Si è definita come causa sopraggiunta di ineleggibilità, passibile dunque di decadenza, nonché causa di ineleggibilità per la legislatura successiva, la violazione – accertata da parte della Camera di appartenenza – del segreto da parte di membri del Comitato.

Solo il difficile contemperamento delle esigenze di segretezza con quelle di controllo, nel segno della responsabilità e della lealtà repubblicana, possono dare luogo ad un meccanismo realmente funzionante di ispezione parlamentare in una materia che tocca interessi vitali della comunità nazionale.

4. L'Ispettorato

L'ispettorato opera alle dirette dipendenze del Ministro delle informazioni per la sicurezza e ha il compito di verificare sia la corretta gestione degli Organismi informativi nell'impiego delle risorse umane e materiali ad essi assegnati, sia il rispetto delle disposizioni e delle direttive emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro delle informazioni per la sicurezza e dai Ministri dell'interno e della difesa per quanto di loro competenza.

L'esigenza della costituzione dell'ispettorato è duplice:

- esso crea una prima linea di controllo interno sganciata dall'organizzazione operativa, ma facente parte dell'ordinamento del sistema delle informazioni per la sicurezza, con il compito di prevenire la violazione delle norme, dei regolamenti e delle direttive in materia di informazione per la sicurezza della Repubblica e di assicurare una costante verifica di efficienza nell'uso del personale e delle risorse assegnate agli Organismi informativi, con particolare riguardo alla tenuta e gestione degli archivi;
- fornire una prima garanzia di legittimità agli organi di controllo esterni più credibile e incisiva di quella offerta in passato, nell'intento di alleggerire le norme e i regolamenti in materia, al fine di rendere più snella ed efficiente la gestione dei compiti assegnati agli Organismi informativi.

L'ispettorato ha pertanto funzioni di controllo di legittimità e di efficienza. Il modello seguito, tenuto conto delle ovvie diversità, è quello dell'Ispettorato della Banca d'Italia. L'attività svolta entra pertanto anche nel merito dello svolgimento dei compiti assegnati alle diverse strutture degli Organismi informativi a livello individuale e d'insieme.

È previsto che l'ispettorato, possa espletare, su disposizione del Ministro delle informazioni per la sicurezza, anche su richiesta del Ministro dell'interno e della difesa, verifiche alla corretta gestione dei fondi riservati.

La dipendenza diretta dal Ministro delle informazioni per la sicurezza garantisce agli ispettori l'esercizio delle loro funzioni in piena autonomia e obiettività di giudizio, nel rispetto, delle istruzioni impartite dal Ministro delle informazioni per la sicurezza.

Il Capo dell'ispettorato è a sua volta tenuto a rendere conto annualmente dell'attività svolta e ad esprimere un giudizio sulla rispondenza dell'organizzazione ai compiti ad essa assegnati e sulle difficoltà incontrate nell'espletamento dell'attività. Inoltre, sulla base dell'esperienza conseguita, suggerisce i miglioramenti da apportare alla legge e ai regolamenti.

Tra le funzioni ordinarie che l'ispettorato deve espletare spiccano quelle riguardanti la verifica dell'osservanza, nella tenuta e gestione degli archivi, alle direttive emanate dalla legge e dai regolamenti, tenuto conto della centralità che riveste nell'attività degli Organismi informativi la memorizzazione e il trattamento delle informazioni raccolte. Inoltre l'ispettorato svolge la sua azione ispettiva anche sull'attività svolta dall'ufficio centrale per la segretezza.

Al fine di evitare l'insorgere di fatto di nuovi poteri ostativi nell'esercizio dell'attività informativa per la sicurezza, la costituzione dell'ispettorato è stata accompagnata da cautele legislative, che verranno rafforzate e specificate nel relativo regolamento. Innanzitutto i membri operano sotto il vincolo della loro esclusiva destinazione all'espletamento della funzione ispettiva, per un periodo di sei anni previo adeguato periodo di addestramento, senza possibilità di provenire e passare ad attività operative. Ciò non esclude che gli ispettori possano inizialmente, per un periodo massimo di cinque anni, provenire dall'interno degli Organismi informativi, dato il vantaggio di poter consentire un loro immediato e proficuo utilizzo per le conoscenze acquisite. Il reclutamento degli ispettori dovrà essere ispirato a criteri altamente selettivi. Si esclude la possibilità, per gli ispettori, di un loro passaggio nell'attività degli Organismi informativi.

Un'ulteriore cautela introdotta per impedire abusi nel funzionamento dell'ispettorato è la programmazione dell'attività ispettiva. In tal modo, non solo si responsabilizza il Ministro delle informazioni per la sicurezza sui contenuti dell'attività ispettiva, ma si fornisce la base per il controllo preventivo e successivo dell'attività svolta dal Capo dell'ispettorato.

L'esistenza di un piano relativo all'attività ispettiva non preclude la possibilità di disporre ispezioni al di fuori di quelle previste quando le circostanze lo richiedano e, in ogni caso, previa autorizzazione del Ministro delle informazioni per la sicurezza.

La natura particolare degli Organismi informativi nega all'ispettorato il potere di intervenire nel corso di una operazione di intelligence, salvo che non sia lo stesso Ministro delle informazioni per la sicurezza a richiederlo espressamente in presenza di fondati motivi. L'ispettorato ha comunque il potere di ispezionare ex post anche queste operazioni per verificare il loro corretto svolgimento. A questo fine e per necessità più generali, gli ispettori incaricati hanno facoltà d'accesso a tutti gli atti e documenti, anche classificati, conservati presso gli Organismi informativi e presso enti pubblici e privati, sempre sulla base delle procedure previste da apposito regolamento. Coerentemente i componenti dell'ispettorato sono tenuti al segreto su ogni aspet-

to della loro attività, sia durante che dopo l'esecuzione dei compiti a loro affidati.

È anche previsto che gli ispettori possano avvalersi della collaborazione delle altre strutture del Dipartimento governativo per la sicurezza nell'espletamento degli incarichi loro affidati.

Data la natura innovativa di questa proposta di riforma sono stati indicati solo i riferimenti indispensabili all'espletamento dell'importante e delicata funzione di controllo all'interno dell'operatività degli Organismi informativi, assegnando al regolamento di attuazione, che verrà emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la determinazione della gran parte delle specifiche funzionali per farne oggetto di una preventiva sperimentazione e di un più rapido adeguamento laddove si dimostrino inadeguate.

5. Gli archivi

Particolare attenzione la proposta dedica ai problemi degli archivi. Per la prima volta la vigilanza sulla sicurezza, la tenuta e la gestione degli archivi sono affidate ad un apposito ufficio che fa parte del Dipartimento governativo per la sicurezza, ma risponde direttamente al Ministro delle informazioni per la sicurezza e al Presidente del Consiglio, costituendo, con l'ispettorato e l'ufficio centrale per la segretezza un'articolazione peculiare degli Organismi informativi. Tale collocazione ha un preciso significato ed attribuisce alla funzione di conservazione dei dati e degli atti e di documentazione dell'attività un rilievo primario che ha al tempo stesso, funzione di controllo e di garanzia. La proposta tiene conto del crescente peso del trattamento informatico dei dati prevedendo specifiche funzioni e responsabilità riguardo all'architettura di sistema e all'adeguamento tecnologico (hardware) e informatico (software), ma non dimentica né la necessità di dare ordine agli archivi progressi (in gran parte cartacei) né quella di disciplinare la tenuta e la conservazione della documentazione più tradizionale.

Per quanto riguarda l'attività operativa e quella di analisi, il patrimonio informativo deve essere costantemente disponibile per tutti gli operatori che abbiano necessità di accedervi e tale esigenza può essere soddisfatta da un archivio centrale.

Gli archivi delle Agenzie operative, compresi gli archivi periferici dei centri operativi, hanno una spiccata vocazione operativa e conservano esclusivamente la documentazione relativa all'attività in corso o recentissima, rimanendo in ogni momento possibile risalire, attraverso l'archivio centrale, a tutte le attività concluse dallo stesso e da altro ufficio. Presso l'ufficio centrale del coordinamento degli archivi è istituito un archivio storico, cartaceo e informatico, nel quale confluisce tutta la documentazione degli Organismi informativi, che non ha una funzione di consultazione a fine operativo, ma

di conservazione della documentazione anche ai fini della verifica, in ogni sede propria, dell'attività svolta, delle spese e del funzionamento degli Organismi.

Particolare attenzione è riservata alla documentazione delle spese riservate e a quella delle condotte per le quali opera la speciale causa di non punibilità prevista dalla proposta. La funzione nevralgica della rete archivistica, che costituisce il sistema linfatico degli Organismi informativi, richiede una specifica attenzione per evitare manomissioni e intrusioni, sia attraverso la previsione di specifiche norme regolamentari di sicurezza e di comportamento, sia attraverso l'adozione di procedure di controllo degli accessi, anche informatici. Le previsioni riguardanti le condotte illecite di intrusione, manomissione e falsificazione, forniscono una tutela penale tanto più necessaria quanto più essenziale alla vita degli Organismi informativi.

6. Ordinamento amministrativo degli Organismi delle informazioni per la sicurezza

Per l'esercizio delle sue funzioni il Ministro delegato si avvale di un apposito Dipartimento governativo per la sicurezza cui è preposto un Direttore esecutivo individuato come responsabile generale dell'attuazione della politica informativa per la sicurezza.

La nuova figura del Direttore esecutivo deve garantire l'unitarietà dell'attività svolta dalle due Agenzie operative (l'AISE e l'AlSI) e a tal fine sono significative le attribuzioni ad essa devolute, vieppiù penetranti quando si tratta di regolare interferenze di competenze eventualmente sorte tra i due citati Organismi operativi.

Il Direttore esecutivo dipende direttamente dal Ministro delle informazioni per la sicurezza, esercita le funzioni di segretario generale del Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica, è responsabile dell'architettura del sistema statistico e informatico attivato presso il centro di analisi integrata strategica, presiede il Comitato tecnico esecutivo, propone al Ministro delle informazioni per la sicurezza il progetto di piano di ricerca informativa e ne controlla la sua attuazione.

Il Dipartimento governativo per la sicurezza è costituito dalla Direzione esecutiva, dal centro di analisi integrata strategica, dall'ispettorato, dall'ufficio centrale per la segretezza e dall'ufficio centrale per il coordinamento per gli archivi. La Direzione esecutiva provvede a gestire tutte le funzioni strumentali allo svolgimento delle attività amministrative, contabili e finanziarie anche delle Agenzie operative. La scelta di sollevare queste ultime da incombenze che incidono sulla loro capacità operativa, risponde a un'esigenza da tempo avvertita e segnalata.

L'ispettorato è alle dirette dipendenze del Ministro delle informazioni per la sicurezza, pur mantenendo la dipendenza organica e funzionale dal Di-

partimento, per quanto riguarda le competenze organizzative, amministrative e logistiche.

Il centro di analisi integrata strategica cura la raccolta, l'elaborazione e l'analisi di tutte le informazioni, le relazioni e i rapporti acquisiti redigendo punti di situazione generali e particolari. Il centro rappresenta il momento più qualificante dell'attività di intelligence, essendo deputato ad effettuare valutazioni e previsioni di sicuro interesse per le decisioni del Governo e a predisporre il progetto di ricerca informativa. Il centro non si sostituisce alle due Agenzie operative per quel che concerne l'analisi tattica utile ad impostare preventivamente e a valutare successivamente le operazioni di intelligence. Elemento qualificante del Centro è la ricezione, anche con regole di funzionamento tecnico-informatico, delle informazioni, relazioni e rapporti, non solo da parte delle due Agenzie, ma anche delle Forze di Polizia e delle altre Amministrazioni dello Stato e dei centri di ricerca pubblici e privati.

Il Comitato tecnico esecutivo ha essenzialmente il compito di rendere concreta la ripartizione tra le due Agenzie degli obiettivi previsti dal piano di ricerca informativa, di rendere effettivo e produttivo sia lo scambio informativo tra le due Agenzie operative e le Forze di polizia e il SIOS Difesa, sia tra gli Organismi informativi e i Dicasteri o le Amministrazioni interessate alla ricerca o al contributo informativo, soprattutto ai fini dell'arricchimento delle fonti di analisi.

L'Ufficio centrale per la segretezza, che dipende direttamente dal Ministro delle informazioni per la sicurezza come organismo deputato allo svolgimento delle attività connesse alla tutela del segreto, trova così nel disegno predisposto, una collocazione più adeguata e una ridefinizione più puntuale delle proprie attribuzioni. Per quanto riguarda l'aspetto organizzativo, amministrativo e logistico, la struttura dell'Ufficio centrale per la segretezza è collocata in relazione alla dipendenza organica e funzionale, nell'ambito del Dipartimento.

L'Ufficio centrale per il coordinamento degli archivi, che pure dipende direttamente dal Ministro delle informazioni per la sicurezza, è responsabile delle attività connesse al controllo della gestione degli archivi e i centri elaborazione dati esistenti e futuri, secondo le procedure previste dalla presente proposta. L'ufficio mantiene la dipendenza organica e funzionale dal Dipartimento per quanto riguarda la competenza organica, amministrativa e logistica.

Per la suddivisione delle competenze tra le due Agenzie operative si è preferito optare, in via principale, per la scelta basata sulla provenienza della minaccia alla sicurezza della Repubblica, scelta temperata dal riferimento a specifiche materie di interesse, quale quella ad esempio della tutela del segreto militare, industriale, economico-finanziario, scientifico e tecnologico che si è ritenuto di attribuire ad una sola Agenzia (ANNESSE 1).

Una ripartizione precisa di competenze tra le due Agenzie non sarebbe possibile, sia in base alla provenienza della minaccia, sia in base alla stessa

materia. Infatti chi attua la minaccia opera senza precisi limiti di territorio e di materia. Ciò determina che qualsiasi soluzione di ripartizione di competenze presuppone sempre un'adeguata direzione unitaria.

Istituite l'Agazia delle informazioni per la sicurezza esterna (AISE) e l'Agazia delle informazioni per la sicurezza interna (AISI), per le quali sono state individuate le attività di ricerca informativa, di contrasto e di supporto, è stata evidenziata la necessità della loro costante reciproca cooperazione anche a livello di rapporto con le Forze Armate e con le Forze di Polizia, in funzione rispettivamente di sostegno alle esigenze militari e alla investigazione preventiva e repressiva dei reati, anche di natura economica.

La unitarietà del sistema viene assicurata dal Direttore esecutivo e garantita dai centri operativi unici. Questi, pur dipendendo quelli esterni dall'AISE e quelli interni dall'AISI, svolgono la loro attività per conto dei due Organismi.

L'AISE e l'AISI cooperano poi, su richiesta dell'autorità competente e nell'ambito delle loro attribuzioni istituzionali, all'estero o sul territorio nazionale, a tutela dei cittadini e dei loro beni, di cui lo Stato assuma la protezione.

La proposta affronta in maniera completa anche il tema dell'intelligence economica. Del resto, rispetto alle competenze tipiche del passato, gli Organismi informativi, come nei paesi sviluppati o in molti paesi emergenti, hanno già potenziato l'analisi dei rischi crescenti in materia economica, impostando le specifiche strutture.

Il contenuto di questi pericoli di carattere economico non ha il beneficio della verifica fatta con una larga esperienza in campo militare, incluse le propaggini dell'attività terroristica, e in materia di criminalità organizzata. Quest'ultima già include una larga quota di pericoli per gli equilibri geo-economici di un paese e per la sicurezza delle istituzioni democratiche, ma non esaurisce il possibile campo di interesse degli Organismi delle informazioni per la sicurezza sui rischi economici.

L'articolato proposto consente di cogliere in tutta la sua ampiezza la problematica indicata, data la natura di "norma aperta" del dettato legislativo, cioè capace di accogliere nei programmi annuali e nelle scelte imposte dalle necessità contingenti, ogni tipo di pericolo, al fine di assegnarlo come obiettivo all'azione degli Organismi informativi.

Ad esempio il comma 2 lettera d) dell'articolo 14 prevede tra i compiti dell'AISE "la valutazione delle minacce all'equilibrio economico-finanziario regionale, locale, settoriale derivanti dall'instabilità valutaria e monetaria sui mercati dei beni e dei servizi, nonché le minacce all'ordine economico internazionale derivanti dagli sviluppi destabilizzanti nei settori strategici". Al comma 3, dello stesso articolo si prevede inoltre che l'AISE svolga "attività di contrasto alla proliferazione militare e di tutela del segreto militare, industriale, economico-finanziario, scientifico e tecnologico".

All'articolo 17, comma 2 sono inoltre previste le competenze dell'AISI – indicati dalla lett. a) alla lett. f) – che hanno contenuti potenziali anche in ma-

teria economica, di eversione, di terrorismo, di criminalità organizzata, di traffici illeciti, di movimenti migratori interni, di minacce biologiche ed ecologiche.

Nell'individuazione dei possibili rischi di natura economica al fine di approntare le strutture adatte degli Organismi informativi, soprattutto all'estero, dovrà tenersi conto delle categorie generali di rischi già elaborate da altri Paesi e che possono essere così elencati:

1. alterazioni degli equilibri economici a livello regionale, locale e settoriale;
2. crisi bancarie e finanziarie;
3. turbative dell'ordine pubblico, sociale e morale;
4. movimenti migratori;
5. manipolazioni biologiche e ecologiche;
6. modifiche nell'ordine economico internazionale;
7. crisi di identità culturale.

L'ampiezza della materia è tuttora controversa tra gli esperti, nondimeno essa merita un attento esame e una ancor più attenta specificazione se essa diviene oggetto di azione degli Organismi informativi, per non interferire con le autorità di politica economica e non snaturare i fini dell'intelligence. Una indicazione puntuale dei contenuti soddisfa questa esigenza di cautela.

I rischi suddivisi per categoria che la letteratura in materia ha elaborato in questi anni sono riassumibili in:

- 1.1. malfunzionamento nelle catene di produzione e di distribuzione;
 - 1.2. vulnerabilità tecnologica e informatica, soprattutto nel settore bancario e finanziario;
 - 1.3. vincoli di accesso alle fonti di energia e all'approvvigionamento di beni e di servizi tecnologicamente avanzati;
 - 1.4. spinte alla delocalizzazione e sottoutilizzazione delle risorse;
 - 1.5. accrescimento delle disparità nel tenore di vita e nello sfruttamento del territorio;
 - 1.6. ampliamento dell'emarginazione (alienazione economica);
 - 1.7. riaffermarsi del protezionismo e del corporativismo;
 - 1.8. disordini legati alla transizione dall'economia pianificata a quella del mercato;
-
- 2.1. instabilità monetaria e valutaria;
 - 2.2. riciclaggio di denaro sporco;
 - 2.3. capitalismo "distorto" (usura, sfruttamento del lavoro minorile, inquinamento, ecc.);
 - 2.4. abusi nell'uso del risparmio e distorsioni nella distribuzione della ricchezza;
-
- 3.1. alterazioni economiche da atti di terrorismo e da rivolte sociali;
 - 3.2. espansione dell'economia sommersa;

3.3 “zone grigie” dell’economia (ad es., collusioni tra criminalità e mondo degli affari, appalti “truccati”, ecc.);

3.4 tensioni ideologiche e attentati ai valori di libertà economica e iniziative di sovvertimento culturale in materia economica;

3.5 fattori economici di disintegrazione dei fattori di coesione sociale nell’ambito di una crisi di legittimità delle istituzioni;

4.1 tentativi di destabilizzazione economica dei paesi sviluppati;

4.2 accrescimento della vulnerabilità economica dei paesi ricchi;

5.1 possibili catastrofi industriali e fattori di degradazione dell’ambiente;

5.2 impoverimento delle risorse naturali;

5.3 attentati alla sanità pubblica e manipolazioni genetiche;

6.1 evolversi dei rapporti tra i Paesi più industrializzati e difficoltà di una regolamentazione internazionale;

6.2 risvolti economici di un ampliamento della multipolarità e dell’avvio di conflitti a catena;

6.3 tentativi di conquista del potere economico attraverso le armi;

7.1 informazione economica distorta;

7.2 creazione di gruppi di potere troppo ristretti o troppo vasti;

7.3 disaggregazione o svilimento dei progetti collettivi;

7.4 mutamenti nelle condizioni per il raggiungimento del benessere individuale e sociale;

7.5 affermarsi di un ambiente istituzionale troppo sofisticato, incoerente con il livello culturale medio del cittadino.

Molti di questi fattori di rischio erano presenti anche in passato e sono stati sempre oggetto di attenzione da parte degli Organismi delle informazioni per la sicurezza. Altri, invece, sono il risultato della liberalizzazione dei traffici, della globalizzazione delle scelte, della informatizzazione delle conoscenze e della produzione, della finanziarizzazione delle economie, dell’accelerazione delle innovazioni tecnologiche, in sintesi, di ciò che è stato definito il “turbocapitalismo”.

Per i “vecchi” fattori di rischio occorre, quindi, solo una lente di lettura più ampia, mentre per i “nuovi” – come l’informazione economica distorta e la speculazione monetaria e valutaria – occorrono strumenti di analisi logicamente sofisticati e costantemente aggiornati, come quelli approntati, sulla base di un progetto sponsorizzato dall’Unione Europea, dall’Ufficio Italiano dei Cambi per il monitoraggio dei flussi valutari con l’estero.

È questo il motivo per cui, a latere delle due Agenzie operative è stata prevista la costituzione di un centro di analisi integrata strategica, anche in materie geoeconomiche, collocato nell’ambito del Dipartimento governativo per la sicurezza, al quale è stato attribuito non solo il compito di dare unità alle informazioni – e, quindi, all’azione – degli Organismi informativi, ma an-

che quello di tenere aggiornati, di sviluppare e di diffondere alle Agenzie operative i metodi più moderni di analisi e di tutela dai rischi per la sicurezza della Repubblica.

La costituzione di un archivio che raccolga sistematicamente tutte le informazioni aperte e protette disponibili è la prima base per avviare l'attività nel settore. La tradizione delle istituzioni dello Stato, degli enti economici pubblici autonomi o dipendenti dall'amministrazione statale e periferica, delle Università e dei centri di ricerca richiede una paziente azione educativa svolta dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza per indurre un'apertura delle informazioni statistiche e una cooperazione in materia di individuazione dei pericoli.

Un apposito nucleo propositivo, formato da addetti alle diverse unità che compongono gli Organismi informativi, integrato da esperti nelle singole materie elencate, dovrebbe essere il secondo indispensabile passo per avviare l'attività e guidare la formazione dell'archivio centralizzato e per collaborare alla messa a punto delle metodologie di analisi per l'intelligence economica.

L'intercettazione elettronica dei segnali, delle comunicazioni e delle immagini satellitari è garantita da una specifica articolazione operativa che dovrebbe essere alimentata dalle attuali risorse delle Forze Armate e dell'AISE, anche in funzione di supporto all'AISI e che può essere messa a disposizione del Ministero degli affari esteri per eventuali esigenze di comunicazione.

Le due Agenzie sono caratterizzate dalla loro natura governativa e dalla loro spiccata autonomia operativa che viene ricondotta ad unitarietà nell'ambito del Dipartimento per la sicurezza. Ciò non esclude il loro legame con i Ministri dell'interno e della difesa dai quali le Agenzie dipendono, sul piano ordinamentale e di vigilanza, in ragione delle interconnessioni che si realizzano concretamente durante l'attività di intelligence.

La soluzione della "doppia dipendenza" dal Ministro delle informazioni per la sicurezza e dal Ministro competente, è stata affidata alla elencazione delle competenze primarie di ciascun responsabile.

Ai due Ministri dell'interno e della difesa compete la disciplina dell'ordinamento degli uffici delle due Agenzie, la vigilanza e il controllo generale sulle medesime con particolare riguardo alla gestione delle risorse finanziarie di natura riservata, la disponibilità dell'impiego del personale e dei mezzi delle rispettive Agenzie a vantaggio delle forze di polizia o delle forze armate, la proposta al Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica delle nomine dei Direttori.

In questo quadro vengono ad essere attentamente specificate le responsabilità dei Direttori delle Agenzie ai quali è attribuita la gestione sotto il profilo tecnico operativo. In tal senso è a loro anche devoluta, tra l'altro, la corretta esecuzione del piano di ricerca informativa, l'organizzazione interna delle strutture, l'impiego operativo delle risorse, il mantenimento dei rapporti operativi con gli organismi analoghi degli altri Paesi, sulla base di intese preventivamente stabilite con il Direttore esecutivo.

I due Direttori hanno l'obbligo, altresì, di inviare tempestivamente al Direttore esecutivo, informazioni e relazioni sugli esiti delle attività svolte dagli organismi, affinché ne sia informato il Ministro delle informazioni per la sicurezza.

Per quanto riguarda i rapporti tra il Presidente del Consiglio dei ministri, i tre Ministri dell'interno, della difesa e delle informazioni per la sicurezza, il Direttore esecutivo e i Direttori delle due Agenzie operative, la conformazione del sistema delineato si ispira al criterio fondamentale della chiarezza delle linee di dipendenza strutturali ed operative, al fine di favorire il massimo di efficienza e di precisione nelle responsabilità di indirizzo e di decisione.

Il Dipartimento governativo per la sicurezza dipende dal Ministro delle informazioni per la sicurezza sia sul piano gerarchico che su quello funzionale. Il Ministro (in quanto delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri) rappresenta il vertice dell'intero apparato che nell'organo di governo trova un effettivo suggello unitario. Si supera così il concetto di coordinamento, per approdare all'idea di integrazione organica di tutte le attività di intelligence per la sicurezza.

Se dal vertice si scende gradatamente verso la base operativa dell'istituzione, la natura binaria di quest'ultima – dovuta ai motivi illustrati nella presente relazione – influenza la geometria delle dipendenze, con la conseguenza che le singole Agenzie operative (AISI, AISE) dipendono pur sempre dal Ministro delle informazioni per la sicurezza, in quanto soggetto istituzionale direttamente sovraordinato al Dipartimento governativo, ma sono, nello stesso tempo, subordinate al Direttore esecutivo del Dipartimento sul piano gerarchico e funzionale ed ai Ministri di settore (interno e difesa) sui piani ordinamentale e di vigilanza.

In tal modo, la "codipendenza" funzionale, che, in tanti casi ha prodotto, nell'ordinamento italiano, incertezze e confusioni sulle competenze e le responsabilità, si profila con nettezza di contorni, con l'effetto di eliminare o, quanto meno, ridurre al minimo le occasioni di conflitto.

Non è facilmente ipotizzabile difatti, nello schema proposto, un "incrocio" contraddittorio di direttive, le quali, pur quando promanano da molteplici autorità, si sviluppano su piani differenziati e complementari.

In sintesi, il Direttore esecutivo del Dipartimento e i Capi dell'ispettorato, dell'ufficio centrale per la segretezza e dell'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi hanno una dipendenza diretta (gerarchico e funzionale) dal Ministro delle informazioni per la sicurezza.

Le due Agenzie hanno una dipendenza ordinamentale e di vigilanza dai Ministri di settore e una dipendenza diretta (gerarchico e funzionale) dal Direttore esecutivo e dal Ministro delle informazioni per la sicurezza.

È appena il caso di aggiungere che tutti i possibili residui conflitti, che non è possibile immaginare a priori, troveranno la loro naturale sede di soluzione negli organi costituzionali politici, secondo le regole di interazione illustrate nella presente proposta (ANNESSE 2).

7. Gestione delle risorse umane e materiali

La disciplina riguardante la gestione delle risorse umane e materiali, e quindi, in buona sostanza, personale e bilancio, rappresentava senza dubbio la parte della legge n. 801/1977 maggiormente suscettibile di critiche dal punto di vista, assolutamente preliminare, della sua compatibilità con i principi dell'ordinamento generale. Infatti, costituiva parte fondamentale di un regime derogatorio che in qualche misura affievoliva l'intento, pur presente nella stessa ratio della legge, di ricondurre, con le sue evidenti peculiarità, anche questo segmento dell'organizzazione amministrativa ai principi generali dell'ordinamento costituzionale.

In particolare, l'articolo 7, secondo comma, della legge n. 801/1977, prevedeva che la consistenza degli organici del Cesis e dei Servizi, il trattamento giuridico-economico e le modalità di rientro o di trasferimento ad altra amministrazione statale rispettivamente, per il personale già in servizio presso lo Stato ovvero assunto direttamente (e quindi anche al di fuori del principio costituzionale del pubblico concorso), erano stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri anche in deroga ad ogni disposizione vigente, fatto salvo l'unico vincolo, garantistico per il personale stesso, che il suddetto trattamento non poteva essere inferiore a quello delle qualifiche corrispondenti del pubblico impiego. Orbene, tale previsione non sembrava rispettare, a parere di molti commentatori, i canoni minimi indispensabili per ritenere salvaguardata la riserva di legge, seppure relativa, contenuta nell'articolo 97 della Costituzione, in assenza della predeterminazione dei principi e criteri direttivi ai quali avrebbero dovuto attenersi nell'esercizio del così vasto potere normativo loro affidato, il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro della difesa, il Ministro dell'interno, il Ministro del tesoro e il CIIS.

Gli esiti della vita concreta di questa disciplina, poi, hanno sostanzialmente confermato le perplessità che si potevano manifestare a suo riguardo sul piano teorico e formale. In particolare, una certa qual proclività a fissare in più punti, con la normativa di rango secondario, un regime derogatorio per il personale, non sembra essersi effettivamente tradotta in termini di una maggiore efficacia dell'organizzazione complessiva degli Organismi informativi, come era evidentemente negli intendimenti del legislatore del 1977 nell'autorizzare quella possibilità. Ne è venuto fuori un sistema nel complesso disfunzionale nel quale convivono, mal giustapponendosi, norme di favore per il personale (talvolta ingiustificate pure nel richiamo alle speciali caratteristiche della prestazione lavorativa, come per alcuni profili del trattamento economico e previdenziale) e norme che pongono invece il personale stesso in posizione svantaggiosa rispetto al personale delle altre amministrazioni civili e militari dello Stato (come per la scelta di un sistema assicurativo per la copertura dei rischi professionali).

Tale sistema non ha del resto impedito, anzi ha in un certo senso costituito il terreno di elezione per l'insorgere di situazioni di malessere e di ve-

re e proprie patologie di funzionamento, come è stato accuratamente rilevato, seppure con riguardo ad uno dei Servizi, dalla Commissione istituita dal Ministro dell'interno con DM del 14 novembre 1995, e delle cui risultanze si è fatto largo uso sia per la parte critica che per la parte propositiva. Tale Commissione ha in specie richiamato la necessità di un più stretto adeguamento della disciplina in materia ai principi costituzionali, a partire, in, primo luogo, dal rispetto, indispensabile per scongiurare una situazione di assoluta discrezionalità e quei fenomeni di favoritismo di tipo clientelare o parentale ad essa quasi inevitabilmente collegati, del principio concorsuale per il reclutamento di quella parte di personale proveniente dall'esterno del sistema amministrativo pubblico (reclutamento peraltro da limitare, entro determinate percentuali di riparto, alle sole professionalità di alta specializzazione, e quindi con esclusione del personale destinato agli ordinari servizi amministrativi, da trarre invece dalle altre amministrazioni), nonché, in secondo luogo, dalla sottrazione degli atti normativi che dispongono l'ordinamento del personale all'attuale e rigoroso regime di segretezza, incompatibile con la natura medesima di tali atti.

Altro dato, proveniente dalla realtà effettuale, di cui si è dovuto tenere conto nel predisporre l'intervento riformatore è rappresentato dalla necessità di trovare un giusto equilibrio, per quanto riguarda il personale operante presso gli Organismi informativi ma proveniente da altre amministrazioni pubbliche, tra l'esigenza, propria di queste ultime, di non vedersi sottratta la disponibilità di questo personale per un periodo eccessivamente lungo e tale da renderlo, al momento del rientro, sostanzialmente quasi "estraneo" rispetto al suo originario ambiente di lavoro, e l'esigenza, propria degli Organismi, di non disperdere troppo rapidamente, e senza l'utilizzo per un periodo di tempo conveniente, il "capitale" di professionalità e di esperienza formatosi con il servizio presso di essi, e quindi di "ammortizzare", per così dire, l'investimento fatto, sia in termini temporali che di risorse impiegate, con l'addestramento del suddetto personale.

Le linee essenziali dell'intervento di riordino, per questa parte, della disciplina degli Organismi informativi costituiscono diretta derivazione dalle premesse appena illustrate.

In questo senso, pur permanendo l'affidamento ad un regolamento della disciplina specifica dell'ordinamento del personale – in linea almeno tendenziale, del resto, con una certa evoluzione che va registrata nel diritto vivente per quanto riguarda l'interpretazione della portata della riserva di cui all'articolo 97 della Costituzione e la sua applicazione anche alla amministrazione "ordinaria", con la connessa valorizzazione della fonte di grado secondario – il suo più certo adeguamento al complessivo dettato costituzionale è assicurato precisando i principi fondamentali della disciplina stessa e, in specie, introducendo norme che consentono quel tanto di pubblicità ritenuta compatibile, secondo un giudizio di ragionevolezza, con la natura, intrinsecamente "riservata", di tali apparati.

In questa direzione vanno pertanto considerate: in primo luogo, le disposizioni che non solo rendono obbligatoria la piena conoscenza da parte del Comitato parlamentare di tutte le norme ma anzi prevedono la possibilità di interventi preliminari del Comitato stesso sulle norme concernenti l'ordinamento e il trattamento economico e previdenziale del personale nonché su quelle inerenti alla percentuale di riparto tra il personale a seconda della rispettiva provenienza, e alla determinazione dell'indennità di funzione dei Direttori e Vicedirettori del Dipartimento e delle due Agenzie nonché dei Capì dell'ispettorato e dei due uffici centrali.

In secondo luogo, va considerato il ristabilimento, salvo una limitatissima eccezione, quantitativamente e qualitativamente predefinita, del principio di concorsualità, seppure con modalità particolari, per il reclutamento del personale.

In terzo luogo, l'affidamento delle procedure per il reclutamento è per la progressione delle qualifiche all'interno degli Organismi a commissioni a prevalente formazione esterna agli Organismi stessi, garantite dalla previsione di una presidenza comunque esterna delle commissioni stesse a fronte di una composizione paritetica tra membri "interni" e membri "esterni".

In quarto luogo, la definizione di rigorose cause di incompatibilità non solo per il personale in generale, sia per l'assunzione in servizio presso gli Organismi, sia per il periodo immediatamente successivo alla cessazione dal servizio medesimo, ma anche per gli stessi membri esterni delle commissioni per il reclutamento.

In quinto luogo, l'affidamento delle eventuali procedure di promozione e avanzamento per il personale proveniente da altre amministrazioni agli appositi organi costituiti presso le amministrazioni stesse, integrati dall'apporto valutativo del responsabile dell'Organismo interessato. Misure, queste, che appaiono tutte in grado, in conformità appunto ai canoni costituzionali, di innalzare il tasso di imparzialità e di buon andamento nell'organizzazione e nel funzionamento degli Organismi informativi.

Viene subito dopo in evidenza la scelta per l'inserimento del personale addetto a ciascun Organismo informativo in un contingente complessivo speciale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento governativo per la sicurezza con carattere di temporaneità, sulla base di un indirizzo già sperimentato nei Servizi e pertanto secondo un criterio di ricambio nell'assegnazione presso gli Organismi che assume preminenti finalità garantistiche; tale indirizzo, infatti, vale da un lato a salvaguardare e combinare le esigenze delle diverse amministrazioni, chiaramente non convergenti, in precedenza segnalate, e dall'altro tiene altresì conto della specialità e della delicatezza delle prestazioni richieste al personale e delle connesse condizioni e modalità di effettuazione delle stesse.

La temporaneità dell'assegnazione si articola peraltro in una pluralità di scansioni, secondo un meccanismo che consente eventualmente di aggiungere al periodo ordinario di permanenza presso gli Organismi, previsto in un

triennio rinnovabile per una volta dal Direttore esecutivo che può rinnovarla per un periodo massimo di altri tre anni al personale analista e a quello addetto alle attività all'estero senza copertura. Il Ministro delle informazioni per la sicurezza può rinnovare la permanenza a tutto il personale per un terzo triennio e per un ulteriore periodo massimo di tre anni limitatamente al personale analista e a quello addetto ad attività all'estero senza copertura, in casi speciali e in relazione a specifiche e documentate situazioni o esigenze. Tali decisioni presuppongono necessariamente le opportune richieste e proposte avanzate dai responsabili degli Organismi. Particolarmente significativa appare essere la norma in virtù della quale non è consentita l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro con gli Organismi informativi, dopo la conclusione del periodo di assegnazione ovvero la scadenza del contratto.

Due sono dunque i canali di reclutamento del personale da destinare al servizio degli Organismi informativi: in primo luogo, la selezione di personale proveniente da altre Amministrazioni pubbliche, a partire da quello dello Stato, delle Università e degli enti pubblici di ricerca, e che verrà messo fuori ruolo o in soprannumero presso le rispettive amministrazioni per tutto il periodo di permanenza presso gli Organismi, mediante apposito avviso che pubblicizzi la selezione stessa, con riferimento a qualifiche ed esperienze predeterminate. In secondo luogo, l'assunzione, con contratto a tempo determinato, di personale esterno alle amministrazioni, limitatamente a quello fornito di alta e particolare specializzazione e comunque entro una misura percentuale, pari al massimo a un decimo dell'intero contingente, per il tramite di speciali procedure concorsuali fissate da un apposito regolamento. Tale regolamento dovrà stabilire gli opportuni accorgimenti (ad esempio, sottrazione del bando alle ordinarie forme di diffusione limitata agli organismi rappresentativi di determinate categorie professionali o imprenditoriali) affinché il rispetto del principio di pubblicità "esterna" (cioè di conoscibilità dell'indizione stessa delle procedure) non si riverberi negativamente sulle peculiari esigenze organizzative e di funzionamento degli Organismi, fermo restando in ogni caso il rispetto del principio di pubblicità "interna" delle procedure stesse (cioè di conoscibilità delle loro modalità e dei loro criteri di svolgimento per i partecipanti, e quindi, in ultima analisi, di trasparenza).

L'assimilazione tendenziale delle procedure di reclutamento del personale destinato agli Organismi informativi alle procedure ordinarie di impianto del rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni necessita, è già stato sottolineato, di essere resa "sostenibile" dalla realtà organizzativa ed operativa degli Organismi stessi. Da qui la ulteriore previsione di due norme che si collocano, rispettivamente, a monte e a valle, per così dire, del rapporto di lavoro e che stabiliscono: da un lato, la preliminare sottoposizione degli aspiranti al reclutamento ad accertamenti sanitari e a specifici test psicoattitudinali di idoneità al servizio presso gli Organismi; dall'altro lato, il potere rinforzato in capo al Ministro delle informazioni per la sicurezza, su proposta del responsabile dell'Organismo interessato, di di-

sporre in qualsiasi momento la interruzione del rapporto, in presenza di eventi che oggettivamente affievoliscano l'imprescindibile requisito di affidabilità e il forte legame fiduciario che naturalmente contrassegnano la permanenza del personale presso gli Organismi, e che comunque possano comprometterne il buon funzionamento.

L'assoggettamento del reclutamento del personale addetto agli Organismi informativi, anche per la parte proveniente da un ambito esterno al mondo delle amministrazioni pubbliche, a procedure concorsuali, ha altresì consentito di risolvere più agevolmente uno dei punti di maggiore criticità della disciplina dettata al riguardo dalla legge n. 801/1977, e relativa al transito di tale personale, dopo il periodo di permanenza presso gli Organismi, in altra amministrazione dello Stato. Era su questo aspetto, infatti, che si avvertiva con particolare pesantezza la deroga al regime ordinario del reclutamento. Ora si ritiene possibile, proprio in forza del ristabilimento della base ordinaria di formazione del rapporto, il mantenimento di quella previsione ed anzi la sua estensione anche verso altre amministrazioni pubbliche, accompagnata peraltro dal richiamo alle vigenti procedure per l'attuazione della mobilità tra le amministrazioni, così come saranno attualizzate per gli Organismi da un apposito regolamento. Del resto, il passaggio ad altra amministrazione di tale personale preserva un margine di opzionalità: il personale in questione – che, va ancora ricordato, si caratterizza per essere fornito di specifiche specializzazioni – potrà infatti preferire di lasciare il sistema amministrativo pubblico e in questo caso beneficerà di un trattamento liquidatorio "una tantum" più elevato, fermo restando il riconoscimento di un apposito titolo preferenziale in caso di eventuale, successiva partecipazione a concorsi pubblici.

Nessun tipo di rapporto di lavoro anche a titolo precario, può essere istituito presso gli Organismi informativi che non passi per i due canali sopra descritti, a pena della responsabilità personale, patrimoniale e disciplinare di chi lo avesse disposto. È peraltro preservata la possibilità di far ricorso ad incarichi di collaborazione con esperti esterni essenzialmente per specifici obiettivi e contenuti professionali di natura tecnico o scientifica entro un limite quantitativo definito e con durata predeterminata.

Anche la disciplina del trattamento economico e previdenziale del personale ha seguito le linee ispiratrici del disegno di riordino illustrate nelle premesse di questa parte.

Per un verso, infatti, si è inteso tenere conto dei peculiari caratteri di professionalità, di dedizione e di rischio che presenta, anche se con gradi diversi, lo svolgimento delle prestazioni lavorative presso gli Organismi informativi; per altro verso si è inteso tenere conto della necessità di non creare regimi di privilegio nei confronti dell'ordinario regime dei dipendenti pubblici, inutilmente esorbitanti rispetto all'attività svolta negli Organismi; privilegi che poi finiscono per ritorcersi contro gli stessi Organismi in termini di prestigio presso l'opinione pubblica.

Ne è derivata conseguentemente la previsione di un trattamento economico articolato, secondo il modello che va diffondendosi anche per il personale pubblico contrattualizzato.

Il trattamento prevede una voce retributiva fissa, costituita dallo stipendio tabellare (e comprensiva dell'eventuale retribuzione individuale di anzianità), determinata in misura pari (e quindi destinata a restare tale anche nel tempo) a quella in godimento presso le altre amministrazioni per il personale proveniente da queste. Ovvero, per il personale assunto dall'esterno, secondo apposite tabelle di corrispondenza con le qualifiche e i livelli di altre amministrazioni che dovranno essere contenute nel regolamento governativo.

Il trattamento prevede inoltre una voce accessoria fissa e continuativa, costituita da una indennità di funzione onnicomprensiva, graduata da un apposito regolamento per qualifiche e livelli, capacità professionale, responsabilità, riservatezza e rischio connessi alla prestazione lavorativa e con riferimento ad un parametro individuato in un determinato moltiplicatore, variabile secondo i criteri appena elencati, dell'indennità di pubblica sicurezza spettante al massimo grado delle Forze di Polizia.

Il moltiplicatore non può essere inferiore ad una volta e superiore a sei volte la suddetta indennità. Tale misura consentirà agli interessati anche di poter stipulare delle forme assicurative utilizzabili una volta concluso il rapporto di lavoro con gli Organismi informativi.

Il trattamento prevede anche una voce accessoria eventuale e non continuativa, costituita da premi di risultato concessi con specifica valutazione e motivazione individuale dai Direttori degli Organismi secondo criteri selettivi ed entro i limiti fissati dalla legge e, sulla base di questa, dal regolamento governativo e comunque sempre in relazione a comportamenti operativi di speciale efficienza di singole unità di personale. Tali premi non devono essere periodici e possono essere concessi ogni anno a non più di un decimo del personale in servizio presso ciascun Organismo e di importo non superiore del 30% dell'indennità di funzione annua.

Il sistema prefigurato consente con forte evidenza di contenere e circoscrivere la differenziazione di trattamento entro i margini della specificità, peraltro anche opportunamente misurata e quindi graduata nel suo ambito di riferimento, della prestazione lavorativa del personale addetto agli Organismi informativi, in funzione del perseguimento degli obiettivi istituzionali propri degli Organismi stessi. Ciò impone anche, naturalmente, la stretta limitazione del diritto al trattamento differenziato al periodo di permanenza al servizio presso gli Organismi e la sua perdita nel momento del passaggio ad altra amministrazione, con il conseguente ripristino del trattamento accessorio quale determinato secondo il regime proprio dell'amministrazione di destinazione.

Analoghi criteri valgono per il trattamento di previdenza e di quiescenza. Pertanto, da un lato al momento della cessazione dal servizio presso gli

Organismi informativi, al personale è assicurata una particolare indennità "una tantum" direttamente e immediatamente riferita a tale periodo di servizio (per il personale reclutato dall'esterno che non si avvale della facoltà di chiedere l'inquadramento in altra pubblica amministrazione, come si è già detto, la suddetta "indennità una tantum" è fissata in misura maggiore), dall'altro lato il servizio prestato presso gli Organismi è valutato come servizio effettivo e senza interruzioni ai fini del trattamento in questione.

Inoltre istituti connessi al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di infermità o lesioni, alla corresponsione dell'equo indennizzo e alla risoluzione del rapporto di lavoro in caso di inabilità permanente e propri delle amministrazioni di riferimento sono estesi al personale addetto agli Organismi, con conseguente abbandono del sistema assicurativo collettivo finora seguito.

Le opportune norme transitorie valgono poi a definire il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, sia per la parte di stato giuridico che per quella di trattamento economico e previdenziale.

Sotto il primo profilo al Dipartimento governativo per la sicurezza viene assegnato il compito di formulare, anche mediante accordi con le amministrazioni interessate, appositi piani annuali di rientro o di passaggio di tutto il suddetto personale ad altre amministrazioni in modo da consentire gradualmente, nel periodo massimo di cinque anni e fatti salvi i diritti in godimento, nonché la possibilità del raggiungimento del periodo massimo di permanenza stabilito dalla proposta di riforma, il più ampio ricambio del personale addetto agli Organismi stessi.

Sotto il secondo profilo, il personale attualmente in servizio mantiene, in obbedienza al principio del divieto della reformatio in pejus, il trattamento economico e previdenziale in godimento.

Sono solo fatti salvi l'immediato abbandono, anche per tale personale, dell'inefficiente e inutilmente costoso sistema assicurativo collettivo per i rischi professionali, nonché l'assoggettamento del trattamento accessorio fisso, pure in godimento, all'ordinario regime, anche fiscale, delle spese ordinarie, apparendo legittimamente imputabili sui fondi riservati i soli premi pure previsti dall'attuale regime retributivo.

Considerazioni analoghe a quelle svolte con riguardo all'ordinamento del personale possono essere assunte con riguardo all'ordinamento contabile e del bilancio. Anche per questa materia, infatti, la disciplina dettata con la legge n. 801/1977 presentava indubbi punti critici, tali essendosi rivelati anche nella vita concreta dei Servizi, come l'esclusione dalla rendicontazione delle spese imputate sui fondi riservati; per altro verso, innovazioni recenti apportate nel tessuto del funzionamento delle pubbliche amministrazioni, come la nuova disciplina dei controlli, imponevano in ogni caso un ripensamento e un adeguamento delle relative discipline anche per gli Organismi informativi.

È dunque previsto, innanzitutto, l'inserimento nello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri di una apposita unità

previsionale di base, ai sensi della recente legge 3 aprile 1997, n. 94 e del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, che potrà peraltro essere formulata, anche in deroga alle suddette disposizioni legislative, secondo criteri di minore specificità e articolazione e quindi più adeguati alle esigenze degli Organismi. Rimane ferma, inoltre, appunto in conformità con tali esigenze, la distinzione tra fondi per spese ordinarie e fondi per spese riservate secondo la assegnazione che viene fatta all'inizio dell'esercizio finanziario con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica. Sulla base dell'iniziale stanziamento e del decreto di riparto, il Direttore esecutivo del Dipartimento governativo per la sicurezza, raccolte le proposte dei Direttori dell'AISE e dell'ASI, provvede alla predisposizione del bilancio preventivo, unico per tutti gli Organismi, nel quale continueranno ad essere iscritti, in appositi capitoli, i fondi per le spese riservate. Il bilancio verrà approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Compiutamente ridefinito è poi il complessivo sistema dei controlli, sia di quelli interni che di quelli esterni, sia per la parte riguardante il riscontro della legittimità e regolarità della gestione che per la parte riguardante la conformità agli indirizzi politici, con le opportune distinzioni a seconda che il controllo venga esercitato sulle spese imputate sui fondi ordinari o su quelle imputate sui fondi riservati. In specie, il criterio ordinatore dell'intervento di riforma consiste, recependo in tal modo le tendenze affermatesi al riguardo nell'ordinamento generale, nella semplificazione del sistema e nel contempo nel suo riorientamento verso la verifica dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, con il rafforzamento dell'area dei controlli successivi.

Pertanto, per quanto riguarda le spese a carico dei fondi ordinari, gli atti relativi sono assoggettati al controllo preventivo della sola Ragioneria centrale, mentre alla Corte dei Conti è affidato, sulla base della trasmissione del rendiconto finanziario nonché della relazione annuale dell'ispettorato, il controllo successivo sulla complessiva gestione degli Organismi (sia per la Ragioneria che per la Corte dei Conti i controlli di rispettiva competenza sono effettuati da specifici uffici appositamente distaccati presso il Dipartimento; al personale di questi uffici è vietata l'erogazione di qualsiasi indennità speciale). Per quanto riguarda le spese a carico dei fondi riservati, il controllo è ovviamente solo successivo e presenta valenza di più schietta assunzione di responsabilità politica circa la legittimità della relativa gestione, atteso che il controllo stesso è esercitato nella forma del rendiconto periodico trasmesso dal Direttore esecutivo e dai Direttori delle due Agenzie – gli unici legittimati all'assunzione di questa categoria di atti di spesa – al Ministro delle informazioni per la sicurezza e per le Agenzie anche ai Ministri di riferimento, con conservazione anche di questa parte di documentazione a cura dell'Ufficio centrale per il coordinamento degli archivi, in apposito archivio storico, e con possibilità di far eseguire controlli dall'ispettorato. Da parte sua, il Comitato parlamentare esercita il riscontro politico sulla conformità della gestione agli indirizzi governativi avvalendosi della comunicazione del decreto di riparto

iniziale dello stanziamento di bilancio e delle sue eventuali variazioni, del bilancio preventivo, del rendiconto della gestione finanziaria (accompagnato dalla relazione della Corte dei Conti) e della relazione annuale dei Ministri competenti sulle linee essenziali della gestione dei fondi riservati.

Un'ultima parte della normativa contenuta nel Titolo I° stabilisce disposizioni concernenti il funzionamento degli Organismi informativi.

Una prima questione riguarda la relazione che intercorre tra l'attività degli Organismi e le più recenti e innovative leggi di riforma della pubblica amministrazione, e in particolare il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e la legge 7 agosto 1990, n. 241. Questi due atti legislativi non si intendono applicabili automaticamente agli Organismi; tuttavia spetta ad un apposito regolamento definire le modalità di adeguamento dell'organizzazione e del funzionamento degli Organismi stessi ai principi fondamentali introdotti da quegli atti, che valgono ormai (cfr. in tal senso da ultimo la legge 15 marzo 1997, n. 59) come veri e propri principi generali dell'ordinamento, e ciò con particolare riguardo: ai principi concernenti l'individuazione e le funzioni del responsabile del procedimento e l'obbligo di conclusione del procedimento entro termini tassativi; a quelli concernenti le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti; a quelli concernenti la valutazione della correttezza, economicità ed efficacia della gestione delle risorse e le relative responsabilità (cui si riferiscono, come già visto, anche le funzioni del nuovo ispettorato).

In secondo luogo vengono poste norme essenziali di principio per quanto concerne l'attività contrattuale degli Organismi, con un rinvio ad apposito regolamento che dovrà prevedere anche le spese effettuabili in economia ed individuabili non solo per tipologie ma anche per importi di valore. È fatto salvo il rispetto dei principi comunitari, ma sono anche salvaguardate – come d'altronde espressamente consentono le stesse direttive comunitarie – le esigenze di segretezza per la tutela di essenziali interessi di sicurezza della Repubblica.

Da ultimo, è stata affrontata la questione, particolarmente ardua per l'efficacia dell'azione degli Organismi informativi, connessa con i fattori di incertezza che a quell'azione possono derivare a causa di procedure contenziose promosse da personale ad essi addetto o da soggetti partecipanti a procedure contrattuali, specie con riferimento al rapporto tra concessione di provvedimenti cautelari da parte del giudice amministrativo e tardività del relativo giudizio di merito. Anche alla luce dei principi ricavabili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, e in particolare dalla sentenza n. 249/1996, è sembrata possibile ed opportuna, in attesa dell'auspicata riforma del processo amministrativo, l'estensione anche ai giudizi riguardanti le materie in argomento della recente innovazione apportata dall'articolo 19 del DL 25 marzo 1997 n. 67 conv. in legge 23 maggio 1997, n. 135 con riferimento alla sola materia dei lavori pubblici (ma da ultimo ripresa anche dall'articolo 1 comma 27 in merito ai provvedimenti dell'Autorità per la garanzia nelle telecomunicazioni), e che consente una qualche accelerazione del processo, so-

prattutto con la facoltà riconosciuta al giudice di definizione immediata della controversia nel merito, con motivazione in forma abbreviata, a fronte di domanda di sospensione.

8. Garanzie funzionali

Sul tema delle garanzie funzionali non esistono particolari esperienze straniere che sul piano comparativistico possano indirizzare il legislatore nazionale nel definire agevolmente l'impostazione generale di riferimento. L'esperienza storica insegna anzi che in paesi caratterizzati da servizi di informazione tradizionalmente radicati e potenti non si è mai posto in termini di effettività il problema della regolamentazione dei limiti di liceità dei comportamenti agli operatori di intelligence, ma si è reagito invece a situazioni che avevano determinato allarme nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, a seguito di comportamenti illegali o deviati dei servizi, in termini molto rigorosi sul piano dei controlli, ma non su quello della regolamentazione dell'attività. La sfida da raccogliere è quella di predisporre da un lato meccanismi di controllo interno all'attività e di controllo parlamentare effettivi ed efficienti, dall'altro di definire un sistema di regole che segnino con ragionevole precisione i limiti delle condotte tenendo conto della difficoltà di tipizzare le condotte prevedibili, ma anche della importanza degli interessi in gioco e del rischio intrinseco della creazione di zone d'ombra all'interno delle quali possono facilmente allignare prassi di dubbia legittimità. In passato la mancanza di regole in questo senso ha in qualche modo agevolato le condotte che per comune convenzione vengono definite come deviate e ha invece reso difficoltoso l'operare istituzionale dei Servizi tanto che proprio dagli attuali responsabili, senza eccezione, è venuta con unanime insistenza la richiesta di un sistema di regole che sia in grado di restituire, con la serenità, un'efficienza che in determinate circostanze è mancata, in altre non è stata orientata nella corretta direzione.

L'esigenza di un sistema di regole è peraltro sentita non solo sul piano operativo, ma anche su quello teorico, come risulta chiaramente dalle prese di posizione della dottrina e di eminenti esperti della materia.

Naturalmente, nel momento in cui vengono legittimate condotte che altrimenti costituirebbero reato, due esigenze si impongono come assolutamente primarie. In primo luogo diviene ancora più determinante che siano definiti con esattezza i fini propri ed esclusivi dell'attività dell'intelligence dal momento che solo l'assoluto rispetto delle finalità istituzionali giustifica una deroga così rilevante alle comuni regole in tema di repressione dei reati e la deviazione rispetto a tali fini determina automaticamente il venir meno della ragione della deroga.

Il legislatore del 1977 ha operato uno sforzo di definizione, che ha prodotto il massimo del risultato ottenibile, anche se parte della dottrina ha ritenuto che esso si fosse attestato su una soglia eccessivamente generica. Ap-

pare tuttavia arduo (e nessuna delle fonti che tale genericità ha sottolineato è intervenuta con una definizione più puntuale), pervenire ad una indicazione più di dettaglio del contenuto generale dell'attività di intelligence con riferimento all'oggetto della tutela. Come si precisa in altra parte della relazione, lo spostamento dell'obbiettivo dalla conservazione dello Stato in senso astratto alla salvaguardia dei valori posti a fondamento della Repubblica costituisce un mutamento dell'ottica complessiva di valutazione delle condotte di non poco momento, mentre la stessa concezione degli organismi informativi come organismi di informazione per la sicurezza rappresenta una novità di assoluto rilievo. La proposta di riforma poi fornisce una fitta griglia di regole tese alla verifica puntuale dell'attività degli organismi informativi a partire dal momento deliberativo, a quello attuativo e a quello di controllo.

La proposta di riforma individua inoltre in modo dettagliato i compiti assegnati al Dipartimento e alle due Agenzie mentre l'esclusione tassativa e più volte ribadita dello svolgimento di attività proprie ed esclusive della polizia giudiziaria e della polizia di prevenzione, contribuisce a delimitare con precisione l'ambito in cui devono svolgersi i compiti propri degli Organismi informativi. Infine, l'accentuazione dell'obbligo di collaborazione reciproco con le altre Amministrazioni dello Stato, consente agli Organismi informativi di ampliare i propri orizzonti senza travalicare i limiti dei propri compiti, sottolineando la funzione strumentale e di supporto che gli Organismi informativi devono svolgere intervenendo quando siano in gioco interessi generali e non surrogandosi all'esercizio di poteri e funzioni spettanti ad altri.

Ovviamente, è indispensabile la previsione di precise procedure perché determinati comportamenti possano essere legalmente tenuti. La principale garanzia nasce dall'inserimento dell'attività in un'operazione che deve essere valutata, deliberata e programmata nelle sue linee essenziali con un'assunzione di responsabilità sia dei vertici operativi che di quelli politici.

Da essa discende poi l'ulteriore garanzia di una documentazione puntuale dell'attività e della sua conservazione con modalità specifiche.

Partendo da tali premesse e in tali limiti, è stata possibile una scelta indubbiamente forte, cioè quella di non individuare in modo tassativo le condotte autorizzabili e di non rimettere tale elencazione ad un provvedimento separato, ma di indicare in positivo solo i beni giuridici assolutamente non aggredibili.

Il criterio di valutazione in linea di principio della praticabilità giuridica delle singole soluzioni operative discenderà principalmente dall'esito della valutazione di bilanciamento, tra l'interesse istituzionale dell'Organismo informativo (che deve essere primario e tra quelli alla cui tutela gli Organismi informativi sono preposti) e l'interesse sacrificato, tenendo conto dell'insieme delle implicazioni derivanti dall'attività. Dunque per la prima volta, vale sottolineare, verrebbe recepito e definito nella legislazione nazionale il principio di proporzionalità, che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha ormai portato ad un livello consolidato di elaborazione. Si è ritenuto peraltro di non

dover recepire le indicazioni che avrebbero determinato un coinvolgimento preventivo dell'autorità giudiziaria (individuata nella Procura generale della cassazione, in un altro ufficio già esistente o in un collegio da costituirsi appositamente) adottando una linea, sostenuta invero anche da autorevole dottrina, che tende ad escludere le commistioni tra i momenti di controllo e quelli autorizzatori e ancor più tra l'attività giurisdizionale e quella amministrativa (di qualunque livello, ma ancor più quando implica valutazioni politiche). Perciò si è ritenuto di dover prevedere la costituzione di un comitato di consulenza, composto di personalità di assoluto rilievo e affidabilità, per supportare gli organi politici all'atto di prendere decisioni così delicate.

Non si è ritenuto di adottare meccanismi di filtri gerarchici o meccanismi autorizzatori, cui pure in passato il legislatore ha fatto ricorso in particolari circostanze (come ad esempio per i reati commessi con l'uso delle armi dalle forze dell'ordine nella legge 22 maggio 1975, n. 152) e si è cercato di alterare il meno possibile l'ordinario funzionamento dei meccanismi processuali. Si è voluta tuttavia assicurare la tempestiva valutazione dell'esistenza della esimente prevedendo la separazione degli atti dal procedimento principale dal quale eventualmente l'accertamento abbia tratto origine contemporaneamente, attraverso l'iscrizione degli atti in un registro riservato, evitando dannose pubblicizzazioni pur nel rispetto dei principi dell'ordinamento processuale.

L'attribuzione al procuratore della Repubblica del dovere di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri assicura l'osservanza dell'obbligo di informativa da parte del sostituto al responsabile dell'ufficio il che appare essere un giusto punto di equilibrio tra la particolare natura dell'attività da sottoporre a vaglio e il rispetto dei criteri informativi dell'organizzazione degli uffici adottata dal codice di rito.

Il potere di archiviazione attribuito al procuratore della Repubblica è sembrato quello più idoneo a salvaguardare i profili di riservatezza e pienamente compatibile con l'ipotesi fisiologica in cui la conferma del Presidente del Consiglio dei ministri sull'esistenza della scriminante, riferita a condotte specifiche sulle quali le indagini sono in una fase di avvio, consente una tranquillizzante esclusione della rilevanza penale della condotta medesima. Resta ovviamente esperibile la via del conflitto di attribuzione, già riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Per il personale addetto agli Organismi informativi che preordini illegittimamente le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni, è stata prevista una specifica fattispecie delittuosa.

9. Altre disposizioni speciali

Non discostandosi da quanto previsto dalla legge 801/77, e nella consapevolezza della basilare importanza di questa previsione, si è ritenuto di ribadire l'esclusione della qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria

per gli addetti agli Organismi informativi, escludendo però anche quella di agenti e ufficiali di pubblica sicurezza, consentendo l'attribuzione temporanea di quest'ultima qualità, in ragione di specifiche operazioni e per la tutela delle strutture.

L'esclusione della qualifica di polizia giudiziaria tuttavia non risolve tutti i problemi di interferenza dell'attività degli Organismi informativi con quelli dell'autorità giudiziaria poiché essi traggono origine dalla contiguità dell'oggetto di interesse dell'attività degli uni e dell'altra. Non solo la medesima realtà può essere prima oggetto di valutazione da parte degli Organismi informativi in quanto potenzialmente pericolosa per le istituzioni e poi oggetto di intervento da parte dell'autorità giudiziaria perché concretizzatasi in fatti delittuosi, ma tale duplicità di interesse può estrinsecarsi anche contemporaneamente: determinate attività si rilevano quali delitti ai fini dell'intervento dell'autorità giudiziaria e quali pericoli per le istituzioni ai fini delle finalità istituzionali degli Organismi informativi. Sia sotto il profilo sincronico che diacronico il criterio di distinzione deve essere netto: l'ambito della repressione penale è riservato in via assoluta ed esclusiva all'autorità giudiziaria e alla polizia giudiziaria e così come l'autorità giudiziaria non può delegare attività agli organismi informativi, così gli organismi informativi non devono surrogarsi all'intervento della polizia giudiziaria e dell'autorità giudiziaria. Analogamente, devono essere tenuti distinti gli ambiti di competenza della polizia di prevenzione e degli Organismi informativi anche se in entrambi i casi, e nel secondo in particolare, la distinzione dei ruoli non esclude, anzi impone, reciproca collaborazione e scambio di informazioni.

Si è ritenuto perciò di dover ribadire in modo specifico, con riferimento ai rapporti tra gli Organismi informativi e le Forze di Polizia, il principio di collaborazione che vale per tutta la pubblica amministrazione ed è stata affiancata, alla norma che esclude l'attribuzione della qualità di operatore di polizia giudiziaria, quella che regola i doveri di reciproca informativa.

Si è voluto così intervenire anche in quella fase di accertamenti che, riservata all'iniziativa della polizia giudiziaria, è prodromica all'intervento dell'autorità giudiziaria, per sottolinearne la rilevanza e per ribadire la diversa natura delle funzioni attribuite a ciascuno. Per evitare sia dispersione di energie e di potenziale informativo che arbitrari rapporti privilegiati tra diversi organismi, è stato rimesso al Ministro dell'interno il compito di individuare il destinatario dei contributi di intelligence provenienti dagli Organismi informativi e quello di assicurare il necessario coordinamento.

La complessa questione delle società e delle identità di copertura, che in passato ha creato molti problemi e in alcuni casi situazioni incresciose, è stato affrontato con il criterio adottato per le garanzie funzionali legate alle singole attività: previsione esplicita della possibilità di ricorrere ad attività e a identità di copertura ma inserimento di tale previsione all'interno di una griglia di procedure e di controlli che ne assicurino la legittimità, limitino la possibilità di farvi ricorso e implicino l'ineludibile assunzione di responsabili-

tà da parte dei vertici degli Organismi informativi. Per l'identità di copertura si è ritenuto di dover distinguere tra la semplice indicazione di qualità personali diverse dalle effettive, attraverso un mascheramento che conserva l'identità della persona, ma la protegge da inutili pubblicizzazioni del ruolo, e l'attribuzione di generalità e qualità completamente false, con la creazione di un'identità fittizia, che si giustifica solo con riferimento ad operazioni specifiche e per il tempo in cui queste si svolgono.

L'esigenza di tutelare la riservatezza degli addetti agli Organismi informativi è poi alla base delle previsioni che rimettono all'autorità giudiziaria l'adozione delle idonee cautele per il loro esame in sede processuale.

Sempre sul piano dei rapporti con l'autorità giudiziaria, la proposta risolve altresì i problemi relativi alle acquisizioni documentali, cercando di contemperare le esigenze di accertamento connesse ad una notizia criminis con quelle di riservatezza connaturate all'attività degli Organismi informativi. Un accettabile punto di equilibrio è sembrato quello raggiunto nel richiedere l'intervento diretto dell'autorità giudiziaria, l'esame possibilmente sul posto della documentazione e la massima specificazione possibile (compatibilmente con la natura e l'oggetto delle indagini) della documentazione ricercata, sia in fase di richiesta d'esibizione che in quella di acquisizione della documentazione. L'immediato coinvolgimento del Presidente del Consiglio dei ministri, che, in quanto depositario del potere di conferma del segreto, diviene anche depositario materiale del documento, dovrebbe consentire sia una rapida valutazione della natura della documentazione, sia un tempestivo intervento di controllo sulla regolarità dell'operato degli Organismi informativi.

È stata quindi prevista la possibilità di acquisizione, dall'autorità giudiziaria, competente, di copie di atti o di informazioni da parte del Ministro delle informazioni per la sicurezza.

Non sono stati poi trascurati nel Capo II° del Titolo II° i rapporti che si vengono a instaurare con le altre pubbliche amministrazioni e con i soggetti erogatori di pubblici servizi, nonché il diritto di ricevere da questi collaborazione, in relazione alla quale è disposto un meccanismo di risoluzione dei conflitti eventualmente insorti, che fa capo ad una decisione ultima del Presidente del Consiglio dei ministri.

10. Attività deviate, trattamento dei dati personali e altre fattispecie penali

La proposta di riforma contiene la previsione di due fattispecie penali significative. L'articolo 38 introduce l'ipotesi delittuosa delle attività deviate per colpire quelle condotte di asservimento dei mezzi e delle attività degli Organismi informativi a fini illeciti. La norma recupera l'enunciazione del principio informatore di tutta l'attività degli Organismi informativi già contenuta nella legge del 1977, ma ritiene di dover andare oltre al generico, pur se significativo, divieto di privilegiare i fini rispetto ai mezzi, per sanzionare se-

veramente quelle condotte che non solo siano poste in essere in violazione delle regole, ma per fini antitetici a quelli per i quali i corrispettivi poteri sono conferiti o per lucro. Si auspica, anche considerando il profondo sforzo di rinnovamento posto in essere già da diversi anni dagli Organismi informativi, che la nuova fattispecie possa trovare scarsissime ragioni di applicazione; essa tuttavia assume un valore analogo, sul piano della proposta, a quello a suo tempo attribuibile all'introduzione dell'articolo 416 bis del codice penale, che costituì l'atto formale di riconoscimento normativo di un fenomeno specifico e individuato con evidenza nei suoi elementi caratterizzanti, ma privo di una corrispondente e adeguata previsione penale. Accanto alla sanzione per le deviazioni istituzionali penalmente rilevanti è stata introdotta una specifica fattispecie che punisce la tenuta, sotto qualunque forma, di archivi o schedari segreti nei quali i dati personali siano trattati in modo illegale o per fini illeciti. La sensibilità collettiva rispetto al tema del trattamento dei dati personali è giunta ad un livello di piena maturazione tanto da richiedere l'emanazione di un intero corpo di norme e l'istituzione di un'autorità di tutela.

D'altro canto la proposta di riforma accresce la generale consapevolezza della fondamentale importanza dei valori legati a qualunque forma di raccolta, elaborazione e utilizzazione di informazioni inerenti alla sfera soggettiva. Una proposta organica sugli Organismi informativi, che già nella loro denominazione esprimono la intrinseca vocazione alla raccolta e al trattamento delle informazioni, non poteva ignorare tale aspetto. L'esigenza istituzionale di raccogliere informazioni della più varia natura e provenienza, la evidente necessità di sottrarre la documentazione raccolta all'ordinario regime di conoscibilità, la possibilità, storicamente verificatasi più volte, dell'uso illegittimo dei dati o della istituzione di archivi del tutto estranei ai fini istituzionali degli Organismi informativi, rendono palese la necessità di sanzionare sul piano penale, anche severamente, le schedature illegali. Tale attività costituisce infatti la forma di deviazione più diretta e in un certo senso più "naturale", poiché realizza lo sviamento della "naturale" vocazione istituzionale degli Organismi la cui attività, proprio perché inerisce a una "materia prima" così delicata, deve essere svolta da personale assolutamente affidabile, ma deve comunque essere accompagnata da controlli e da sanzioni particolarmente rigorosi.

11. Il rilascio dei Nulla osta di segretezza, la classificazione delle notizie ed il segreto di Stato

Un intero Capo del Titolo II° della proposta di riforma affronta il nodo fino ad ora irrisolto di una disciplina organica e coerente con l'impianto complessivo, del segreto di Stato e della classificazione del documento, atto, notizia o cosa, a fini di segretezza.

Recependo un orientamento ormai consolidatosi attraverso le direttive impartite negli ultimi anni da tutti i Presidenti del Consiglio ed in armonia con gli impegni presi dall'Italia in campo internazionale, si sono delineati con precisione i compiti e le funzioni dell'ufficio centrale per la segretezza (UCSE). Si è così conferita autonomia all'attività di verifica della esistenza delle condizioni per il rilascio dei Nulla osta di segretezza (NOS) e a quella di vigilanza, controllo e regolamentazione delle procedure e delle modalità di apposizione delle classifiche di segretezza affidandole ad un ufficio che, pure posto all'interno del Dipartimento e parte integrante degli Organismi informativi, risponde direttamente del suo operato al Ministro delle informazioni per la sicurezza e al Presidente del Consiglio dei ministri.

In materia di Nulla osta di segretezza, pur rimanendo nell'ambito di una normativa di carattere generale, si è ritenuto di fissare i punti di riferimento fondamentali per quanto riguarda le condizioni e le procedure di rilascio nonché i principi di trasparenza e accessibilità nell'assegnazione degli appalti dei lavori e delle forniture di beni e servizi.

La previsione esplicita della possibilità di utilizzare le forze di polizia per la raccolta delle informazioni necessarie ai fini del rilascio dei NOS e dell'obbligo di collaborazione delle pubbliche amministrazioni, tende a garantire da una parte l'autonomia e l'efficienza dell'attività UCSE e dall'altra a evitare la onerosa mobilitazione di strutture e personale per il raggiungimento dei risultati richiesti.

La proposta tenta poi di chiarire in modo definitivo il rapporto tra classifica di segretezza e segreto di Stato. La distinzione è infatti chiara sul piano teorico e in tale sede ampiamente accettata, ma ha tradizionalmente creato sul piano applicativo e nell'opinione comune, equivoci e distorsioni di difficile soluzione. Mentre infatti la classifica di segretezza degli atti, dei documenti o delle cose, attiene esclusivamente ai vincoli di circolazione e alla delimitazione dell'ambito di conoscibilità dell'oggetto della classifica, il segreto di Stato è posto a tutela degli interessi fondamentali della Repubblica e può cadere sia su atti, documenti o cose (indipendentemente dalla loro classifica) che su notizie o attività (ANNESSO 3).

La classifica di segretezza è perciò un provvedimento amministrativo dal quale discende l'assoggettamento della cosa che ne è oggetto ad un particolare regime esclusivamente per quanto riguarda la possibilità di accesso e le modalità di circolazione, ha una natura oggettiva e una funzione strumentale rispetto alla tutela degli interessi fondamentali della Repubblica. Nonostante l'apparente analogia della formulazione del testo, l'articolo 55 proposto differisce profondamente dall'articolo 50; mentre infatti il primo individua, ai fini dell'apposizione della classifica, l'attinenza della cosa oggetto della classifica agli interessi fondamentali elencati, l'articolo 50 proposto tutela direttamente attraverso il segreto di Stato quegli stessi interessi a fronte del pericolo di un danno immediato e diretto. La possibile coincidenza tra la classifica (specie quella massima) di segretezza e l'esistenza del vincolo del segreto di

Stato, non deve perciò indurre in inganno in ordine alla fungibilità di due concetti radicalmente diversi. Poiché nel nostro ordinamento il segreto e i limiti all'accesso agli atti dell'amministrazione costituisce un'eccezione rispetto ai principi generali di trasparenza e conoscibilità, il regime della classifica è stato ancorato a parametri rigorosi (peraltro mutuati in gran parte dalla regolamentazione esistente armonizzata con gli standards consolidati a livello internazionale) e assoggettato a meccanismi automatici di declassifica con il passare del tempo. Sotto quest'ultimo profilo, la proposta di riforma recepisce pienamente le indicazioni più avvertite degli esperti della materia: la temporaneità del vincolo è sancita dall'obbligo di fissare fin dalla sua apposizione il termine di vigenza, ove questo sia possibile, e le tappe della progressiva declassifica sono indicate con chiarezza con esclusione dall'automaticità del meccanismo solo di quegli atti, documenti o cose, rispetto ai quali è presumibile, per consolidata esperienza, la maggior durata della esigenza di segretezza. Il principio di trasparenza che ispira il sistema è armonico con la temporaneità prevista per il segreto di Stato e con la destinazione degli atti e dei documenti degli Organismi informativi al riversamento, previa declassifica, nell'archivio di Stato, nel quale oggi non erano destinati a confluire. La destinazione degli atti originati da Organizzazioni internazionali o da altri Stati costituirà oggetto di specifica attenzione, in relazione a criteri di reciprocità.

La possibilità di chiedere la nuova valutazione della classifica integra le previsioni già contenute nella legge 7 agosto 1990, n. 241, mentre il principio che riserva il potere di classifica e di declassifica all'autorità che origina l'atto, evita contrasti, sovrapposizioni e confusioni (ANNESSO 4).

In tema di classifica tuttavia l'Autorità Nazionale per la sicurezza oltre a fissare con regolamento le materie, gli argomenti e i criteri per la classifica, conserva, per così dire, l'ultima parola, potendo anche svolgere una funzione di orientamento nell'interpretazione dei principi normativi, legislativi e regolamentari e dirimere eventuali contrasti.

Anche l'acquisizione da parte dell'autorità giudiziaria di documentazione classificata obbedisce alla esigenza di fondo di salvaguardare gli interessi tutelati attraverso la classifica, senza sacrificare quelli dell'accertamento giudiziario. L'adattamento alla esigenza specifica del meccanismo già previsto dall'articolo 256 del codice di procedura penale con riferimento al segreto di ufficio e introdotto con l'articolo 59 del testo proposto è sembrato idoneo al raggiungimento dello scopo. Pur rimettendo all'esercizio del potere amministrativo, la cui discrezionalità è vincolata da parametri rigorosi, la valutazione sulla necessità della classifica e sul grado di questa, la proposta di riforma adeguatamente sanziona sia l'attività di classificazione illegittima (sul piano disciplinare) che quella di classificazione illegale (sul piano penale) mentre viene ridisegnato il sistema delle sanzioni penali che, nel codice, tutelano il segreto di Stato e la classifica degli atti, sistema sulla cui interpretazione, dopo l'emanazione della legge n. 801/77, si era aper-

to un vivace e non concluso contrasto sia in dottrina che in giurisprudenza (ANNESSO 5).

La categoria delle notizie di vietata divulgazione, di incerta qualificazione dottrinarie, scompare finalmente dalla terminologia del legislatore e, in via transitoria, viene assimilata alla classifica di riservato.

Peraltro, gli obblighi di riservatezza e di cautela nel trattamento della documentazione e delle notizie d'ufficio che non siano riferibili a formale classifica, rimangono ovviamente sanzionati dalla normativa generale in tema di violazione del segreto d'ufficio.

Anche per il segreto di Stato si è voluto accogliere l'orientamento che tende a privilegiare la natura oggettiva del segreto, sia prevedendo che il Presidente del Consiglio dei ministri determini preventivamente i criteri per l'individuazione delle categorie suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato, sia prevedendo, nei casi in cui ciò sia possibile, che il segreto di Stato venga formalmente apposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Non si tratta di un'ulteriore classifica di grado superiore, ma del riconoscimento formale e preventivo di un vincolo che deriva direttamente dal contenuto dell'atto, del documento o dalla natura dell'oggetto o dell'attività che può, ma non necessariamente deve, accompagnarsi alla classifica di segretezza rilevante ai fini del regime di circolazione. Si è dovuto tuttavia prendere atto che l'esigenza di salvaguardare attraverso l'opposizione del segreto di Stato gli interessi fondamentali della Repubblica affonda le sue radici così direttamente nel nucleo essenziale e nella ragione d'essere stessa della responsabilità politica da non consentire l'affermazione assoluta della necessaria preventiva opposizione quale condizione per l'opposizione. Nondimeno sono stati posti vincoli rigorosi al segreto di Stato sia limitandone l'oggetto ai casi in cui dalla divulgazione possa derivare un danno immediato e diretto di eccezionale gravità agli interessi fondamentali dello Stato, sia prevedendo, per la prima volta, un sistema di limiti temporali, opportunamente graduato, da più parti motivatamente invocato, che fa salve alcune specifiche ed imprescindibili esigenze e che fornisce un'ulteriore garanzia rispetto al rischio di opposizioni e opposizioni strumentali.

La stessa marcata autonomia del segreto di Stato dalla classifica di segretissimo o segreto dovrebbe contribuire ad evitare opposizioni e conferme dell'opposizione in sede processuale da parte del Presidente del Consiglio non corrispondenti ad esigenze effettive e assolute di salvaguardia della sicurezza della Repubblica. La procedura per l'opposizione in sede processuale, che conserva l'impostazione tradizionale, garantisce, attraverso la previsione esplicita di quel conflitto di attribuzione che già la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibile, e attraverso l'obbligo di motivazione da parte del Presidente del Consiglio, una tutela rafforzata del fine di giustizia, mentre d'altro canto l'individuazione di un'area di assoluta inopponibilità del segreto, pone l'ordinamento al riparo da possibili deviazioni istituzionali.

12. Disposizioni di coordinamento e finali

Naturalmente, la proposta di riforma prevede alcune norme di coordinamento e a "carattere finale" indispensabili per evitare il sovrapporsi di disposizioni diversificate e confliggenti in materia di tale delicatezza.

Di particolare importanza, appaiono al riguardo sia quelle a contenuto abrogativo, sia quelle sull'entrata in vigore della legge che cercano di contemperare le esigenze di riforma con quelle della necessità di un adeguamento progressivo e graduale che non determini effetti "traumatici" sulla funzionalità degli Organismi esistenti, soprattutto con riguardo ai rapporti in atto con gli omologhi Servizi collegati.

In merito all'onere finanziario per l'attuazione della riforma, esso potrà essere affrontato con il bilancio ordinario degli Organismi, in relazione alla prevedibile modesta incidenza di tale onere.

13. Conclusioni

La proposta è stata delineata con visione unitaria e soltanto nella sua interezza può garantire che siano assolti in maniera adeguata i compiti, assegnati al complesso del sistema informativo, cioè la difesa della indipendenza e dell'integrità della Repubblica da ogni minaccia o aggressione dall'estero nonché da ogni forma di eversione proveniente dall'interno.

La proposta di riforma, comprende infatti le linee guida essenziali di tutte le componenti che dovranno contribuire a dare una solida struttura al sistema informativo per la sicurezza della Repubblica.

Tuttavia la concreta realizzazione della riforma impone una particolareggiata successiva definizione di regole. Sono previsti infatti più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri competenti che dovrebbero di massima essere adottati entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della legge.

La complessità e la specificità della materia richiedono infatti un adeguato preventivo impegno di tempo. Nei centottanta giorni indicati si potranno così già adottare quelle decisioni organizzative che consentiranno una adeguata transizione con le opportune cautele onde evitare che ci siano un calo di rendimento degli stessi Organismi informativi e difficoltà nei rapporti con i Servizi collegati.

COMPITI ASSEGNATI ALLE DUE AGENZIE OPERATIVE

A. I. S. E. Agenzia delle informazioni per la sicurezza esterna
<ol style="list-style-type: none"> 1. L'AISE difende, in cooperazione con l'AISI, l'indipendenza e l'integrità della Repubblica da ogni pericolo, minaccia o aggressione proveniente dall'esterno. 2. Svolge, in particolare, attività di ricerca informativa all'estero soprattutto nelle aree sensibili agli interessi nazionali, fornendo supporto informativo nei confronti degli organi di Governo e delle Forze Armate per: <ol style="list-style-type: none"> a) le esigenze connesse con gli impegni derivanti dalle alleanze internazionali; b) l'attività di cooperazione in campo militare nell'ambito degli organismi internazionali; c) la pianificazione e l'attività operativa militare; d) la valutazione delle minacce all'equilibrio economico-finanziario regionale, locale, settoriale derivanti dall'instabilità valutaria e monetaria sui mercati dei beni e dei servizi nonché delle minacce all'ordine economico-internazionale derivante dagli sviluppi destabilizzanti nei settori strategici; e) la valutazione delle minacce derivanti dai flussi migratori. 3. L'AISE svolge, altresì, sul territorio nazionale e rispetto a ogni minaccia esterna, attività di contrasto alla proliferazione militare, a indebite influenze sugli interessi nazionali nonché di tutela del segreto militare, industriale, economico-finanziario, scientifico e tecnologico. 4. Per le esigenze istituzionali di cui ai precedenti commi l'AISE svolge attività di controspionaggio, controinfluenza, controingerenza e controinformazione. 5. L'AISE coopera, nell'ambito delle sue attribuzioni istituzionali, su disposizione del Ministro delle informazioni per la sicurezza, previa richiesta dell'autorità competente, per la tutela all'estero dei cittadini italiani e dell'unione europea e dei loro beni di cui lo Stato assuma la protezione. 6. L'AISE ha alle proprie dipendenze i Centri operativi all'estero e utilizza, sul territorio nazionale, i Centri operativi dell'AISI.
A. I. S. I. Agenzia delle informazioni per la sicurezza interna
<ol style="list-style-type: none"> 1. L'AISI difende, in cooperazione con l'AISE, la Repubblica e le istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento contro chiunque vi attenti e contro ogni forma di eversione proveniente dall'interno del territorio nazionale. 2. Ai fini indicati nel comma 1, l'AISI svolge, in particolare, attività di ricerca informativa sul territorio nazionale e in cooperazione con l'AISE anche all'estero, fornendo supporto informativo nei confronti degli organi di Governo e delle Forze di Polizia per la valutazione dei rischi derivanti da: <ol style="list-style-type: none"> a) eversione di qualunque natura; b) terrorismo; c) criminalità organizzata, anche di tipo economico; d) traffici di armi nonché ogni altro traffico illecito; e) movimenti migratori; f) minacce biologiche ed ecologiche.

3. L'AISI svolge, altresì, in ambito nazionale, per le esigenze istituzionali di cui ai precedenti commi, l'attività di controspionaggio, controinfluenza, controingerenza e controinformazione.
4. L'AISI coopera sul territorio nazionale, nell'ambito delle sue attribuzioni istituzionali, su disposizione del Ministro delle informazioni per la sicurezza, previa richiesta dell'autorità competente, alla tutela dei cittadini e dei loro beni di cui lo Stato assuma la protezione.
5. L'AISI ha alle proprie dipendenze i Centri operativi sul territorio nazionale e utilizza all'estero i Centri operativi dell'AISE.

Annesso 1

Nota

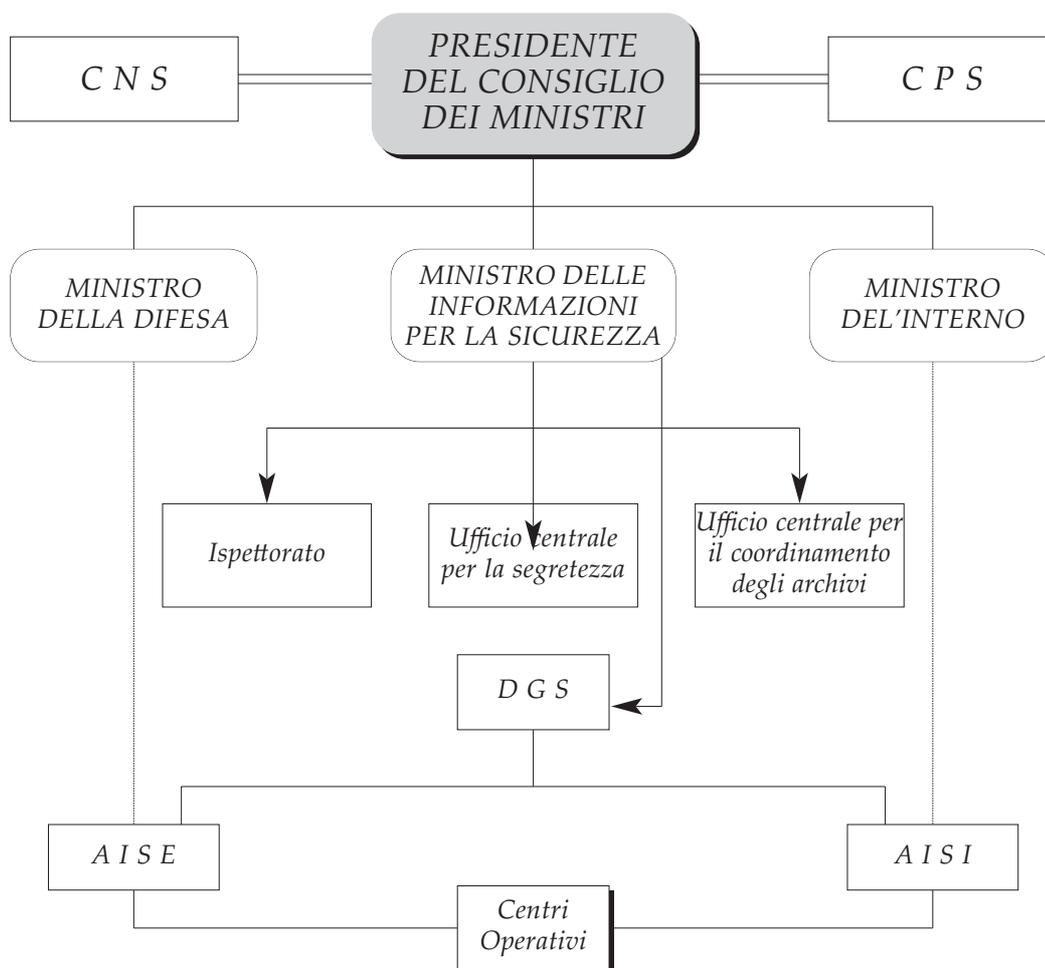
Pur avendo cercato di ripartire i compiti per territorio ed anche per materia, sembra evidente che una chiara ripartizione dei compiti non può essere formulata e quindi sono indispensabili una direzione unitaria e centri operativi comuni alle due Agenzie.

Sostanzialmente ciascuno dei compiti indicati:

- non si manifesta esclusivamente all'estero o in territorio nazionale;
- tratta materie intimamente connesse ad altre pure oggetto dell'attenzione degli Organismi informativi.

La funzionalità del sistema pur con queste difficoltà nella ripartizione delle competenze, viene garantita dalle attribuzioni conferite al Direttore esecutivo e dalla unicità dei centri operativi.

*ORGANIGRAMMA DEL SISTEMA INFORMATIVO
PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA*



Annesso 2

Legenda

CNS	Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica
CPS	Comitato parlamentare per la sicurezza
DGS	Dipartimento governativo per la sicurezza
AISE	Agenzia delle informazioni per la sicurezza esterna
AISI	Agenzia delle informazioni per la sicurezza interna

Dipendenze

Le Agenzie dal DGS: diretta (gerarchico e funzionale).

Le Agenzie dai Ministri di settore: ordinamentale e di vigilanza.

Il DGS, l'ispettorato, l'ufficio centrale per la sicurezza, l'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi, dal Ministro delle informazioni per la sicurezza: dipendenza diretta (gerarchico e funzionale).

SEGRETO DI STATO E CLASSIFICHE DI SEGRETEZZA

	CHI LO APPONE	AMBITO DI CIRCOLAZIONE	DANNO CHE LA CONOSCENZA ARRECA	INTERESSI PROTETTI
SEGRETO DI STATO	PCM (può anche opporlo)	<ul style="list-style-type: none"> • può essere conosciuto nell'ambito e nei livelli autorizzati; • posto a conoscenza esclusivamente dei soggetti e autorità: <ul style="list-style-type: none"> ◊ chiamati a svolgere rispetto ad essi funzioni essenziali; ◊ nei limiti e nelle parti indispensabili; ◊ per l'assolvimento dei rispettivi compiti 	METTA IN PERICOLO O ARRECHI UN DANNO ◊ IMMEDIATO ◊ DIRETTO ◊ DI ECCEZIONALE GRAVITÀ	<ul style="list-style-type: none"> • alla integrità della Repubblica anche in attuazione di accordi internazionali; • alla difesa delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento; • al libero esercizio delle funzioni di Stato; • alla indipendenza della Repubblica rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi; • alla preparazione e alla difesa militare; • agli interessi economici del Paese.
CLASSIFICHE DI SEGRETEZZA	Il soggetto che forma il documento, l'atto, o acquisisce per primo la notizia, o è responsabile della cosa (materiale, infrastruttura, installazione)	La conoscenza deve essere circoscritta alle sole persone che, in relazione alla funzione, alle attività, all'incarico, hanno assoluta necessità di accedervi	Idonea a recare un danno di gravità eccezionale, grave, rilevante, lieve (segretissimo, segreto, riservatissimo, riservato). Per riservatissimo, anche informazioni collegate con altre eccezionali o gravi	come sopra

Annesso 3

SPECCHIO DELLE DECLASSIFICHE

1) CLASSIFICHE DI SEGRETEZZA

Classifica	1° tempo dalla data di appo- sizione	2° tempo	3° tempo	Finale		Archivi di Stato	
				Casi normali o prorogati	Previa declassifica Art. 56 comma 5	Previa declassifica Casi normali	Previa declassifica Art. 56 comma 5
Segretissimo (SS)	SS 5 anni	S 5 anni	RR 5 anni	15 anni (30 anni se proro- gati)	Max	Max	Max
Segreto (S)	S 5 anni	RR 5 anni	----	10 anni (20 anni se proro- gati)	40	40	50
Riservatissimo (RR)	RR 5 anni	----	----	5 anni (10 anni se proro- gati)	anni	anni	anni
Riservato	R	----	----	2 anni (4 anni se prorogati)			

2) SEGRETO DI STATO

Dalla data di apposizione od opposizione	Art. 56 comma 5	Archivi di Stato Previa declassifica Casi normali	Previa declassifica Art. 56 comma 5
15 anni	30 anni (è maggiore nei casi di com- provate ed eccezionali ragioni, fino a 50 anni)	40 anni	50 anni

Annesso 4

SPECCHIO DEI REATI E DELLE PENE										
PROGETTO DI RIFORMA					ATTUALE LEGISLAZIONE					
N.	Ipotesi delittuose	Art.	Soggetti attivi	Condotta	Pena	Aggravante	Salvo che	Art. c.p.	Pena Aggravante	NOTE
1.	Condotte dolose	35	Addetti agli Organismi	Il personale addetto agli Organismi informativi che preordini illegittimamente le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni relative all'esimente o ecceda dolosamente nelle condotte autorizzate	da 2 a 5 anni					
2.	Attività deviate	38	Addetti agli Organismi	Nessuna attività può essere svolta al di fuori degli strumenti, modalità, competenze, fini, previsti dalla proposta di riforma	da 5 a 15 anni	Se concorrono più di 5 persone + 1/3			come	Non previsto fattispecie autonoma delittuosa
3.	Trattamento delle notizie personali	39	Addetti agli Organismi	Istituzione o utilizzazione di schedari informativi non per i fini istituzionali degli OO.II, e rivolti a particolari materie (convinzione politica, appartenenza razziale, etnica, ecc.)	da 3 a 10 anni					Non previsto come fattispecie autonoma delittuosa
4.	Manomissione archivi informativi degli OO.II.	40	Chiunque	Condotte previste dagli articoli 615-3, 615-4, 615-5, 617, 617-2, 617-3, 617-4, 617-5 del codice penale		Le pene previste negli articoli di riferimento sono aumentate se commesse in danno degli archivi degli OO.II. La pena è aumentata se l'autore è addetto alla manutenzione, tutela, sicurezza degli archivi				Le ipotesi sono già previste dagli art. di riferim

Amnesso 5

SPECCHIO DEI REATI E DELLE PENE											
PROGETTO DI RIFORMA					ATTUALE LEGISLAZIONE						
N.	Ipotesi delittuose	Art.	Soggetti attivi	Condotta	Pena	Aggravante	Pena	Salvo che	Art. c.p.	Pena Aggravante	NOTE
5.	Accesso illegittimo e manomissione degli archivi degli OO.II.	41	Chiunque	Accesso illegittimo agli archivi degli OO.II. Sottraggia, riproduca, ecc. atti degli archivi degli OO.II.	da 1 a 5 anni da 2 a 8 anni	-- -- La pena è aggravata per l'addebito agli OO.II.	da 1/2 a 2/3			Non è previsto come fattispecie autonoma	
6.	Classifica irregolare o arbitraria	57	Chiunque	Apposizione irregolare o arbitraria di classifica	illecito disciplinare	L'illecito è valutabile ai fini dell'allontanamento e del rinnovo per gli addetti agli OO.II.	il fatto non costituisce reato				
7.	Classifica illegale	58	Chiunque	Apposizione di una classifica al fine di ostacolare l'accertamento di un delitto. Se si ostacola la conoscenza di condotte in contrasto con gli interessi che si vogliono proteggere con la classifica (art. 55)	da 2 a 5 anni da 1 a 4 anni					Non previsto come fattispecie autonoma delittuosa	
8.	Come condotta	62	Chiunque	Falsificazione, soppressione, sottrazione di atti, documenti, con oggetto di classifica	da 3 a 10 anni	Spionaggio politico o militare. Se compromette preparazione o efficienza operativa militare. Se chi commette il reato era legittimato a conoscere o a disporre	non < 5 anni Non < 8 anni	riser- vato da 1 a 5	Art. 255 c.p.	Non < 8 a 8 anni	Erga- stolo

segue Annesso 5

SPECCHIO DEI REATI E DELLE PENE										
PROGETTO DI RIFORMA					ATTUALE LEGISLAZIONE					
N.	Ipotesi delittuose	Art.	Soggetti attivi	Condotta	Pena	Aggravante	Salvo Pena	Art. che c.p.	Aggravante c.p.	NOTE
9.	Come condotta	62	Chiunque	Procacciamento di notizie su contenuto documentazione, atti, cose, oggetto di classifica	da 3 a 6 anni		Riservato da 6 mesi a 3 anni	Art. 256 c.p.	da 3 a 8 anni (*)	(*) di vietata divulgazione
10.	Spionaggio politico o militare	62	Chiunque	Porre in essere la condotta dell'art. 256 a scopo di spionaggio politico o militare	Non < a 8 anni	Se compromette preparazione o efficienza operativa militare	Non < a 12 anni	Art. 256 c.p.	Non Ergastolo < a 15 anni	
11.	Come	62	Chiunque	Rivelazione del contenuto di documentazione, atti, cose oggetto delle condotte indicate nell'articolo 255	da 4 a 12 anni	Se chi commette il reato era legittimato a conoscere o a disporre	Riservato da 2 a 6 anni	Art. 262 c.p.	Non Prep. o efficienza bellica: non < a 10 anni. Spionaggio politico o militare. Non < a 15 anni	
12.	Agevolazione colposa	62	Chiunque	Se il delitto previsto negli artt. dal 255 al 258 è reso possibile o agevolato da chi è in possesso del documento, atto, cosa. Se il delitto è reso possibile o agevolato da chi ha la custodia o la vigilanza di luoghi di vietato accesso.	fino a 3 anni			Art. 259 c.p.	da 1 a 5 anni Prep. o efficienza bellica da 3 a 15 anni Custodia e vig. luoghi e zone di terra, acqua, aria: da 3 a 15 anni	

segue Annesso 5

SPECCHIO DEI REATI E DELLE PENE												
PROGETTO DI RIFORMA					ATTUALE LEGISLAZIONE							
N.	Ipotesi delittuose	Art.	Soggetti attivi	Condotta	Pena	Aggravante	Pena	Salvo che	Art. c.p.	Pena	Aggravante	NOTE
13.	Violazioni del segreto di Stato	62	Chiunque	Sottrae, intercetta, carpisce, ecc., o rivela contenuto documenti, cose o ottiene notizie su doc., atti, cose oggetto di segreto di Stato. Chi si procura notizie.	da 5 a 15 anni	Se le condotte sono ai fini di spionaggio politico o militare Se è compromessa preparazione o efficienza operativa militare Se è legittimato a conoscere o a disporre dell'atto, doc. cosa	Non < a 12 anni Non < a 15 anni da 1/2 a 2/3		Art. 261 c.p.	Non < 5 anni	Ergastolo Non < a 10 anni	
14.	Agevolazione colposa per violazione del segreto di Stato	62	Chiunque	Se il delitto precedente è reso possibile o agevolato per colpa di chi era in possesso delle categorie oggetto di segreto di Stato, o chi aveva la custodia o la vigilanza dei luoghi, dello spazio terrestre, marittimo e aereo nei quali è vietato l'accesso	fino a 5 anni							Non è prevista nel codice penale

segue Annesso 5

TITOLO I

(Ordinamento del sistema delle informazioni per la sicurezza)

Capo I

(Alta direzione e controllo costituzionali)

Artt. 1 - 2 - 3 - 4

Capo II

(Ordinamento amministrativo degli Organismi informativi)

Sezione I

Dipartimento Governativo per la sicurezza

Artt. 5-6-7-8-9-10-11-12-13

Sezione II

Agenzie delle informazioni per la sicurezza

Artt. 14-15-16-17-18-19

Capo III

(Gestione delle risorse umane e materiali)

Artt. 20-21-22-23-24-25-26-27

Capo IV

(Amministrazione e funzionamento degli Organismi informativi)

Artt. 28-29-30-31

TITOLO II

(Garanzie funzionali e tutela del segreto)

Capo I

(Garanzie funzionali)

Artt. 32-33-34-35-36-37-38-39-40-41

Capo II

(Altre disposizioni speciali)

Sezione I

Qualifiche giuridiche e tutela della identità

Artt. 42-43-44-45

Sezione II

Rapporti con altre Amministrazioni e con l'autorità giudiziaria

Artt. 46-47-48

Capo III

(Tutela del segreto)

Sezione I

Criteri di tutela

Art. 49

Sezione II

Segreto di Stato

Artt. 50-51-52-53-54

Sezione III

Classifiche di segretezza

Artt. 55-56-57-58-59

Sezione IV

Nulla osta di segretezza

Artt. 60-61

Sezione V

Modifiche al codice penale

Art. 62

TITOLO III

(Disposizioni finali e di coordinamento)

Artt. 63-64-65-66



TITOLO I

Ordinamento del sistema delle informazioni per la sicurezza

Capo I

ALTA DIREZIONE E CONTROLLO COSTITUZIONALI

Art. 1

(Alta direzione, responsabilità e coordinamento)

1. Al Presidente del Consiglio dei ministri sono attribuiti l'alta direzione e la responsabilità generale della politica informativa per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento. Il Presidente del Consiglio dei ministri è altresì titolare delle funzioni di Autorità Nazionale per la Sicurezza.

2. Ai fini indicati nel comma 1 e in conformità degli indirizzi formulati dal Parlamento, il Presidente del Consiglio dei ministri sovrintende agli Organismi informativi, disciplinati dalla presente legge, che svolgono le funzioni per l'attuazione delle politiche dell'informazione per la sicurezza. Il Presidente del Consiglio dei ministri emana altresì ogni disposizione necessaria o utile per l'organizzazione e il funzionamento di essi.

3. Al Presidente del Consiglio dei ministri è devoluta, secondo le disposizioni del titolo secondo, capo terzo dalla presente legge, la tutela del segreto di Stato e, in tale ambito, di ogni altro segreto previsto e disciplinato dalla presente legge.

Art. 2

(Delega al Ministro delle informazioni per la sicurezza)

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri esercita in via ordinaria le funzioni di cui all'articolo 1 mediante delega al Ministro senza portafoglio delle informazioni per la sicurezza. Il Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio e congiuntamente alla nomina dei ministri.

2. Non sono delegabili al Ministro delle informazioni per la sicurezza le funzioni che la presente legge attribuisce in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei Ministri e, in specie, quelle in tema di alta vigilanza sui criteri di classificazione e quelli in tema di segreto di Stato.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri è costantemente informato dal Ministro delle informazioni per la sicurezza sulle modalità di esercizio delle funzioni a lui delegate e, fermo il potere di direttiva, può in qualsiasi momento assumere l'esercizio diretto di tutte o di alcune di esse nonché, sentito il Consiglio dei ministri, revocare la delega al Ministro predetto.

Art. 3
(Consiglio Nazionale per la sicurezza della Repubblica)

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica (CNS), come organo di consultazione, di proposta e di deliberazione in materia di alta direzione della politica informativa per la sicurezza.

2. Nell'ambito delle attribuzioni indicate nel comma 1 il Consiglio nazionale:

a) elabora gli indirizzi generali e gli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica informativa per la sicurezza e provvede all'approvazione del piano dell'attività informativa verificandone l'attuazione nei modi e tempi indicati;

b) delibera i regolamenti previsti dalla presente legge;

c) designa, secondo le disposizioni che seguono, il Direttore esecutivo del Dipartimento governativo per la sicurezza, il Direttore dell'Agenzia delle informazioni per la sicurezza esterna, il Direttore dell'Agenzia delle informazioni per la sicurezza interna, il Capo dell'ispettorato, il Capo dell'ufficio centrale per la segretezza, il capo dell'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi.

3. Il Consiglio nazionale è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, in sua assenza, dal Ministro delle informazioni per la sicurezza. Del Consiglio fanno parte, quando si procede alla deliberazione dei regolamenti e alle designazioni di cui al comma 2, il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'interno, il Ministro del tesoro, il Ministro delle finanze, il Ministro della difesa. Per le funzioni di cui al comma 2 lettera a), il Consiglio è integrato a tutti gli effetti dal Ministro di grazia e giustizia, dal Ministro dell'industria, commercio e artigianato, dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica. Le funzioni di segretario generale del Consiglio sono svolte, senza diritto di voto, dal Direttore esecutivo del Dipartimento governativo per la sicurezza.

4. Alle riunioni del Consiglio Nazionale, il Presidente del Consiglio dei ministri o, in sua assenza, il Ministro delle informazioni per la sicurezza può invitare a partecipare, anche a seguito di loro richiesta e senza diritto al voto, altri componenti del Consiglio dei ministri e, in qualsiasi momento, all'esclusivo fine di riferire, il Direttore esecutivo del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, i Direttori delle due Agenzie, il Capo dell'ispettorato, il capo dell'ufficio centrale per la sicurezza, il capo dell'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi.

5. Su situazioni specifiche in ordine alle quali appare indispensabile procedere ad approfondimenti, integrazioni o chiarimenti, il Consiglio Nazionale può procedere all'audizione di dirigenti generali, o equiparati, delle amministrazioni civili e militari dello Stato e di esperti.

6. Il funzionamento del Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica è stabilito con regolamento.

Art. 4
(Comitato Parlamentare per la sicurezza)

1. Il controllo parlamentare a garanzia della legittimità e della lealtà costituzionale dell'attività del Dipartimento e delle Agenzie spetta ad un Comitato parlamentare per la sicurezza (CPS), costituito da due deputati e da due senatori, nominati dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato della Repubblica, all'inizio di ogni legislatura. I Presidenti dei due rami del Parlamento nominano altresì un membro supplente per ciascuna delle due Camere.

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, prima di ogni comunicazione pubblica, informa immediatamente il Comitato parlamentare della avvenuta nomina del Direttore esecutivo del Dipartimento, dei Direttori delle due Agenzie, del Capo dell'ispettorato, del Capo dell'ufficio centrale per la sicurezza e del Capo dell'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi, trasmettendo le relative documentazioni di carriera.

3. Il Comitato, per lo svolgimento delle sue funzioni, può convocare il Presidente del Consiglio dei ministri, il Ministro delle informazioni per la sicurezza e i membri del Consiglio Nazionale per la sicurezza della Repubblica. Al medesimo fine, il Comitato può altresì disporre, previa comunicazione al Ministro delle informazioni per la sicurezza, l'audizione del Direttore esecutivo del Dipartimento, dei Direttori delle due Agenzie, del Capo dell'ispettorato, del Capo dell'ufficio centrale per la segretezza, del Capo dell'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi, ad esclusione di ogni altra persona addetta ai predetti Organismi. Il Direttore esecutivo, i Direttori delle due Agenzie, il Capo dell'ispettorato, il Capo dell'ufficio centrale per la segretezza e il Capo dell'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi hanno l'obbligo di riferire al Ministro delle informazioni per la sicurezza sul contenuto delle audizioni svolte. I Direttori delle due Agenzie hanno altresì l'obbligo di riferire, rispettivamente, al Ministro dell'interno e al Ministro della difesa.

4. Il Governo riferisce annualmente al Parlamento, con una relazione scritta, sulle linee essenziali della politica informativa per la sicurezza e i risultati ottenuti. Il Governo trasmette altresì ogni sei mesi al Comitato Parlamentare una relazione sulle attività del Dipartimento e delle Agenzie. Sono anche comunicati al Comitato tutti i regolamenti del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro dell'interno e del Ministro della difesa, emanati in attuazione della presente legge.

5. Il Comitato ha il potere di acquisire notizie generali sulle strutture e sulle attività del Dipartimento e delle Agenzie con esclusione di quelle riguardanti le fonti informative, l'apporto dei Servizi stranieri, l'identità degli operatori, la dislocazione delle strutture operative, le operazioni in corso e quelle particolari operazioni concluse la cui rivelazione sia ritenuta dal Presidente del Consiglio dei ministri dannosa alla sicurezza della Repubblica.

6. Il Comitato esercita altresì le altre attribuzioni conseguenti alle comunicazioni e informative previste dalla presente legge agli articoli 12 comma 5, 20 comma 4, 31 comma 2 e comma 3 *f*, 37 comma 4, 44 comma 3, 53 comma 1.

7. Il Presidente del Consiglio dei ministri segnala al Comitato parlamentare, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali, l'esigenza di tutela del segreto in ordine alle informazioni che, a suo giudizio, eccedono i limiti dei precedenti comma 4, 5 e 6.

8. Ove il Comitato, a maggioranza dei tre quarti dei suoi componenti, comprendente il suo Presidente, ritenga di acquisire ugualmente le informazioni, ne fa espressa richiesta al Presidente del Consiglio dei ministri che stabilisce le modalità e le cautele necessarie per la comunicazione o la trasmissione di atti o documenti.

9. Fuori dai casi previsti dai commi 7 e 8, quando la trasmissione alla Commissione di atti, documenti o la comunicazione di notizie e informazioni comporterebbe la violazione del segreto di Stato, questo può essere opposto dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il Comitato parlamentare, qualora eccepisca sull'opposizione del segreto di Stato, riferisce ai Presidenti dei due rami del Parlamento e ne informa il Presidente del Consiglio dei ministri. In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti, notizie, documenti o cose relative a condotte dirette a ledere gli stessi interessi fondamentali che la normativa sul segreto di Stato tende a tutelare.

10. Quando il Comitato parlamentare accerta gravi deviazioni nell'applicazione dei principi e delle regole contenute nella presente legge, riferisce ai Presidenti dei due rami del Parlamento e informa il Presidente del Consiglio dei ministri. In ogni caso il Comitato può formulare quesiti, proposte, rilievi indirizzati al Governo che ha l'obbligo di una motivata risposta nel più breve termine possibile. Il Comitato può altresì trasmettere relazioni all'Assemblea previo invio al Presidente del Consiglio dei ministri per l'esame ai fini della eventuale opposizione del segreto di Stato.

11. I membri del Comitato parlamentare sono tenuti al segreto relativamente alle informazioni acquisite ai sensi dei precedenti commi 3, 4, 5, 6, 7 e 8 anche dopo la cessazione del mandato parlamentare.

12. Quando risulta evidente che la violazione del segreto può essere attribuita ad un componente del Comitato, il Presidente della Camera di appartenenza nomina una Commissione d'indagine a norma del rispettivo regolamento. La violazione del segreto, accertato dalla Commissione d'indagine, costituisce, per il responsabile, causa sopraggiunta di ineleggibilità per la legislatura in corso e causa di ineleggibilità per quella successiva, da dichiararsi secondo le procedure previste dai regolamenti parlamentari.

13. Il Presidente della Camera di appartenenza, anche prima dell'accertamento delle responsabilità, può sospendere immediatamente, dalle funzioni di componente del Comitato, il parlamentare sul quale si è aperta l'indagine di cui al comma 12. È fatta salva in ogni caso la responsabilità penale.

Capo II
ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO
DEGLI ORGANISMI INFORMATIVI

Sezione I
DIPARTIMENTO GOVERNATIVO PER LA SICUREZZA

Art. 5
(Dipartimento governativo per la sicurezza)

1. Per lo svolgimento delle attività connesse alle sue funzioni, il Ministro delle informazioni per la sicurezza si avvale del Dipartimento governativo per la sicurezza (DGS) costituito anche in deroga alle disposizioni di cui alla legge 23 agosto 1988, n. 400. Il Dipartimento svolge le funzioni indicate nella presente sezione ed è ordinato nelle seguenti strutture:

- a) direzione esecutiva;*
- b) centro di analisi integrata strategica;*
- c) ispettorato;*
- d) ufficio centrale per la segretezza (UCSE);*
- e) ufficio centrale per il coordinamento degli archivi.*

2. L'ispettorato, l'ufficio centrale per la segretezza e l'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi dipendono direttamente dal Ministro delle informazioni per la sicurezza pur mantenendo le dipendenze organiche e funzionali dal Dipartimento per quanto riguarda le competenze organizzative, amministrative e logistiche.

3. L'ordinamento delle strutture di cui al comma 1 e la loro articolazione in uffici e servizi sono stabilite con apposito regolamento.

4. Presso il Dipartimento opera il Comitato di consulenza di cui all'articolo 36.

Art. 6
(Direttore esecutivo del Dipartimento)

1. Al Dipartimento governativo per la sicurezza è preposto, alle dirette dipendenze del Ministro delle informazioni per la sicurezza, un Direttore esecutivo quale responsabile generale dell'attuazione amministrativa della politica informativa per la sicurezza.

2. Il Direttore esecutivo del Dipartimento è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle informazioni per la sicurezza e previa designazione da parte del Consiglio Nazionale per la sicurezza della Repubblica.

3. Ai fini indicati nel comma 1 e, in particolare, al fine di garantire l'unita-

rietà delle attività svolte dalle Agenzie delle informazioni per la sicurezza, il Direttore esecutivo:

a) fornisce al Ministro delle informazioni per la sicurezza ogni elemento a sostegno dei processi decisionali governativi e ritenuto utile per l'attuazione delle politiche dell'informazione per la sicurezza di cui all'articolo I e lo ritiene aggiornato di ogni questione di rilievo;

b) Propone al Ministro delle informazioni per la sicurezza il progetto di piano di ricerca informativa ripartendo gli obiettivi secondo le competenze delle due Agenzie e, dopo l'approvazione e la conseguente diramazione, ne controlla costantemente l'attuazione, indirizzando se necessario, su ricerche informative mirate, l'attività dei citati Organismi;

c) informa il Ministro delle informazioni per la sicurezza dell'attività svolta dalle due Agenzie e, quando ne ricorrono le condizioni, delle eventuali interferenze verificatesi indicando, in tal caso, le direttive impartite e, se queste non sono state attuate, di aver esercitato il potere di avocazione;

b) esercita le funzioni di segretario generale del Comitato nazionale per la sicurezza della Repubblica;

e) è responsabile dell'architettura del sistema statistico e informatico attivato presso il centro di analisi integrata strategica di cui all'articolo 9;

f) convoca e presiede il Comitato tecnico esecutivo di cui all'articolo 7;

g) garantisce lo scambio informativo tra le due Agenzie e le Forze di Polizia nonché tra le due Agenzie e il Servizio informazione, operativo e situazione (SIOS) Difesa, interessando in Ministro delle informazioni per la sicurezza allo scopo di far rimuovere dal Ministro dell'interno e dal Ministro della difesa ogni eventuale impedimento;

h) cura il coordinamento dei rapporti con gli Organismi informativi degli altri Stati ed è preventivamente informato di ogni collegamento operativo tenuto con essi dalle due Agenzie;

i) propone al Ministro delle informazioni per la sicurezza la nomina dei responsabili degli uffici e servizi indicati nell'articolo 8 nonché, per la successiva nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, il Vice direttore esecutivo e il Capo del centro di analisi integrata strategica.

l) affida gli incarichi di funzioni dirigenziali del Dipartimento non compresi tra quelli di cui alla precedente lettera i) e nomina i funzionari di collegamento con i Ministeri interessati alla ricerca informativa.

Art. 7 **(Comitato tecnico esecutivo)**

1. Presso il Dipartimento è costituito un Comitato tecnico esecutivo (CTE), del quale fanno parte i Direttori delle due Agenzie, convocato almeno settimanalmente dal Direttore esecutivo del Dipartimento che lo presiede. Il Direttore esecutivo convoca inoltre il Comitato quando ciò è ritenuto necessario e co-

munque una volta al mese, con la partecipazione anche del Capo della Polizia – Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, dei Comandanti Generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di Finanza e del Capo Reparto SIOS Difesa. Quando se ne ravvisi l'esigenza e anche su loro richiesta, il Direttore esecutivo può invitare a partecipare alle riunioni anche dirigenti generali di altri Ministeri e di enti e amministrazioni pubbliche anche ad ordinamento autonomo, interessati dalla ricerca informativa.

2. Il Comitato tecnico esecutivo:

a) garantisce lo scambio informativo tra le Agenzie e le Forze di Polizia secondo modalità stabilite di concerto tra il Ministero delle informazioni per la sicurezza e i Ministri interessati;

b) ripartisce operativamente tra le Agenzie gli obiettivi previsti dal piano di ricerca informativa;

c) garantisce lo scambio informativo tra le Agenzie e il SIOS Difesa secondo modalità stabilite di concerto tra il Ministro dell'informazione della sicurezza e i Ministri interessati, fermo restando che il SIOS Difesa assolve a compiti di carattere tecnico-militare e di polizia militare nell'ambito delle Forze Armate, come previsto dalla legge 18 febbraio 1997, n. 25;

d) cura secondo le modalità stabilite con regolamento il collegamento con i Ministeri degli affari esteri, del tesoro, delle finanze, dell'industria, del commercio con l'estero, dell'università e ricerca scientifica e tecnologica e con altri enti e amministrazioni pubbliche anche ad ordinamento autonomo interessati dalla ricerca informativa.

Art. 8

(Direzione esecutiva del Dipartimento)

1. Il Dipartimento governativo per la sicurezza gestisce, attraverso la Direzione esecutiva, tutte le funzioni strumentali allo svolgimento delle attività amministrative, contabili e finanziarie, anche delle Agenzie.

2. Rientrano in particolare tra le funzioni strumentali indicate nel comma 1, quelle in materia:

a) giuridica e del contenzioso;

b) di reclutamento, stato e progressione di qualifica del personale;

c) di formazione del personale;

d) di relazioni esterne;

e) logistica, limitatamente a quanto attiene agli approvvigionamenti di materiali, mezzi, strumenti, dotazioni strutturali, servizi e lavori che si rendono necessari per il funzionamento degli Organismi informativi, secondo le modalità di cui all'articolo 29.

3. Le forme e le modalità della gestione delle funzioni di cui al comma 2 sono stabilite con apposito regolamento.

Art. 9
(Centro di analisi integrata strategica)

1. nell'ambito del Dipartimento governativo per la sicurezza è costituito un Centro di analisi integrata strategica che:

a) raccoglie le informazioni, le relazioni e i rapporti ricevuti dalle Agenzie, dalle Forze di Polizia, dalle altre Amministrazioni dello Stato e dagli Enti di ricerca privati;

b) redige punti di situazioni sia generali che particolari e formula valutazioni e previsioni;

c) elabora il progetto di piano di ricerca informativa, anche sulla base delle indicazioni ricevute dalle Agenzie;

d) garantisce un sistema statistico e informatico nonché il suo adeguamento all'evoluzione tecnologica, stabilendo regole di funzionamento tecnico-informatico degli archivi degli Organismi informativi e la loro compatibilità ai fini della presente legge per il collegamento permanente con le strutture analoghe delle Forze di Polizia o altre di specifico interesse per la sicurezza della Repubblica, secondo modalità stabilite con regolamento.

2. Della architettura del sistema statistico e informatico, di cui al comma 1 lettera d), è direttamente responsabile il Direttore esecutivo del Dipartimento.

Art. 10
(Ispettorato)

1. L'ispettorato ha il compito di verificare la corretta gestione delle strutture degli Organismi informativi previsti dalla presente legge per quanto riguarda l'impiego delle risorse umane e materiali loro assegnate, la tenuta e la gestione degli archivi, l'attività relativa alla tutela del segreto, nonché l'attuazione e il rispetto delle disposizioni e delle direttive emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro delle informazioni per la sicurezza, dai Ministri dell'interno e della difesa per quanto di loro competenza.

2. Il Ministro delle informazioni per la sicurezza può affidare all'ispettorato specifici incarichi temporanei e straordinari, nonché disporre ispezioni sulla gestione dei fondi rilevati anche su richieste dei Ministri dell'interno e della difesa.

3. L'attività ispettiva è programmata e seguita mediante direttive dal Capo dell'ispettorato, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle informazioni per la sicurezza, previa designazione del Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica. Il Capo dell'ispettorato è tenuto a presentare al Ministro delle informazioni per la sicurezza e, per conoscenza, al Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica, una relazione annuale all'attività ispettiva e degli incarichi svolti, con eventuali proposte di riforma del sistema.

4. Gli ispettori esercitano le funzioni a loro affidate in piena autonomia di giudizio, in conformità alle norme contenute nella presente legge, ai regolamenti

di attuazione e alle specifiche istruzioni impartite dal Ministro delle informazioni per la sicurezza al quale riferiscono direttamente su ogni ispezione o incarico svolti con relazione scritta, inviata in copia al Capo dell'ispettorato. Le ispezioni e gli incarichi indicati ai commi precedenti non sono consentiti nel corso dello svolgimento di operazioni, salvo che non siano espressamente richiesti dal Ministro delle informazioni per la sicurezza.

5. Nell'esecuzione dei propri compiti gli ispettori hanno facoltà di accesso a tutti gli atti e documenti conservati presso le strutture degli Organismi informativi e hanno altresì facoltà di acquisire informazioni da altri enti pubblici e privati; possono avvalersi della collaborazione di altre strutture degli Organismi informativi; possono inoltre proporre riforme dell'ordinamento delle strutture e l'adozione di provvedimenti urgenti per assicurare il buon funzionamento delle strutture stesse.

6. Le modalità di funzionamento dell'ispettorato sono indicate nel regolamento previsto dall'articolo 20 comma 1 nel quale sono anche indicate la specifica dotazione numerica degli ispettori e le caratteristiche di elevata specializzazione richiesta per la loro assunzione in via esclusiva. Il periodo di permanenza massimo nell'ispettorato è di sei anni. Non è consentito il passaggio degli ispettori a nessun ufficio degli Organismi informativi. Per un periodo iniziale di cinque anni, gli ispettori possono provenire dall'interno degli Organismi informativi, fermo restando l'impossibilità di una loro riassegnazione agli stessi Organismi.

Art. 11 (Ufficio centrale per la segretezza)

1. L'ufficio centrale per la segretezza (UCSE) svolge funzioni direttive, di coordinamento, consultive, di studio e di controllo in ordine alla tutela amministrativa di quanto coperto da classifica di segretezza, sotto il profilo della sicurezza dei documenti, dei materiali, del personale, degli aspetti di carattere industriale, delle infrastrutture di interesse fondamentale o strategico per la sicurezza nazionale, delle comunicazioni e dei sistemi di elaborazione automatizzata dei dati.

2. Il Capo dell'ufficio è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle Informazioni per la sicurezza, previa designazione del Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica.

3. L'ufficio è competente al rilascio e al ritiro del nulla osta di segretezza (NOS) nei confronti dei soggetti che hanno necessità di accedere o trattare notizie, atti, documenti e ogni altra cosa a cui è attribuita una delle classifiche di segretezza prevista dall'articolo 55.

4. L'ufficio è competente altresì al rilascio – e al ritiro – del NOS necessario per la partecipazione alle procedure per l'affidamento degli appalti dei lavori e delle forniture di beni e servizi.

Art. 12**(Ufficio centrale per coordinamento degli archivi)**

1. All'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi sono demandate:

- a) l'attuazione delle disposizioni che, ai sensi dell'articolo 9 comma 1 lettera d), disciplinano il funzionamento e l'accesso agli archivi degli Organismi informativi;

- b) la vigilanza sulla sicurezza, la tenuta e la gestione degli archivi;

- c) la conservazione, in via esclusiva, presso un apposito archivio storico, della documentazione relativa alle attività e alle spese, anche se riservate, compiute dagli Organismi informativi;

- d) la tenuta e la gestione dell'archivio centrale di cui al comma 2.

2. Presso l'Ufficio è controllato l'archivio centrale dei dati del sistema informativo per la sicurezza della Repubblica. All'archivio sono trasmessi senza ritardo per l'immediata immissione tutti i dati di cui dispongono gli archivi delle due Agenzie ivi compresi i dati originati dai centri operativi. La trasmissione può essere differita solo quando ricorrano indispensabili esigenze operative e limitatamente al tempo in cui esse sono effettive.

3. Gli archivi delle due Agenzie cessano di avere memoria dei dati trasmessi all'archivio centrale indicato nel comma 2 quando essi non sono strumentali ad attività in corso e comunque non oltre un anno dallo loro iniziale trattazione.

4. Le disposizioni dei commi 2 e 3 si osservano, in quanto applicabili, anche per quanto riguarda la documentazione cartacea delle due Agenzie.

5. Le modalità di organizzazione e di funzionamento degli archivi degli Organismi informativi sono disciplinate con regolamenti i cui testi sono trasmessi al Comitato parlamentare perché formali le proprie osservazioni entro il termine di trenta giorni, decorso il quale i provvedimenti sono emanati.

6. Il capo dell'ufficio è nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le informazioni e la sicurezza, previa designazione da parte del Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica.

Art. 13**(Archivi cartacei pregressi)**

1. Per gli archivi cartacei pregressi una commissione nominata dal Presidente del Consiglio dei ministri predispose un piano di informatizzazione degli atti, ove possibile, e dei registri e fissa le modalità di conservazione e consultazione della documentazione.

2. La Commissione di cui al precedente comma 1 provvede ad individuare la documentazione destinata alla conservazione e a fissare i criteri per l'invio della stessa all'articolo di Stato.

3. Con i regolamenti di cui all'articolo 12 comma 5 vengono stabiliti la composizione della Commissione, nonché i tempi e le modalità di funzionamento.

Sezione II

AGENZIA DELLE INFORMAZIONI PER LA SICUREZZA

Art. 14

(Agenzia delle informazioni per la sicurezza esterna)

1. È istituita l' Agenzia delle informazioni per la sicurezza esterna (AISE) per difendere, in cooperazione con l' Agenzia delle informazioni per la sicurezza interna (AISI), secondo le norme della presente legge, l' indipendenza e l' integrità della Repubblica da ogni pericolo, minaccia o aggressione proveniente dall' esterno.

2. Ai fini indicati nel comma I, l' AISE svolge, in particolare, attività di ricerca informativa all' estero soprattutto nelle aree sensibili agli interessi nazionali, fornendo supporto informativo nei confronti degli organi di Governo e delle Forze Armate per:

- a) le esigenze connesse con impegni derivanti dalle alleanze internazionali;
- b) l' attività di cooperazione in campo militare nell' ambito degli organismi internazionali;
- c) la pianificazione e l' attività operativa militare;
- d) la valutazione delle minacce all' equilibrio economico-finanziario regionale, locale, settoriale derivanti dall' instabilità valutaria e monetaria sui mercati dei beni e dei servizi nonché delle minacce all' ordine economico internazionale derivante dagli sviluppi destabilizzanti nei settori strategici;
- e) la valutazione delle minacce derivanti dai flussi migratori.

3. L' AISE svolge, altresì, sul territorio nazionale e rispetto a ogni minaccia esterna, attività di contrasto alla proliferazione militare, a indebite influenze sugli interessi nazionali nonché di tutela del segreto militare, industriale, economico-finanziario, scientifico e tecnologico.

4. Per le esigenze istituzionali di cui ai precedenti commi, l' AISE svolge attività di controspionaggio, controinfluenza, controingerenza e controinformazione.

5. L' AISE coopera, nell' ambito delle sue attribuzioni istituzionali, su disposizione del Ministro delle informazioni per la sicurezza, previa richiesta dell' autorità competente, per la tutela all' estero dei cittadini italiani e dell' unione europea e dei loro beni di cui lo Stato assuma la protezione.

6. L' AISE ha alle proprie dipendenze i Centri operativi all' estero e utilizza, sul territorio nazionale, i Centri operativi dell' AISI. Le modalità sono stabilite con regolamento, su proposta del Ministro delle informazioni per la sicurezza, di intesa con i Ministri dell' interno e della difesa.

Art. 15
(Competenza del Ministro della difesa)

1. Il Ministro della difesa:

a) disciplina con proprio decreto l'ordinamento degli uffici dell'AISE e la loro articolazione in reparti, in attuazione delle disposizioni approvate dal Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica;

b) esercita le funzioni di vigilanza e controllo generale sulle attività dell'AISE e per quanto riguarda la gestione delle risorse finanziarie di carattere riservato assegnate all'AISE;

c) dispone l'utilizzazione delle risorse umane e tecniche delle Forze Armate a sostegno dell'attività di ricerca informativa dell'AISE effettuata attraverso l'intercettazione elettronica dei segnali, delle comunicazioni e delle immagini satellitari;

d) consente che le risorse di cui alla precedente lettera *c)* siano messe a disposizione dell'AISI, su richiesta del Direttore esecutivo;

e) dispone l'utilizzazione delle risorse tecniche dell'AISE per le eventuali esigenze di comunicazione, richieste dal Ministro degli affari esteri;

f) impiega l'AISE, per specifiche operazioni, per le esigenze delle Forze Armate, d'intesa con il Ministero delle informazioni per la sicurezza;

g) propone al Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica, d'intesa con il Ministro delle informazioni per la sicurezza, la nomina del Direttore dell'AISE;

h) designa, su proposta del Direttore dell'AISE e per la successiva nomina con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il Vice direttore e i Capi reparto dell'AISE;

i) ordina il supporto tecnico dell'AISE alle Forze di Polizia in attività di prevenzione di reati di particolare gravità per la difesa della legalità repubblicana, secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri;

J) assicura il necessario collegamento tra l'AISE e il SIOS Difesa.

Art. 16
(Direttore dell'AISE e sue competenze)

1. Il Direttore dell'AISE, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è responsabile della gestione dell'AISE sotto il profilo tecnico-operativo. A tal fine per l'esercizio delle funzioni connesse alla sua responsabilità.

a) stabilisce l'organizzazione interna della struttura, ivi compresi i centri operativi all'estero, dandone preventiva comunicazione al Ministro della difesa e al Direttore esecutivo;

b) dispone l'impiego operativo delle risorse dell'AISE;

c) gestisce le risorse finanziarie, in particolare quelle assegnate per le spese riservate;

d) mantiene i rapporti operativi con i corrispondenti Organismi informati-

vi degli altri Stati, nel quadro delle intese stabilite preventivamente con il Direttore esecutivo;

e) invia tempestivamente al Direttore esecutivo informazioni, relazioni e rapporti sull'esito delle attività svolte dall'AISE, al fine di renderne edotto il Ministro delle informazioni per la sicurezza;

f) garantisce la corretta esecuzione del piano di ricerca informativa;

g) propone al Ministro della difesa la nomina del Vice direttore e dei Capi reparti;

h) affida incarichi di funzioni dirigenziali nell'ambito dell'AISE, non compresi tra quelli di cui alla lett. *g)*;

i) riferisce costantemente al Ministro della difesa sull'attività svolta dall'AISE e presenta al Ministro delle informazioni per la sicurezza, tramite il Direttore esecutivo, e al Ministro della difesa, un rapporto annuale sul funzionamento e sull'organizzazione dell'AISE.

Art. 17

(Agenzia delle informazioni per la sicurezza interna)

1. È istituita l'Agenzia delle informazioni per la sicurezza interna (AISI) per difendere, in cooperazione con l'AISE secondo le norme della presente legge, la Repubblica e le istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento contro chiunque vi attenti e contro ogni forma di eversione proveniente dall'interno del territorio nazionale.

2. Ai fini indicati nel comma 1, l'AISI svolge, in particolare, attività di ricerca informativa sul territorio nazionale e in cooperazione con l'AISE anche all'estero, fornendo supporto informativo nei confronti degli organi di Governo e delle Forze di Polizia per la valutazione dei rischi derivanti da:

a) eversione di qualunque natura;

b) terrorismo;

c) criminalità organizzata, anche di tipo economico;

d) traffici di armi nonché ogni altro traffico illecito;

e) movimenti migratori;

f) minacce biologiche ed ecologiche.

3. L'AISI svolge, in ambito nazionale, per le esigenze istituzionali di cui ai precedenti commi, attività di controspionaggio, controinfluenza, contringerenza e controinformazione.

4. L'AISI coopera sul territorio nazionale, nell'ambito delle sue attribuzioni istituzionali, su disposizione del Ministro delle informazioni per la sicurezza, previa richiesta dell'autorità competente, alla tutela dei cittadini e dei loro beni di cui lo Stato assuma la protezione.

5. L'AISI ha alle proprie dipendenze i Centri operativi sul territorio nazionale e utilizza all'estero i centri operativi dell'AISE. Le modalità sono stabilite con regolamento, su proposta del Ministro delle informazioni per la sicurezza, di intesa con i Ministri dell'interno e della difesa.

Art. 18
(Competenze del Ministro dell'interno)

1. Il Ministro dell'interno:

a) disciplina con proprio decreto l'ordinamento degli uffici dell'AISE e la loro articolazione in reparti, in attuazione delle disposizioni approvate dal Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica;

b) esercita le funzioni di vigilanza e controllo generale sulle attività dell'AISI e per quanto riguarda la gestione delle risorse finanziarie di carattere riservato assegnate all'AISI;

c) ordina il supporto tecnico dell'AISI alle Forze di Polizia in attività di prevenzione di reati di particolare gravità per la difesa della legalità repubblicana, d'intesa con il Ministro delle informazioni per la sicurezza, secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri;

d) dispone l'impiego dell'AISI, in particolari situazioni, per le esigenze delle Forze di Polizia, d'intesa con il Ministro delle informazioni per la sicurezza;

e) propone al Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica, d'intesa con il Ministro delle informazioni per la sicurezza, la nomina del Direttore dell'AISI;

f) designa, su proposta del Direttore dell'AISI, per la successiva nomina con decreto del Presidente del Consiglio di quest'ultimi sono tenuti ad inviare le informazioni d'interesse anche relative a fatti configurabili come reati.

Art. 19
(Direttore dell'AISI e sue competenze)

1. Il Direttore dell'AISI, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è responsabile della gestione dell'AISI sotto il profilo tecnico-operativo. A tal fine, per l'esercizio delle funzioni connesse alla sua responsabilità:

a) stabilisce l'organizzazione interna della struttura, ivi compresi i centri operativi sul territorio nazionale, dandone preventiva comunicazione al Ministro dell'interno e al Direttore esecutivo;

b) dispone l'impiego operativo delle risorse dell'AISI;

c) gestisce le risorse finanziarie, in particolare quelle assegnate per le esigenze riservate;

d) mantiene i rapporti operativi con i corrispondenti Organismi informativi degli altri Stati, nel quadro delle intese stabilite preventivamente con il Direttore esecutivo;

e) invia tempestivamente al Direttore esecutivo informazioni relazioni e rapporti sull'esito delle attività svolte dall'AISI, al fine di renderne edotto il Ministro delle informazioni per la sicurezza;

f) garantisce la corretta esecuzione del piano di ricerca informativa;

g) propone al Ministro dell'interno la nomina del Vice direttore e dei Capi reparto;

h) affida gli incarichi di funzioni dirigenziali nell'ambito dell'AISI, non compresi tra quelli di cui alla lett. g);

i) riferisce costantemente al Ministro dell'interno sull'attività svolta dall'AISI e presenta al Ministro delle informazioni per la sicurezza, tramite il Direttore esecutivo, e al Ministro dell'interno, un rapporto annuale sul funzionamento e, sull'organizzazione dell'AISI.

Capo III

GESTIONE DELLE RISORSE UMANE E MATERIALI

Art. 20

(Contingente speciale del personale)

1. È costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento governativo per la sicurezza il contingente speciale del personale addetto agli Organismi informativi, determinato con apposito regolamento. Il regolamento contiene altresì l'ordinamento del personale e la disciplina del relativo trattamento economico e previdenziale in conformità ai principi posti dalle disposizioni del presente titolo.

2. Il personale iscritto nel contingente speciale di cui al comma 1 è composto da dipendenti civili e militari dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche che sono assegnati, con il loro consenso e previo collocamento fuori ruolo o in soprannumero presso l'amministrazione di appartenenza secondo le forme previste dai rispettivi ordinamenti, alle dipendenze degli Organismi informativi per il periodo stabilito a norma dell'articolo 21 comma 6 nonché da personale assunto direttamente con contratto a tempo determinato. I posti del personale collocato fuori ruolo presso le amministrazioni di appartenenza non sono disponibili ai fini della progressione di carriera del personale in servizio presso le amministrazioni stesse.

3. Il personale del contingente speciale è destinato dal Ministro delle informazioni per la sicurezza, sentiti il Ministro della difesa per l'AISE e il Ministro dell'interno per l'AISI, alle strutture del Dipartimento governativo per la sicurezza, all'AISE e all'AISI, sulla base delle richieste avanzate dai rispettivi Direttori, in relazione alle esigenze e all'organizzazione interna degli Organismi stessi.

4. Il testo del regolamento di cui al comma 1 è comunicato prima della sua adozione al Comitato parlamentare che può formulare osservazioni in merito entro il termine di trenta giorni, trascorso il quale il regolamento è emanato. Analoga procedura è seguita per le eventuali successive variazioni del regolamento.

Art. 21
(Reclutamento del personale)

1. Il reclutamento del personale mediante assegnazione da altra amministrazione avviene a seguito di apposita procedura selettiva, previa diffusione presso le amministrazioni interessate di avviso che specifichi le competenze e i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni, nell'ambito del personale dipendente dalle amministrazioni dello Stato, dalle Università, dagli Enti pubblici di ricerca ed eventualmente anche dalle altre amministrazioni pubbliche.

2. Il reclutamento del personale mediante assunzione diretta con contratto a tempo determinato avviene secondo speciali procedure concorsuali fissate in relazione alle particolari funzioni da espletare, sulla base dei requisiti e nel rispetto delle modalità e dei criteri stabiliti dal regolamento previsto dall'articolo 20 comma 1.

3. Il ricorso alla procedura di cui al comma 2 è consentito per il reclutamento di personale di alta e particolare specializzazione ed è comunque vietato per il personale destinato ai servizi amministrativi, contabili e ausiliari. In ogni caso il personale reclutato con tale procedura non può complessivamente superare il limite stabilito dal regolamento di cui all'articolo 20 comma 1 e comunque un decimo del contingente speciale.

4. È fatta salva la facoltà di procedere al reclutamento di personale appartenente alle amministrazioni pubbliche o anche esterno alle stesse, mediante chiamata diretta e per il periodo determinato a norma del comma 6, per funzioni da espletare presso gli uffici di Direttori delle Agenzie in misura complessivamente non superiore a nove unità.

5. Gli aspiranti al reclutamento sono preliminarmente sottoposti dal Dipartimento governativo per la sicurezza ad accertamenti sanitari e a specifici test psico-attitudinali, al fine di verificarne l'idoneità al servizio presso gli Organismi informativi. Agli aspiranti al reclutamento si applica altresì il disposto di cui all'articolo 26 della legge 1 febbraio 1989, n. 53.

6. L'assegnazione e il contratto hanno durata triennale, rinnovabile una sola volta, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 10 comma. Il rinnovo è concesso dal Direttore esecutivo del Dipartimento su proposta dei responsabili dei singoli Organismi. Il personale analista e quello addetto alle attività all'estero senza copertura possono essere autorizzati a permanere per un periodo massimo di altri tre anni dal Direttore esecutivo e su proposta dei Direttori delle Agenzie per il personale dipendente da queste ultime. Il Ministro delle informazioni per la sicurezza può autorizzare, in casi speciali e in relazione a specifiche e documentate situazioni o esigenze, con motivata proposta del Direttore esecutivo, su iniziativa dei responsabili dei singoli Organismi, la permanenza per un terzo triennio, o periodo inferiore, di tutto il personale ovvero per un quarto triennio, o periodo inferiore, per il personale analista e per quello addetto alle attività all'estero senza copertura. In nessun caso è consentita l'instaurazione di un

nuovo rapporto di lavoro con gli Organismi informativi dopo la conclusione del periodo di assegnazione ovvero la scadenza del contratto ai sensi del presente comma, fatta salva la potestà di designazione da parte del Consiglio nazionale per gli incarichi di cui all'articolo 3. Il Direttore esecutivo, i Direttori delle due Agenzie, i Capi dell'ispettorato, dell'ufficio centrale per la segretezza e dell'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi possono permanere nell'incarico quattro anni, rinnovabili solo una volta.

7. Resta fermo il potere del Ministro delle informazioni per la sicurezza, su proposta del Direttore esecutivo, su iniziativa dei Direttori delle due Agenzie, nonché dei Capi dell'ispettorato, dell'ufficio centrale per la segretezza, dell'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi, per il personale rispettivamente dipendente, di disporre in qualsiasi momento il loro immediato rientro all'amministrazione di appartenenza o l'anticipata risoluzione del contratto, senza preavviso, in tutti i casi in cui la permanenza del dipendente al servizio dell'Organismo stesso, anche per fatti estranei alla prestazione lavorativa, sia incompatibile o possa comunque compromettere il buon funzionamento dell'Organismo. Nel caso di procedimento disciplinare aperto nei confronti di personale proveniente da altra amministrazione, qualora l'ufficio competente del Dipartimento governativo per la sicurezza ritenga che possa essere comminata la sanzione disciplinare della destinazione o del licenziamento con o senza preavviso, il procedimento viene interrotto e gli atti relativi sono immediatamente trasmessi all'amministrazione di appartenenza del dipendente stesso, contestualmente all'adozione del decreto ministeriale di rientro.

8. Alle procedure di reclutamento di cui al presente articolo provvedono apposite commissioni, nominate dal Ministro delle informazioni per la sicurezza, presiedute da un dirigente generale dello Stato o equiparato, o da un professore ordinario di università, e composte in numero pari da personale addetto agli Organismi informativi e da esperti, civili e militari, estranei agli Organismi stessi. Non possono far parte delle commissioni come membri esterni coloro che hanno avuto rapporti di lavoro o di collaborazione con i suddetti Organismi nei cinque anni precedenti; rapporti di lavoro o di collocazione sono vietati altresì per i cinque anni successivi all'espletamento delle procedure di cui al presente articolo.

9. per il reclutamento del personale addetto agli Organismi informativi non si applicano le norme di cui alla legge 2 aprile 1968 n. 482 e all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 e successive modificazioni.

10. È fatto divieto di responsabili degli Organismi informativi di instaurare rapporti di lavoro, anche a titolo precario, presso gli Organismi stessi, in forme diverse da quelle previste dalla presente legge. È altresì fatto divieto di mantenere tali rapporti con soggetti legati da relazioni coniugali o di convivenza abituale o di parentela ed affinità entro il quarto grado con personale in servizio ai suddetti Organismi. Ferme restando le disposizioni della legge penale, le assunzioni effettuate in violazione dei presenti divieti determinano comunque la responsabilità personale, patrimoniale e disciplinare a carico di chi le ha disposte e sono nulle di pieno diritto.

11. Il personale addetto agli Organismi informativi non può assumere altro impiego o incarico né esercitare attività professionale commerciale o industriale, anche se a carattere occasionale, fatto salvo quanto disposto all'articolo 44 comma 1. Non può inoltre svolgere attività politica o sindacale, partecipare a scioperi o alle associazioni di cui alla legge 25 gennaio 1982, n. 17 ed è tenuto a dichiarare, al momento del reclutamento, l'eventuale appartenenza ad associazioni, movimenti e comitati con qualsiasi finalità. La violazione delle prescrizioni di cui al presente comma costituisce causa di anticipata risoluzione del rapporto con gli Organismi ai sensi del comma 7.

12. Fermo restando quanto disposto al comma 10, il Ministro delle informazioni per la sicurezza, su proposta del Direttore esecutivo, dei Direttori delle due Agenzie, dei Capi dell'ispettorato, dell'ufficio centrale per la segretezza e dell'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi, può assegnare incarichi di collaborazione a esperti esterni, in misura non superiore a trenta, per specifici obiettivi e con contenuti professionali di natura tecnica o scientifica, di durata non superiore a due anni, rinnovabili non più di due volte.

13. Tutto il personale che, ai sensi del presente articolo, presta comunque la propria opera a favore degli Organismi informativi, è tenuto, anche dopo la cessazione di tale attività, al rispetto del segreto su tutto ciò di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio o a causa delle proprie funzioni.

14. Al personale addetto agli Organismi informativi è altresì fatto divieto di assumere incarichi dirigenziali o di consulenza presso imprese operanti nel settore della produzione o del commercio delle armi o nel settore della investigazione privata per un periodo di cinque anni dopo la cessazione del servizio. Escluso che il fatto costituisca reato, la violazione del divieto di cui al presente comma comporta, in relazione a quanto percepito, l'irrogazione, da parte del Ministro delle informazioni per la sicurezza, di una sanzione pecuniaria amministrativa pari, nel minimo, a cinquanta milioni e, nel massimo, ad doppio del corrispettivo netto percepito.

15. In nessun caso gli Organismi informativi possono avvalersi, in modo organico o saltuario, dell'opera di membri del Parlamento, componenti degli organi deliberativi delle regioni e degli enti locali, magistrati, ministri di culto, giornalisti. Identico divieto vige altresì nei confronti di tutti coloro che, per comportamenti o azioni eversive nei confronti delle istituzioni democratiche, non diano sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà ai valori della Costituzione repubblicana.

Art. 22

(Trattamento economico e previdenziale)

1. Il trattamento economico del personale addetto agli Organismi informativi è composto dai seguenti elementi retributivi:

a) stipendio tabellare, in misura pari allo stipendio goduto dal personale, di identica qualifica, livello o grado, dell'amministrazione di appartenenza e comprensivo della retribuzione individuale di anzianità ove acquisita in tale ammi-

nistrazione, oltre alla indennità integrativa speciale e all'assegno per il nucleo familiare in quanto spettante ai sensi delle disposizioni vigenti; per il personale assunto direttamente, lo stipendio è stabilito mediante tabella di equazione predisposta nel regolamento previsto dall'articolo 20 comma 1 sulla base di criteri di corrispondenza con le qualifiche, i livelli e i gradi esistenti presso le amministrazioni dello Stato, le Università e gli enti pubblici di ricerca;

b) indennità di funzione onnicomprensiva di qualsiasi altro trattamento accessorio, graduata per qualifiche o livelli e a seconda della capacità professionale richiesta e della responsabilità connessa, nonché del grado di rischio e riservatezza imposto dallo svolgimento della prestazione lavorativa;

c) premi annuali di risultato, non periodici e non continuativi concessi con motivazioni individuali a non più di un decimo del personale addetto a ciascun Organismo informativo in relazione all'espletamento di particolari operazioni o all'impiego straordinario richiesto per particolari situazioni od esigenze.

2. Lo stipendio di cui alla lett. *a)* del comma 1 segue le variazioni della stessa voce retributiva per il personale delle amministrazioni di provenienza per il personale individuato come corrispondente nelle tabelle di equiparazione. L'indennità di cui al comma 1 lett. *b)* è stabilita nel regolamento di cui all'articolo 20 comma 1 secondo criteri di correlazione, individuati sulla base dei parametri sopra indicati, in misura compresa tra uno e sei volte l'indennità pensionabile spettante al dirigente generale di P.S., o grado equiparato. I premi di cui al precedente comma 1 lett. *c)* sono determinati dai responsabili degli Organismi informativi in base a criteri selettivi entro i limiti fissati dal regolamento di cui all'articolo 20 comma 1 e comunque in misura mai superiore al 30% dell'importo annuale della indennità di funzione individualmente percepita. Tali premi gravano sul capitolo di bilancio per le spese riservate.

3. L'indennità di funzione dei Direttori e dei Vice direttori degli Organismi informativi nonché dei Capi dell'ispettorato, dell'ufficio centrale per la segretezza e dell'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi è fissata con il regolamento di cui all'articolo 20 comma 1.

4. È fatto divieto di corrispondere al personale addetto agli Organismi informativi qualsiasi trattamento economico accessorio sotto forma di assegno o indennità diversa da quelle previste dal comma 1, ivi compresa ogni esenzione, riduzione o agevolazione fiscale ulteriori a quelle ordinariamente previste per i redditi da lavoro dipendente. È fatta salva l'assimilazione del suddetto personale al personale appartenente alle amministrazioni civili e militari dello Stato ai fini dell'accesso ai contributi comunque concessi dallo Stato a cooperative di dipendenti pubblici in adempimento di disposizioni di legge, nonché l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135, con imputazione della relativa spesa sullo stanziamento di bilancio per gli Organismi informativi. È altresì escluso al momento del rientro alla amministrazione di appartenenza o in caso di passaggio, sotto qualsiasi forma, ad altra amministrazione pubblica, il mantenimento del trattamento economico accessorio maturato alle dipendenze degli Organismi stessi.

5. Il compenso per gli incarichi di collaborazione previsti dall'articolo 21 comma 12 è fissato in misura corrispondente a quella stabilita dalle tariffe professionali, ovvero, in mancanza, con riferimento ai valori di mercato per il particolare settore di attività.

6. Ferma restando la valutazione del servizio prestato presso gli Organismi informativi come servizio effettivo e senza interruzioni ai fini del trattamento previdenziale e di quiescenza per il personale appartenente ad altre amministrazioni pubbliche, al personale stesso, al momento del rientro presso l'amministrazione di appartenenza, è erogata una indennità complessiva pari a una mensilità della indennità di funzione per ogni anno di servizio prestato presso gli Organismi stessi.

7. Al personale assunto direttamente si applica quanto disposto al precedente comma 6. Al personale stesso, che non abbia presentato domanda di inquadramento ai sensi dell'articolo 25, è erogata, al momento della scadenza del contratto con gli Organismi informativi, una indennità complessiva pari ad una mensilità della retribuzione, comprendente stipendio tabellare e indennità di funzione, per ogni anno di servizio presso gli Organismi stessi, computandosi l'indennità integrativa speciale nella misura del 60 per cento di quella in godimento a tale data e con l'esclusione dei premi di risultato.

8. Al personale addetto agli Organismi informativi si applicano gli istituti connessi al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di infermità o lesioni, alla corresponsione dell'equo indennizzo e alla risoluzione del rapporto di lavoro in caso di inabilità permanente sulla base di una condizione di parità di trattamento con i dipendenti delle amministrazioni civili e militari di riferimento, secondo le modalità stabilite nel regolamento di cui all'articolo 20 comma 1. Il suddetto regolamento di particolari servizi prestati presso gli Organismi informativi tra i lavori particolarmente usuranti ai fini del raggiungimento del limite di età per il collocamento a riposo.

9. La Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento governativo per la sicurezza è tenuta a versare all'amministrazione di appartenenza o di destinazione del personale l'importo dei contributi e delle ritenute previsti dalle norme vigenti.

Art. 23

(Progressione di qualifica negli Organismi informativi)

1. Con il regolamento di cui all'articolo 20 comma 1 sono altresì stabilite condizioni e modalità per l'eventuale passaggio del personale addetto agli Organismi informativi alle qualifiche o livelli immediatamente superiori all'ordinamento degli Organismi stessi. A tale compito provvedono, su proposta del Direttore dell'Organismo interessato, commissioni formate secondo i criteri di cui all'articolo 21 comma 8.

Art. 24

(Progressione di carriera nella Amministrazione di appartenenza)

1. Il servizio prestato presso gli Organismi informativi è equiparato a quello prestato presso le amministrazioni di appartenenza. Tuttavia, ove il servizio prestato negli Organismi informativi debba essere assoggettato, secondo il rispettivo ordinamento delle amministrazioni, a specifica valutazione da una commissione di promozione o avanzamento, tale valutazione viene formulata, anche sulla base di note di merito predisposte dall'Organismo interessato, dalla commissione competente, integrata dalla partecipazione del Direttore dell'Organismo stesso. La progressione in carriera nel ruolo dell'amministrazione di appartenenza non produce effetti sulla qualifica o livello assegnato presso gli Organismi informativi.

Art. 25

(Inquadramento nelle Amministrazioni statali e pubbliche)

1. Il personale assunto direttamente mediante contratto a tempo determinato, alla scadenza della durata stabilita a norma dell'articolo 21 comma 6, a domanda, è inquadrato nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri o di altra amministrazione statale, anche in Soprannumero, ovvero di altra amministrazione pubblica, secondo speciali modalità stabilite con il regolamento di cui all'articolo 20 comma 1, per l'adeguamento alla suddetta categoria di personale delle procedure per l'attuazione della mobilità, ai sensi dell'articolo 35, comma 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 26

(Titoli preferenziali per la partecipazione a pubblici concorsi)

1. Per il personale assunto direttamente e che non abbia presentato domanda ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 25, il servizio prestato presso gli Organismi informativi costituisce comunque titolo preferenziale nella partecipazione a pubblici concorsi.

2. Per le finalità di cui al comma 1, all'articolo 5 comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, al n. 16, sono aggiunte le seguenti parole: "e coloro che hanno prestato servizio senza demerito per almeno un triennio presso gli Organismi informativi".

Art. 27

(Personale in servizio all'atto dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento)

1. Il Dipartimento governativo per la sicurezza predispone piani annuali per il rientro nell'Amministrazione di provenienza o per il passaggio ad altra Amministrazione pubblica di tutto il personale attualmente addetto agli Orga-

nismi informativi. I piani di rientro sono redatti a partire dal personale con maggiore anzianità, sulla base della valutazione delle posizioni individuali oltre che degli incarichi espletati, consentendo comunque al personale il conseguimento della durata massima di permanenza prevista dalla presente legge, ai sensi dell'articolo 21 comma 6. Il rientro è attuato entro il periodo massimo di cinque anni. Il Dipartimento governativo può stipulare appositi accordi con le amministrazioni interessate secondo modalità da stabilire con il regolamento di cui all'articolo 20 comma 1 o altro regolamento.

2. Il personale di cui al comma 1 mantiene l'inquadramento nella qualifica rivestita, nonché il trattamento economico e previdenziale in godimento al momento dell'entrata in vigore della presente legge, ivi compresa l'acquisizione della classe di stipendio in maturazione e fatto salvo quanto previsto al comma 3. A tal fine l'eventuale differenza con il trattamento economico previsto dall'articolo 22 è conservata a ciascuna unità di personale come assegno "ad personam", riassorbibile dai futuri miglioramenti economici, esclusi quelli relativi allo stipendio tabellare come determinati secondo l'ordinamento dell'amministrazione di rispettiva destinazione.

3. È fatta salva l'immediata applicazione al suddetto personale, con regolamento, degli istituti connessi al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di infermità o lesioni, alla corresponsione dell'equo indennizzo e alla risoluzione del rapporto di lavoro in caso di inabilità permanente previsti dalle disposizioni per i dipendenti delle amministrazioni civili e militari dello Stato; è fatto altresì salvo l'assoggettamento del trattamento accessorio fisso all'ordinario regime, anche fiscale, delle spese ordinarie.

Capo IV

AMMINISTRAZIONE E FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANISMI INFORMATIVI

Art. 28

(Norme di organizzazione e di funzionamento)

1. All'organizzazione e al funzionamento degli Organismi informativi non si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni, fatti salvi – per quanto riguarda i procedimenti relativi alle materie di cui ai Capi III e IV del presente titolo e secondo specifiche disposizioni di attuazione poste con il regolamento – i principi concernenti l'individuazione e le funzioni del responsabile del procedimento e l'obbligo di conclusione del procedimento entro termini tassativi, nonché i principi concernenti le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti e quelli concernenti la valutazione della correttezza, economicità ed efficacia della gestione delle risorse e le relative responsabilità.

Art. 29

(Norme per la stipula di contratti per appalti e forniture)

1. Alle procedure poste in essere della Direzione esecutiva del Dipartimento governativo per la sicurezza per la stipulazione di contratti per appalti di lavori e per forniture di beni e servizi si applicano le disposizioni dettate da un regolamento, nel rispetto dei principi della normativa comunitaria vigente fatto salvo quanto previsto all'articolo 61. Con tale regolamento sono individuati altresì i lavori, le forniture ed i servizi che, per tipologie o per importi di valore, possono essere effettuati in economia e che possono essere autonomamente assunti dall'AISE e dall'AISI.

Art. 30

(Ricorsi giurisdizionali)

1. Ai ricorsi al giudice amministrativo aventi oggetto controversie nelle materie di cui ai Capi III e IV del presente titolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 19 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67 convertito nella legge 23 maggio 1997, n. 135.

Art. 31

(Spese per gli Organismi informativi)

1. nello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita, anche in deroga alle disposizioni di cui alla legge 3 aprile 1997, n. 94 e al decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, una apposita unità previsionale di base per le spese degli Organismi informativi.

2. All'inizio dell'esercizio finanziario il Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio nazionale per la sicurezza della Repubblica e su proposta del Ministro delle informazioni per la sicurezza, sentiti i responsabili degli Organismi informativi, ripartisce tra gli Organismi stessi lo stanziamento iscritto nel bilancio dello Stato, stabilendo altresì le somme da destinare ai fondi ordinari e a quelli riservati. Di tale ripartizione e delle sue variazioni in corso d'anno, adottate con la stessa procedura, è data comunicazione al Comitato parlamentare.

3. Sono adottate con regolamento le norme concernenti la tenuta del bilancio e del rendiconto e la gestione delle spese degli Organismi informativi, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, ma nel rispetto dei relativi principi nonché delle seguenti disposizioni:

a) il bilancio preventivo, nel quale sono iscritti, in appositi capitoli, i fondi per le spese riservate, e il rendiconto della gestione finanziaria del fondo per le spese ordinarie sono unici per tutti gli Organismi informativi e sono predispo-

sti dal Direttore esecutivo del Dipartimento governativo per la sicurezza, su proposta, per la parte di rispettiva competenza, degli altri responsabili degli Organismi informativi;

b) il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione finanziaria del fondo per le spese ordinarie sono approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e sono inviati, per la verifica della legittimità e della regolarità della gestione, insieme con la relazione annuale dell'ispettorato, al controllo di un ufficio della Corte dei Conti, costituito nell'ambito della Sezione per il controllo dello Stato e distaccato presso il Dipartimento governativo per la sicurezza;

c) gli atti di gestione del fondo di cui alla precedente lett. *b* sono assunti dal Direttore esecutivo e dagli altri dirigenti del Dipartimento, salvo quanto previsto dall'articolo 29 e sono assoggettati al controllo preventivo di un apposito ufficio della Ragioneria centrale della Presidenza del Consiglio dei ministri, distaccato presso il Dipartimento stesso;

d) ai componenti degli uffici distaccati della Corte dei Conti e della Ragioneria centrale di cui alle precedenti lett. *b* e *c* si applica il disposto dell'articolo 21, comma 13 e nei loro confronti è vietata l'erogazione di qualsiasi indennità speciale connessa a tale incarico;

e) gli atti di gestione del fondo per le spese riservate sono assunti esclusivamente dal Direttore esecutivo del Dipartimento governativo per la sicurezza, dal Direttore dell'AISE e dal Direttore dell'AISI, che presentano specifico rendiconto trimestrale e relazione finale annuale, rispettivamente, al Ministro delle informazioni per la sicurezza, al Ministro della difesa e al Ministro dell'interno. I rendiconti e la relazione presentati dal Direttore dell'AISE e dal Direttore dell'AISI sono altresì trasmessi al Ministro delle informazioni per la sicurezza tramite il Direttore esecutivo del Dipartimento;

f) il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione finanziaria del fondo per le spese ordinarie sono trasmessi, insieme con la relazione della Corte dei Conti, al Comitato parlamentare, al quale i Ministri competenti riferiscono altresì annualmente sulle linee essenziali della gestione finanziaria del fondo per le spese riservate, quantificate per settori di intervento come determinati dagli indirizzi politici. La documentazione delle spese riservate è trasmessa alla fine dell'esercizio finanziario all'ufficio centrale per il coordinamento degli archivi, nell'apposito archivio storico di cui all'articolo 12, comma 1.



TITOLO II

Garanzie funzionali e tutela del segreto

Capo I

GARANZIE FUNZIONALI

Art. 32

(Ambito di applicabilità)

1. Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non è punibile il personale addetto agli Organismi informativi che tiene condotte costituenti reati durante la predisposizione o l'attuazione delle operazioni e nell'ambito delle attività previste e deliberate a norma degli articoli 33 e 34.

2. La causa di non punibilità indicata nel comma 1 non opera allorché la condotta costituente reato configura delitti specificamente diretti a mettere in pericolo o ledere la vita, l'integrità fisica, la libertà personale, la salute o l'incolumità pubbliche. Non opera peraltro la causa di non punibilità per i reati compresi fra quelli contro l'amministrazione della giustizia e che non si concretano in condotte di favoreggiamento personale o reale connesse o strumentali a operazioni autorizzate a norma del citato articolo 34, sempreché tali condotte di favoreggiamento non si realizzino attraverso false dichiarazioni all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria e non cagionino uno sviamento determinante degli accertamenti da queste disposti.

3. Quando in ragione di particolari condizioni di fatto e di eccezionali necessità, specifiche attività rientranti tra quelle indicate nei commi 1 e 2 sono state svolte da persone non addette agli Organismi informativi e risulta che il ricorso a esse era indispensabile, tali persone sono equiparate, ai fini della applicazione della causa di non punibilità, agli addetti a tali Organismi.

Art. 33

(Presupposti)

1. La speciale causa di non punibilità prevista dall'articolo 32 si applica solo quando il personale addetto agli Organismi informativi, nell'esercizio o a causa dei suoi compiti istituzionali, procede a operazioni deliberate e documentate ai sensi della presente legge e delle norme organizzative degli Organismi informativi e, nella predisposizione o attuazione di tali operazioni, compie attività costituenti reato a seguito di una valutazione di proporzionalità condotta alla stregua dei criteri indicati nel comma 2 e autorizzate nel rispetto delle procedure di cui all'articolo 34.

2. Ai fini della valutazione di proporzionalità indicata nel comma 1, il ricorso a una condotta costituente reato per la quale è esclusa la punibilità a norma dell'articolo 32, è consentito solo quando la condotta stessa è indispensabile per ottenere il risultato che la attività si prefigge, tale risultato non è diversamente perseguibile e la condotta tenuta è adeguata al raggiungimento del fine a seguito di una valutazione complessiva di comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti.

Art. 34 (Procedure)

1. Le condotte indicate nell'articolo 32 sono autorizzate, nei casi previsti nell'articolo citato e ricorrendo i presupposti di cui all'articolo 33, dal Ministro delle informazioni per la sicurezza, sentito il comitato di consulenza previsto dall'articolo 36.

2. Il Ministro delle informazioni per la sicurezza provvede a norma del comma 1, su proposta del Direttore esecutivo del Dipartimento formulata, dietro richiesta del Direttore dell'agenzia che ha predisposto l'operazione. Del provvedimento adottato, il Ministro informa il Presidente del Consiglio dei ministri che può in ogni caso modificarlo o revocarlo.

3. Nei casi di assoluta necessità e urgenza, che non consentono di formulare tempestivamente la proposta di cui al comma 2, il Direttore esecutivo autorizza le condotte richieste e ne informa immediatamente, e comunque non oltre le ventiquattro ore, il Ministro delle informazioni per la sicurezza. Il Ministro, sentito il comitato previsto dall'articolo 36, ratifica il provvedimento del Direttore esecutivo se esso è stato legittimamente adottato ed è stato rispettato il termine sopra indicato. Della ratifica informa il Presidente del Consiglio dei ministri perché, ove lo ritenga, adotti taluno dei provvedimenti indicati nel comma 2.

4. Quando al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delle informazioni per la sicurezza risulta che la condotta costituente reato è stata tenuta fuori dei casi e dei presupposti di legge ovvero in assenza delle autorizzazioni previste dai commi precedenti, egli adotta le necessarie misure e riferisce all'autorità giudiziaria competente.

5. La documentazione relativa alle condotte di cui all'articolo 32 è conservata in un'apposita sezione dell'archivio storico indicato nell'articolo 12, con la documentazione delle spese la cui rendicontazione è sottoposta a specifica verifica da parte dell'ispettorato.

Art. 35 (Condotte dolose)

1. Il personale addetto agli Organismi informativi che preordini illegittimamente le condizioni per il rilascio della autorizzazione di cui agli articoli 32, 33 e 34 è punito per ciò solo con la reclusione da due a cinque anni.

2. nell'ipotesi di eccesso colposo trova applicazione l'articolo 55 del codice penale.

Art. 36
(Comitato di consulenza)

1. Prima di provvedere in ordine alla autorizzazione di taluna delle condotte indicate nell'articolo 32, il Ministro delle informazioni per la sicurezza è tenuto ad acquisire il motivato parere del Comitato di consulenza.

2. Il Comitato di consulenza è composto da tre membri effettivi e tre supplenti, nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri sulla base di indiscussa competenza, prestigio e garanzia di imparzialità. Il Comitato è interpellato dal Ministro delle informazioni per la sicurezza anche quando l'attività autorizzata nel corso del suo svolgimento subisce adattamenti o trasformazioni tali da modificarne i caratteri essenziali.

3. Il Comitato di consulenza deve assicurare in ogni momento la possibilità di consultazione e a tal fine adotta le necessarie regole organizzative interne.

4. I Componenti del Comitato sono tenuti al rispetto delle norme contenute nell'articolo 21 comma 13.

Art. 37
(Opposizione della causa di non punibilità)

1. Quando risulta che per taluno dei fatti indicati nell'articolo 32, sono iniziate indagini preliminari, il Direttore esecutivo del Dipartimento, su richiesta del Direttore dell'Agenzia, può opporre all'autorità giudiziaria che procede, la esistenza della causa di non punibilità.

2. Nel caso indicato nel comma 1, il procuratore della Repubblica interpellata immediatamente il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che sia data conferma. Gli atti delle indagini sul fatto e quelli relativi alla opposizione sono separati e iscritti in apposito registro riservato e custoditi secondo modalità che ne tutelino la segretezza.

3. Quando la esistenza della causa di non punibilità di cui all'articolo 32 è opposta nel corso dell'udienza preliminare o del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri è interpellato dal giudice che procede.

4. Il Presidente del Consiglio dei ministri, se intende confermare la esistenza delle condizioni della causa di non punibilità, ne dà comunicazione entro sessanta giorni all'autorità che procede indicandone i motivi. Della conferma è data comunicazione al Comitato parlamentare per la sicurezza nella relazione semestrale. Se la conferma non interviene nel termine indicato, essa si intende negata e l'autorità giudiziaria può procedere secondo le regole ordinarie.

5. Sempre che l'autorità giudiziaria non ritenga di sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, se il Presidente del Consiglio dei ministri conferma la esistenza della causa di non punibilità, il procuratore della Repubblica dispone la trasmissione in archivio degli atti, da custodire secondo modalità che ne tutelino la segretezza; il giudice, a seconda dei casi, pronuncia sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione. Analoga procedura di custodia degli atti viene seguita fino a che non si sia risolto il conflitto di attribuzione.

6. Quando l'esistenza della causa di non punibilità è eccepita dall'addetto agli Organismi informativi o dalla persona legalmente richiesta da questi, al momento dell'arresto in flagranza o dell'esecuzione di una misura cautelare, l'esecuzione del provvedimento è sospesa e la persona è accompagnata dalla polizia giudiziaria nei propri uffici per esservi trattenuta per il tempo strettamente necessario per i primi accertamenti e comunque non oltre ventiquattro ore. Il procuratore della Repubblica, immediatamente informato, dispone le necessarie verifiche e adotta i provvedimenti conseguenti.

Art. 38 **(Attività deviate)**

1. Nessuna attività comunque idonea per la sicurezza della Repubblica può essere svolta al di fuori degli strumenti, delle modalità delle competenze e de fini previsti dalla presente legge.

2. Il personale addetto agli Organismi informativi che utilizzi i mezzi, le strutture, le informazioni di cui dispone, o al cui accesso è agevolato in ragione del suo ufficio e dei suoi compiti o che eserciti i poteri che gli sono stati conferiti al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto o mettere in pericolo, attraverso la commissione di atti illeciti o di reati, gli stessi interessi alla cui tutela gli Organismi informativi sono deputati, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni. La stessa pena si applica alla persona che, pur non addetta agli Organismi informativi, è stata da questi legittimamente incaricata di svolgere attività per loro conto. La pena è aggravata di un terzo quando il numero delle persone che concorrono nel reato è superiore a cinque.

Art. 39 **(Trattamento delle notizie personali)**

1. L'attività di raccolta e trattamento delle notizie e delle informazioni deve essere direttamente ed esclusivamente finalizzata al perseguimento dei fini istituzionali degli Organismi informativi. Fermo quanto previsto dalle disposizioni legislative sulla tutela dei dati personali, in nessun caso può procedersi alla

raccolta sistematica di dati personali solo in ragione dello svolgimento di attività associative o sindacali o delle convinzioni politiche o religiose che non si manifestino attraverso attività eversive dell'ordine democratico, o in ragione della appartenenza razziale, etnica, nazionale o religiosa o delle condizioni di salute o delle abitudini sessuali. Quando il trattamento di dati di tale natura sia indispensabile per il perseguimento di uno specifico obiettivo rientrante tra i fini istituzionali degli Organismi informativi, l'uso deve essere rigorosamente limitato al raggiungimento del fine.

2. L'ispettorato e i responsabili degli Organismi informativi sono tenuti a vigilare continuamente perché l'attività di trattamento e raccolta delle informazioni nonché l'uso delle medesime avvenga nel rispetto di quanto disposto dal comma 1.

3. Il personale addetto agli Organismi informativi che sotto qualunque forma istituisca o utilizzi schedari informativi in violazione di quanto previsto dal comma 1 è punito, ove il fatto non costituisca più grave reato, con la reclusione da tre a dieci anni.

4. L'illecito penale non esclude le sanzioni amministrative previste dalle vigenti disposizioni.

Art. 40

(Manomissione degli archivi informatici degli Organismi informativi)

1. Le pene previste per i reati di cui agli articoli 614 *ter* (Accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico), 615 *quater* (detenzione o diffusione abusiva di codici di accesso a sistemi informatici o telematici), 615 *quinquies* (diffusione di programmi diretti a danneggiare o interrompere un sistema informatico), 617 (cognizione, interruzione o impedimento illeciti di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche), 617 *bis* (installazione di apparecchiature atte ad intercettare od impedire comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche), 617 *ter* (falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni o di conversazioni telegrafiche o telefoniche), 617 *quater* (intercettazione, impedimento o interruzione illecita di comunicazioni informatiche o telematiche), 617 *quinquies* (installazione di apparecchiature atte ad intercettare, impedire o interrompere comunicazioni informatiche o telematiche), sono aumentate dalla metà a due terzi se commesse in danno degli archivi degli Organismi informativi, delle apparecchiature da questi utilizzati sia all'interno che all'esterno delle sedi degli uffici o al fine di procurarsi le notizie, documenti, informazioni, atti coperti da segreto di Stato.

2. La pena è aumentata quando l'autore sia per ragioni di ufficio investito di incarichi specificamente diretti alla manutenzione, tutela e sicurezza degli archivi medesimi.

Art. 41**(Accesso illegittimo e manomissione degli atti degli archivi degli Organismi informativi)**

1. Chiunque acceda illegittimamente nei locali degli archivi ove sono conservati i documenti degli Organismi informativi è punito, per ciò solo, con la reclusione da uno a cinque anni.

2. Chiunque sottragga, distrugga, trasferisca altrove, occulti, contraffaccia, sostituisca, formi in tutto o in parte un atto falso, alteri un atto vero, riproduca arbitrariamente atti conservati negli archivi degli Organismi informativi, è punito, per ciò solo, con la reclusione da due a otto anni.

3. Nei casi previsti dal comma 2, la pena è aggravata quando l'autore sia addetto agli Organismi informativi o sia incaricato legalmente di svolgere attività per questi ed è aumentata dalla metà a due terzi quando sia per ragioni di ufficio investito di incarichi specificamente diretti alla manutenzione, tutela e sicurezza degli archivi medesimi.

Capo II**ALTRE DISPOSIZIONI SPECIALI****Sezione I****QUALIFICHE GIURIDICHE E TUTELA DELLA IDENTITÀ****Art. 42****(Esclusione delle qualifiche di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza)**

1. Gli addetti agli Organismi informativi non rivestono la qualifica di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria né, salvo quanto previsto dal comma 2, quella di ufficiali o di agenti di pubblica sicurezza. Tali qualità sono sospese durante il periodo di servizio negli Organismi sopra indicati per coloro che le rivestono in base agli ordinamenti dell'amministrazione di provenienza.

2. In relazione all'attività prevista da una specifica operazione e necessaria allo svolgimento di particolari compiti a essa inerenti ovvero indispensabili al compimento dell'operazione stessa, nonché per la tutela delle strutture, la qualifica di ufficiale o di agente di pubblica sicurezza può essere attribuita dal Ministro delle informazioni per la sicurezza, su proposta del Direttore esecutivo del Dipartimento. Nei casi di urgenza, la proposta può essere formulata anche in forma orale e seguita entro quarantotto ore da quella scritta. La qualifica è attribuita per non oltre sei mesi ed è rinnovabile.

3. L'autorità giudiziaria non può avvalersi di infrastrutture, di mezzi e di personale degli Organismi informativi.

4. In deroga alle ordinarie disposizioni, il personale degli Organismi informativi ha l'obbligo di denunciare fatti costituenti reato, tramite i propri superiori, esclusivamente, e a seconda dell'organismo di appartenenza, al Direttore esecutivo del Dipartimento e al Direttore della Agenzia, che ne riferiscono rispettivamente al Ministro delle informazioni per la sicurezza, al Ministro dell'interno e al Ministro della difesa. Se la denuncia è presentata da un addetto a una delle due Agenzie, il Direttore di questa ne riferisce altresì al Direttore esecutivo del Dipartimento perché ne informi il Ministro delle informazioni per la sicurezza.

5. I Direttori degli Organismi informativi hanno obbligo di fornire ai competenti organi di polizia giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativamente a fatti configurabili come reati.

6. L'adempimento dell'obbligo di cui al comm 5 può essere ritardato, su autorizzazione del Ministro delle informazioni per la sicurezza, quando ciò sia strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali degli Organismi informativi.

Art. 43 **(Identità di copertura)**

1. Il Direttore esecutivo del Dipartimento, previa comunicazione al Ministro delle informazioni per la sicurezza, può disporre o autorizzare i Direttori delle due Agenzie, perché, ai fini del miglior espletamento dei compiti affidati o a copertura di essi, gli addetti agli Organismi informativi usino, anche in ogni sede, documenti di identificazioni che contengano indicazioni sulle qualità personali diverse da quelle reali. Con le medesime procedure e al fine di agevolare lo svolgimento di specifiche operazioni, ivi comprese quelle condotte a norma dell'articolo 32, può essere disposta o autorizzata anche l'utilizzazione temporanea di documenti e certificati di copertura. Presso il Dipartimento e l'agenzia che procede all'operazione è tenuto un registro riservato attestante i tempi e le procedure seguite per il rilascio del documento o del certificato di copertura. Al termine dell'operazione, il documento o il certificato è conservato presso il competente Organismo informativo. L'uso del documento o del certificato di copertura fuori dei casi autorizzati è punito a norma delle vigenti disposizioni penali.

Art. 44 **(Attività simulata)**

1. Il Direttore esecutivo del Dipartimento, previa comunicazione al Ministro delle informazioni per la sicurezza, può autorizzare i Direttori delle due Agenzie, per il miglior espletamento dei compiti affidati o a copertura di essi, a disporre l'esercizio di attività economiche sia nella forma di imprese individuali che di società di qualunque natura, sia all'interno che all'estero.

2. L'ispettorato esamina i consuntivi economici dell'attività, verifica il bilancio, formula proposte e rilievi specifici al Ministro delle informazioni per la sicurezza e al Ministro dell'interno e al Ministro della difesa, secondo le rispettive competenze. Il consuntivo è allegato al rendiconto del bilancio dei fondi riservati e i risultati della gestione economica sono imputati al relativo capitolo.

3. Una specifica informativa sulle linee essenziali delle attività di cui al comma 1 è trasmessa dal Ministro delle informazioni per la sicurezza al Comitato parlamentare.

Art. 45

(Cautele di riservatezza per il personale nel corso del procedimento)

1. Quando nel corso di un procedimento debbono essere assunte le dichiarazioni di una persona addetta agli Organismi informativi, l'autorità giudiziaria, oltre a dare applicazione, ove ne ricorrano le condizioni, a quanto previsto dagli articoli 472 e 473 del codice di procedura penale, adotta comunque rigorose cautele a tutela della persona che deve essere esaminata o deve partecipare a un atto di indagine. Quando sono disponibili strumenti tecnici idonei a consentire il collegamento audiovisivo, l'autorità giudiziaria, salvo che la presenza della persona sia necessaria, può procedere a distanza, curando che siano osservate, in quanto compatibili, le forme e le modalità stabilite dalle norme di attuazione del codice di procedura penale.

Sezione II

RAPPORTI CON ALTRE AMMINISTRAZIONI E CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

Art. 46

(Collaborazione con le Forze Armate e con le Forze di Polizia)

1. Nell'ambito delle rispettive attribuzioni, le Forze armate, le Forze di polizia e gli altri ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, devono fornire ogni possibile cooperazione, anche di tipo tecnico-operativo, al personale addetto agli Organismi informativi, per l'espletamento dei compiti a questi affidati.

2. Gli Organismi informativi curano la tempestiva trasmissione all'organo di collegamento di cui all'articolo 18 comma 1 lett. g) di tutte le informazioni e dei dati in loro possesso che presentino possibili sviluppi di interesse per l'accertamento o la prevenzione dei reati.

3. I Direttori degli Organismi informativi e i responsabili delle Forze Armate e delle Forze di Polizia vigilano perché i collegamenti e le forme di cooperazione previsti dai commi 1 e 2 siano effettivi, efficaci e tali da assicurare la

completezza e la tempestività delle reciproche informazioni. Della attuazione di quanto previsto dai commi 1 e 2 riferiscono periodicamente e comunque ogni volta che è necessario, nelle riunioni del Comitato tecnico-esecutivo di cui all'articolo 7 e al Ministro delle informazioni per la sicurezza, nonché ai Ministri dell'interno e della difesa anche ai fini dell'esercizio da parte di questi dei poteri di vigilanza e di quelli di cui al citato articolo 18 comma 1 lett. g).

Art. 47

**(Collaborazione richiesta a pubbliche amministrazioni
e a soggetti erogatori di servizi di pubblica utilità)**

1. Gli Organismi informativi possono corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e i soggetti erogatori, in regime di concessione o mediante convenzione, di servizi di pubblica utilità e di chiedere ad essi la collaborazione, anche di ordine logistico, necessaria per l'adempimento delle loro funzioni istituzionali; a tal fine possono in particolare stipulare convenzioni con i predetti soggetti nonché con le Università e gli enti di ricerca. Nei casi in cui la natura tecnica o la specificità dei problemi lo richiedano, gli Organismi possono altresì avvalersi dell'opera di società di consulenza. Con regolamento viene disciplinato l'accesso degli Organismi informativi agli archivi informatici, prevedendo in ogni caso le modalità tecniche che consentano la verifica anche successiva, dell'accesso a dati personali.

2. Qualora le pubbliche amministrazioni e i soggetti erogatori di servizi di pubblica utilità richiesti di collaborazione ritengano di non potere o dovere corrispondere alle richieste stesse, sono tenuti a sottoporre senza indugio la questione, tramite, rispettivamente, il Ministro da cui dipendono o che esercita su di essi la vigilanza ovvero l'autorità concedente, al Presidente del Consiglio dei ministri, alle cui determinazioni devono successivamente attenersi.

Art. 48

**(Acquisizione di documenti, atti o altra cosa da parte dell'autorità giudiziaria
e acquisizione di copie di atti o informazioni
da parte del Ministro delle informazioni per la sicurezza)**

1. Quando deve disporre l'acquisizione di documenti, atti o altra cosa presso le sedi sia degli Organismi informativi sia dell'Autorità Nazionale per la Sicurezza, l'autorità giudiziaria indica nel modo più specifico possibile nell'ordine di esibizione il documento, l'atto o la cosa oggetto della richiesta.

2. L'autorità giudiziaria, salvo casi di assoluta impossibilità, procede personalmente sul posto all'esame della documentazione e acquisisce agli atti quella strettamente indispensabile. Nell'espletamento di tale attività può avvalersi della collaborazione di ufficiali di polizia giudiziaria.

3. Quando ha motivo di ritenere che i documenti, gli atti o le cose esibiti siano inconfidenti o incompleti, l'autorità giudiziaria procede a perquisizione e a

sequestro, informando il Ministro delle informazioni per la sicurezza perché un suo delegato possa assistere alle operazioni.

4. Quando deve essere acquisito, in originale o in copia, un documento, atto o cosa, originati da un Organismo informativo estero, trasmesso con vincolo di non divulgazione, la consegna immediatamente al Ministro delle informazioni per la sicurezza perché vengano assunte le necessarie iniziative presso l'autorità estera per le relative determinazioni.

5. Quando devono essere acquisiti documenti, atti o altre cose in originale o in copia per i quali il responsabile dell'ufficio detentore eccepisce il segreto di Stato, la consegna immediata è sospesa, il documento, l'atto o la cosa sono sigillati in appositi contenitori e trasmessi prontamente al Presidente del Consiglio dei ministri.

6. Nelle ipotesi previste nel comma 5, entro sessanta giorni il Presidente del Consiglio dei ministri autorizza l'acquisizione del documento, dell'atto o della cosa o conferma il segreto di Stato. In tal caso trovano applicazione le disposizioni in tema di segreto di Stato. Se il Presidente del Consiglio dei ministri non si pronuncia nel termine su indicato, l'autorità giudiziaria acquisisce il documento, l'atto o la cosa.

7. Il Ministro delle informazioni per la sicurezza può ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti di procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto ritenute indispensabili per lo svolgimento delle attività connesse alle sue funzioni e, in specie, per le esigenze anche ispettive degli Organismi informativi. L'autorità giudiziaria può altresì trasmettere le copie e le informazioni anche di propria iniziativa. Ai medesimi fini l'autorità giudiziaria può autorizzare il Ministro delle informazioni per la sicurezza all'accesso diretto al registro delle notizie di reato anche se tenuto in forma automatizzata. Si applicano le disposizioni dell'articolo 118 commi 2 e 3 del codice di procedura penale.

Capo III

TUTELA DEL SEGRETO

Sezione I

CRITERI DI TUTELA

Art. 49

(Criteri di tutela)

1. Per la tutela del segreto di Stato e per la tutela di documenti, atti o cose classificati ai fini della segretezza, si procede nei casi, con le forme e le modalità previste dalle successive Sezioni.

2. Il segreto di Stato tutela l'integrità della Repubblica, anche in attuazione di accordi internazionali, la difesa delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento, il libero esercizio delle funzioni dello Stato, la indipendenza della Repubblica rispetto ad altri Stati e alle relazioni con essi, la preparazione e la difesa militare, gli interessi economici del Paese.

3. La classifica di segretezza ai fini della sicurezza della Repubblica è attribuita allo scopo di circoscrivere la conoscenza o la divulgazione di documenti, atti o cose alle sole persone che, in relazione alle funzioni, all'attività o all'incarico, hanno assoluta necessità di accedervi.

Sezione II

SEGRETO DI STATO

Art. 50

(Segreto di Stato)

1. Sono coperti da segreto di Stato, indipendentemente dalla classifica di segretezza eventualmente attribuita dal soggetto preposto, le notizie, i documenti, gli atti, le attività o le altre cose la cui conoscenza, al di fuori degli ambiti e dei livelli autorizzati, metta in pericolo o arrechi un danno immediato e diretto di eccezionale gravità ai beni di cui all'articolo 49 comma 2.

2. Le notizie, documenti, atti, attività, cose oggetto di segreto di Stato sono poste a conoscenza esclusivamente dei soggetti e delle autorità chiamate a svolgere direttamente rispetto ad essi funzioni essenziali, nei limiti e nelle parti indispensabili per l'assolvimento dei rispettivi compiti ed il raggiungimento dei fini rispettivamente fissati.

3. Il vincolo derivante dal segreto di Stato deve, ove possibile, essere annotato, su espressa disposizione del Presidente del Consiglio dei ministri, sugli atti, documenti o cose che ne sono oggetto, anche se acquisiti dall'estero.

4. Il vincolo derivante dal segreto di Stato cessa decorsi quindici anni dalla sua apposizione nei casi previsti nel comma 3, o dalla sua opposizione negli altri casi, salvo che esso sia stato apposto od opposto relativamente ad atto, documento o cosa non sottoposti a declassifica automatica per decorso del tempo a norma dell'articolo 56 comma 5. In tal caso, il vincolo cessa comunque decorsi trenta anni, eccetto che nei casi in cui comprovate ed eccezionali ragioni facciano ritenere ancora attuale la sussistenza delle condizioni che hanno determinato l'originaria apposizione od opposizione del vincolo medesimo. Il vincolo derivante dal segreto di Stato cessa altresì a seguito di apposito provvedimento adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Gli atti e i documenti, previa declassifica, sono versati all'archivio di Stato dopo quaranta anni dalla formazione o dalla acquisizione e, limitatamente ai casi previsti dall'articolo 56 comma 5, dopo cinquanta anni.

5. Il Presidente del Consiglio dei ministri disciplina con regolamento i criteri per l'individuazione delle notizie, documenti, atti, attività, cose suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato.

Art. 51
(Tutela processuale del segreto di Stato)

1. Nel confermare l'opposizione del segreto di Stato ai sensi degli articoli 202 e 256 del codice di procedura penale, il Presidente del Consiglio dei ministri, quando sulla notizia, documento, atto, attività o cosa è apposta l'annotazione relativa al vincolo derivante dal segreto di Stato, ne valuta la attualità, ovvero, in assenza di tale annotazione, valuta la sussistenza delle condizioni che rendono necessaria la conferma della opposizione. La opposizione è valutata ai fini della tutela degli interessi fondamentali che giustificano il segreto ai sensi dell'articolo 50 tenendo conto dei beni costituzionalmente protetti e coinvolti nonché del tempo trascorso dai fatti ai quali la notizia, il documento, l'atto, l'attività o la cosa fanno riferimento.

2. Il primo comma dell'articolo 204 del codice di procedura penale è sostituito dai seguenti:

"I. Non possono essere oggetto del segreto previsto dagli articoli 201, 202 e 203 fatti, notizie, documenti, o cose relative a condotte poste in essere in violazione della disciplina concernente la causa speciale di non punibilità da parte degli addetti agli Organismi informativi. In ogni caso non possono essere oggetto di segreto fatti, notizie o documenti concernenti i reati diretti all'eversione dell'ordine costituzionale, i reati previsti dall'articolo 416 *bis* del codice penale, dall'articolo 74 del Testo Unico approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 1 della legge 25 gennaio 1982, n. 17, nonché quelli concernenti il traffico illegale di materiale nucleare, chimico e biologico. Se viene opposto il segreto, la natura del reato è definita dal giudice. Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari su richiesta di parte".

"I *bis*. Si considerano violazioni della disciplina concernente la causa di non punibilità le condotte per le quali, esperita l'apposita procedura prevista dalla legge sulla disciplina del sistema informativo e della tutela del segreto, per la sicurezza della Repubblica", il Presidente del Consiglio dei ministri ha escluso l'esistenza dell'esimente o la Corte costituzionale ha risolto in favore dell'autorità giudiziaria il conflitto di attribuzione".

"1 *ter*. Il segreto di Stato non può essere opposto o confermato a esclusiva tutela della classifica o in ragione esclusiva della natura della cosa oggetto della classifica di segretezza".

"1 *quater*. In nessun caso il segreto di Stato è opponibile alla Corte costituzionale".

"1 quinquies. Quando il Presidente del Consiglio dei ministri non ritenga di confermare il segreto di Stato, provvede quale Autorità Nazionale per la Sicurezza a declassificare, se classificati, i documenti, gli atti o le cose, prima che siano messi a disposizione dell'autorità giudiziaria competente".

Art. 52

(Acquisizione agli atti del procedimento penale di documenti, atti o cose oggetto di segreto di Stato)

1. Quando devono essere acquisiti agli atti di un procedimento penale atti, documenti o cose ed è opposto il segreto di Stato, si applica l'articolo 48 comma 5.

Art. 53

(Informazione della conferma dell'opposizione del segreto di Stato)

1. Di ogni caso di conferma dell'opposizione del segreto di Stato ai sensi degli articoli 202 e 256 del codice di procedura penale, il Presidente del Consiglio dei ministri è tenuto a darne comunicazione, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali, al Comitato parlamentare per la sicurezza di cui all'articolo 4.

2. Il Comitato parlamentare, qualora ritenga infondata la conferma del segreto, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche.

Art. 54

(Conflitto di attribuzione)

1. Dopo il comma 3 dell'articolo 202 del codice di procedura penale viene aggiunto il seguente:

"3 bis. Se l'autorità giudiziaria procedente ritiene ingiustificato o immotivato o esercitato al di fuori delle competenze l'esercizio del potere di conferma dell'opposizione del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, solleva conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Qualora il conflitto sia risolto in favore dell'autorità giudiziaria ordinaria, il segreto di Stato non può più essere eccepito nel corso del procedimento con riferimento al medesimo oggetto".

2. Al comma 4 dell'articolo 256 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente:

"4 bis. Trovano applicazione le disposizioni del comma 3 *bis* dell'articolo 202".

Sezione III

CLASSIFICHE DI SEGRETEZZA

Art. 55

(Livelli di classifica di segretezza)

1. La classifica di segretezza è apposta dall'autorità che forma il documento, l'atto o acquisisce per primo la notizia ovvero è responsabile della cosa, sia essa un oggetto, una infrastruttura o una installazione. La stessa autorità può procedere alla classifica o può elevare la classifica delle notizie, documenti, atti o cose acquisiti dall'estero.

2. Le classifiche attribuibili sono: segretissimo, segreto, riservatissimo, riservato. La classifica di vietata divulgazione apposta prima dell'entrata in vigore della presente legge è equiparata a quella di riservato.

3. La classifica di segretissimo è richiesta quando la conoscenza o la divulgazione delle informazioni relative agli atti, ai documenti o alle cose che attengono alla integrità della Repubblica, anche in attuazione di accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni dello Stato, alla indipendenza della Repubblica rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare, agli interessi economici del Paese siano idonee a recare un danno di eccezionale gravità ai suddetti interessi.

4. La classifica di segreto è richiesta quando la conoscenza o la divulgazione delle informazioni di cui al comma 3 siano idonee a recare un danno grave agli interessi ivi indicati.

5. La classifica di riservatissimo è richiesta quando la conoscenza o la divulgazione delle informazioni di cui al comma 3 siano idonee a recare un danno rilevante agli interessi ivi indicati o, pur non essendo idonee in sé a determinare un danno gravissimo o grave ai sensi dei commi 3 e 4, riguardino informazioni che, collegate con altre, possano produrre tale effetto.

6. La classifica di riservato è richiesta quando la conoscenza o la divulgazione di cui al comma 3 siano idonee a recare danno lieve agli interessi ivi indicati.

7. Chi appone una delle classifiche di segretezza procede alla individuazione, all'interno di ogni atto o documento, delle parti che devono essere classificate e del grado di classifica corrispondente a ogni singola parte.

8. I vincoli derivanti dalla classifica di segretezza vengono meno esclusivamente a seguito di apposito provvedimento di declassifica.

9. Il Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di Autorità Nazionale per la Sicurezza, può in qualsiasi momento accertare il rispetto delle norme in materia di classifica di segretezza e può essere adito per eventuali contrasti.

10. Il Presidente del Consiglio dei ministri determina con regolamento i sog-

getti cui è conferito il potere di classifica e fissa i criteri per l'individuazione delle materie oggetto di classifica. Il regolamento disciplina anche le modalità di accesso nei luoghi militari o in quelli definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica.

Art. 56
(Temporaneità del vincolo di classifica di segretezza)

1. All'atto della classifica, il soggetto che procede indica, ove possibile, le condizioni che possono determinare la declassifica ovvero il termine, se inferiore a quello di cui al comma 2, allo scadere del quale, i documenti, gli atti o le cose possono ritenersi non sottoposte ad alcun vincolo.

2. In assenza di talune delle indicazioni di cui al comma 1, ovvero quando non ricorrono le situazioni di cui al comma 3, la classifica di "segretissimo" è declassificata a segreto decorsi cinque anni dalla data di apposizione e a quella di riservatissimo decorsi altri cinque anni; ogni vincolo di classifica cessa decorsi quindi anni. La classifica di segreto passa alla classifica di riservatissimo decorsi cinque anni dalla data di apposizione; ogni vincolo di classifica cessa decorsi dieci anni. Il vincolo della classifica di riservatissimo cessa decorsi cinque anni dalla data di apposizione. Il vincolo della classifica di riservato cessa decorsi due anni dalla data di apposizione.

3. I termini delle singole classifiche possono essere prorogati, con provvedimento motivato dal soggetto che ha proceduto alla classifica, per un periodo non superiore al doppio di quello massimo previsto per ciascuna classifica. Il medesimo soggetto può procedere alla declassifica o alla abolizione del vincolo di classifica quando, pur non essendo decorsi i termini indicati nel comma 2, risultano venute meno le condizioni che hanno determinato la classifica.

4. Ai fini dell'esercizio del diritto di accesso di cui all'articolo 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, fatto salvo quando previsto dall'articolo 24 della stessa legge e dall'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, l'interessato può richiedere che il soggetto competente proceda a una nuova valutazione della sussistenza delle condizioni che hanno reso necessaria l'apposizione di una classifica. Il soggetto competente provvede in merito, dandone comunicazione all'interessato.

5. Non sono sottoposte alla declassifica automatica, previa accertamento da parte del soggetto competente, per decorso del tempo, l'atto, il documento o la cosa contenenti informazioni attinenti i sistemi di sicurezza militare, o relativi alle fonti e all'identità degli operatori degli Organismi informativi; le informazioni la cui divulgazione può porre in pericolo l'incolumità o la vita di addetti agli Organismi informativi o di persone che legalmente hanno operato per essi; le informazioni pervenute con vincolo di riservatezza da altri Stati; le informazioni relative alla dislocazione delle strutture operative, alle operazioni ancora in corso, o alla struttura organizzativa e alle modalità operative di interi

settori degli Organismi informativi. Il vincolo della classifica cessa comunque decorsi quaranta anni.

6. Gli atti e i documenti classificati, inclusi quelli degli Organismi informativi, dopo quaranta anni, se non è previsto un termine inferiore, sono versati, previa declassifica, all'archivio di Stato. Alla regola può derogarsi e comunque per un periodo non superiore a dieci anni solo a seguito di motivato provvedimento dell'Autorità Nazionale per la sicurezza e limitatamente ai casi di cui al comma 5.

Art. 57

(Classifica di segretezza irregolare o arbitraria)

1. Salvo che il fatto non costituisca reato, l'apposizione irregolare o arbitraria di classifica di segretezza ai sensi dell'articolo 55, a documenti, atti o cose costituisce illecito disciplinare. Per gli addetti agli Organismi informativi, l'illecito è valutabile ai fini dell'allontanamento dagli Organismi o per il rinnovo del periodo di permanenza presso quest'ultimi.

Art. 58

(Classifica di segretezza illegale)

1. Chiunque proceda alla apposizione di una classifica di segretezza ai sensi dell'articolo 55 al fine di ostacolare l'accertamento di un delitto è punito, per ciò solo, con la reclusione da due a cinque anni. Se la classifica di segretezza è apposta al fine di ostacolare la conoscenza di condotte che sono in contrasto con gli interessi indicati nell'articolo 55 comma 3, si applica la pena della reclusione da uno a quattro anni.

Art. 59

(Acquisizione agli atti del procedimento penale di documenti, atti o cose oggetto di classifica di segretezza)

1. Al primo comma dell'articolo 256 del codice di procedura penale sono aggiunte le seguenti parole "ovvero di segreto investigativo o informativo, anche quando i documenti, gli atti o le cose sono classificati per fini di segretezza".

2. All'articolo 256 del codice di procedura penale sono aggiunti in fine i seguenti commi:

"6. Quando la dichiarazione concerne la classifica di segretezza apposta al documento, all'atto o alle cose, l'autorità giudiziaria provvede agli accertamenti necessari per valutare le conseguenze per gli interessi tutelati derivanti dall'acquisizione, disponendo il sequestro solo quando ciò è indispensabile ai fini del procedimento".

“7. Nei casi in cui è proposto riesame a norma dell’articolo 257, o il ricorso in Cassazione a norma dell’articolo 325, la abolizione del vincolo derivante dalla classifica di segretezza di quanto è stato sequestrato consegue all’emanazione della pronuncia definitiva che conferma il provvedimento di sequestro. Fino a tale momento, fermi restando gli obblighi di segretezza che il vincolo della classifica impone alla circolazione e alla conoscenza del contenuto del documento, atto o cosa, le informazioni relative possono essere utilizzate per la immediata prosecuzione delle indagini. Il documento, l’atto o la cosa, sono conservati secondo le norme regolamentari relative alla classifica di segretezza corrispondente. Con il dissequestro è originata la restituzione del documento, dell’atto o della cosa.

Sezione IV

NULLA OSTA DI SEGRETEZZA

Art. 60

(Nulla osta di segretezza)

1. L’Ufficio centrale per la segretezza previsto dall’articolo 11, istituisce, aggiorna e conserva l’elenco delle persone fisiche e giuridiche e di tutti gli altri organismi muniti di NOS.

2. Il nulla osta di segretezza ha la durata di 6 anni.

3. Il rilascio del NOS è subordinato all’effettuazione di un preventivo procedimento di accertamento diretto ad escludere dalla conoscibilità delle notizie, documenti, atti o altra cosa classificati, ogni soggetto che non dia sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà ai valori della Costituzione repubblicana e di garanzia per la conservazione del segreto.

3. Al fine di consentire l’effettuazione del procedimento, di accertamento indicato nel comma 3, le Forze Armate, le Forze di Polizia, le pubbliche Amministrazioni e i soggetti erogatori dei servizi di pubblica utilità devono fornire all’UCSE ogni utile collaborazione e le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti istituzionali.

Art. 61

(Lavori e forniture oggetto di speciali misure di segretezza)

1. Gli appalti di lavori e le forniture di beni e servizi per i quali disposizioni di legge o regolamento ovvero esigenze di protezione degli interessi essenziali della sicurezza della Repubblica, richiedono speciali misure di segretezza, possono essere affidati solo ai soggetti forniti di NOS. Le forme e le modalità di

tali appalti di lavori e forniture di beni e servizi sono disciplinati da apposito regolamento recante anche i criteri per la emanazione dei bandi.

2. Il soggetto appaltante i lavori e le forniture di cui al comma 1 chiede all’Autorità nazionale per la sicurezza l’autorizzazione alla segretazione e l’elenco delle ditte individuali e delle imprese munite di NOS.

3. Spetta alle associazioni di categoria fornire ai propri iscritti ogni utile indicazione sia sulle procedure previste per il conseguimento del NOS sia su quanto previsto dai commi 1 e 2.

4. Prima di dare esecuzione al contratto, i soggetti indicati nell’articolo 60 comma 1 attestano la permanenza delle condizioni che hanno legittimato il rilascio del NOS.

Sezione V

MODIFICHE AL CODICE PENALE

Art. 62

(Modifiche al codice penale)

1. Gli articoli dal 255 al 259 e l’articolo 261 del vigente codice penale sono sostituiti dai seguenti:

A. “Articolo 255 (Falsificazione, soppressione, sottrazione di documenti, atti o cose oggetto di classifica di segretezza). Chiunque, in tutto o in parte, sottrae, distrae, intercetta, carpisce, anche temporaneamente, oppure distrugge, sopprime, falsifica, contraffà atti, documenti o cose oggetto di classifica di segretezza ai sensi delle vigenti disposizioni è punito, sempre che il fatto non costituisca più grave reato, con la pena della reclusione da tre a dieci anni.

Se il fatto riguarda atti, documenti o cose cui è stata apposta la classifica di riservato la pena della reclusione va da uno a cinque anni.

Chiunque pone in essere le condotte previste nel comma 1 a fini di spionaggio politico o militare è punito con la pena della reclusione non inferiori a cinque anni.

Nella ipotesi prevista al comma 3, si applica la pena della reclusione non inferiore a otto anni se il fatto ha compromesso la preparazione o l’efficienza operativa militare dello Stato.

La pena è aumentata dalla metà a due terzi se chi commette il reato era in ragione dell’ufficio ricoperto o dell’attività svolta, legittimato a conoscere la notizia o disporre del documento, dell’atto o della cosa”.

B. “Articolo 256 (Procacciamento di notizie relative al contenuto di documenti, atti o cose oggetto di classifica di segretezza). Chiunque si procura notizie relative al contenuto di atti, documenti o cose oggetto di classifica

di segretezza ai sensi delle vigenti disposizioni è punito, sempre che il fatto non costituisca più grave reato, con la reclusione da tre a sei anni.

Se il fatto riguarda atti, documenti o cose con classifica di 'riservato' la pena della reclusione va da sei mesi a tre anni".

C. "Articolo 257 (Spionaggio politico o militare). Chiunque pone in essere le condotte previste dall'articolo 256 a scopo di spionaggio politico o militare è punito con la pena della reclusione non inferiore a otto anni. Si applica la pena della reclusione non inferiore a dodici anni se il fatto ha compromesso la preparazione o l'efficienza operativa militare dello Stato".

D. "Articolo 258 (Rivelazione del contenuto di documenti, atti o cose oggetto di classifica di segretezza). Chiunque rivela il contenuto di atti, documenti o cose oggetto di classifica di segretezza ai sensi delle vigenti disposizioni o consegna a persona non legittimata ad entrarne in possesso gli atti, i documenti o le cose oggetto delle condotte indicate nell'articolo 255 è punito, sempre che il fatto non costituisca più grave reato, con la reclusione da quattro a dodici anni.

Se il fatto riguarda atti, documenti o cose con classifica di 'riservato' la pena della reclusione va da due a sei anni.

La pena è aumentata dalla metà a due terzi se chi commette il reato era in ragione dell'ufficio ricoperto o dell'attività svolta, legittimato a conoscere la notizia o disporre del documento, dell'atto o della cosa".

E. "Articolo 259 (Agevolazione colposa). Quando la commissione dei delitti previsti dagli articoli 255, 256, 257, 258 è resa possibile, o soltanto agevolata, per colpa di chi era in possesso dell'atto, del documento o della cosa, o a conoscenza della notizia, questi è punito con la reclusione fino a tre anni.

La stessa pena si applica quando la commissione dei suddetti delitti è stata resa possibile o solo agevolata per colpa di chi era tenuto alla custodia o alla vigilanza dei luoghi o dello spazio terrestre, marittimo o aereo nei quali è vietato l'accesso nell'interesse militare dello Stato".

F. "Articolo 261 (Violazione del segreto di Stato). È punito con la reclusione da cinque a quindici anni chiunque:

- 1) sottrae, distrae, intercetta, carpisce, anche temporaneamente, in tutto o in parte, oppure distrugge, sopprime, falsifica, contraffà atti, documenti o cose oggetto di segreto di Stato;
- 2) rivela ad altri le notizie relative al contenuto di atti, documenti, cose od attività sottoposte al vincolo del segreto di Stato o consegna a persone non legittimate ad entrarne in possesso gli atti, i documenti o le cose oggetto delle condotte indicate al numero 1);
- 3) ottiene le notizie o gli atti, i documenti o le cose indicate ai numeri 1) e 2).

È punito con la reclusione fino a dieci anni chiunque si procura notizie relative al contenuto di documenti, atti o cose sottoposte al vincolo del segreto di Stato.

Si applica la pena della reclusione non inferiore a dodici anni quando le suddette condotte siano tenute ai fini di spionaggio politico o militare. Nella ipotesi di cui al comma 3), si applica la pena della reclusione non inferiore a quindici anni se il fatto ha compromesso la preparazione o l'efficienza operativa militare dello Stato.

Nei casi previsti nei commi precedenti la pena è aumentata dalla metà a due terzi quando chi commette il fatto sia in ragione dell'ufficio ricoperto o dell'attività svolta, legittimato a conoscere la notizia o disporre del documento, dell'atto o della cosa.

Chiunque commette per colpa uno dei fatti previsti ai numeri 1), 2) e 3) è punito con la reclusione da uno a cinque anni".

2. L'articolo 262 del codice penale è abrogato.

3. Dopo l'attuale articolo 262 del codice penale è inserito il seguente:

A. "Articolo 262 *bis* (Agevolazione colposa per violazione del segreto di Stato). Quando la commissione del delitto previsto dall'articolo 261 è resa possibile, o soltanto agevolata, per colpa di chi era in possesso dell'atto, del documento o della cosa, ovvero a conoscenza della notizia, questi è punito con la reclusione fino a cinque anni.

La stessa pena si applica quando la commissione del delitto suddetto è stata resa possibile o solo agevolata per colpa di chi era tenuto alla custodia o alla vigilanza dei luoghi o dello spazio terrestre, marittimo o aereo nei quali è vietato l'accesso nell'interesse militare, al fine specifico di tutela del segreto di Stato".



TITOLO III

Disposizioni finali e di coordinamento

Art. 63

(Procedura per l'adozione dei regolamenti)

1. Salvo che la presente legge non disponga diversamente, le disposizioni regolamentari sono emanate entro centottanta giorni dalla pubblicazione della legge, in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio Nazionale per la sicurezza della Repubblica, su proposta del Ministro delle informazioni per la sicurezza nonché, per la parte di rispettiva competenza, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro della difesa. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4 comma 4, i suddetti decreti stabiliscono il regime della loro pubblicità, anche in deroga alle norme ordinarie.

Art. 64

(Abrogazione di disposizioni precedenti)

1. È abrogata la legge 24 ottobre 1977, n. 801 nonché ogni altra disposizione in contrasto con la presente legge.

2. All'atto dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 55 comma 10, è abrogato il Regio Decreto 11 luglio 1941 n. 1161.

3. In tutte le disposizioni in cui compaiono riferimenti agli Organismi informativi previsti dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801, tali riferimenti si intendono operati ai corrispondenti Organismi previsti dalla presente legge, precisandosi in particolare che i riferimenti al Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (CIIS), al Comitato Esecutivo per i Servizi di informazione e di sicurezza (CESIS), alla Segreteria generale di tale Comitato, al Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI), al Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE), si intendono operati rispettivamente nei confronti del Consiglio Nazionale per la sicurezza della Repubblica (CNS), del Comitato tecnico esecutivo (CTE), del Dipartimento governativo per la sicurezza (DGS), dalla Agenzia delle informazioni per la sicurezza esterna (AISE), dalla Agenzia delle informazioni per la sicurezza interna (AISI).

Art. 65
(Copertura finanziaria)

1. All'onere finanziario per l'attuazione della presente legge, valutato in lire _____ miliardi, si provvede con apposito stanziamento sul capitolo _____ dello Stato di previsione del bilancio dello Stato.

Art. 66
(Entrata in vigore)

1. Le disposizioni della presente legge entrano in vigore sessanta giorni dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale eccezione fatta per quelle di cui all'articolo 12 comma 5, che entrano in vigore centottanta giorni dopo detta pubblicazione.

Finito di stampare nel mese di luglio 2013
Stampato in Italia - Printed in Italy
ISBN 978-88-6557-121-7