



SEGRETO

TRASPARENZA

GGG

# CARLO MOSCA

*Il saggio riprende i temi della segretezza e della trasparenza in democrazia, evidenziando che in uno Stato costituzionale la pubblicità è la regola e il segreto l'eccezione. Ne esamina poi il rapporto, quale si configura nelle Agenzie di intelligence, soffermandosi sulla necessità di garantire i livelli di segretezza indispensabili alla difesa della sicurezza nazionale. Infine, fa cenno alle forme di controllo tese a scongiurare la pervasività della segretezza, evidenziando la legittimazione riconosciuta all'intelligence ed evocando la distinzione tra segreto di Stato e classifiche di segretezza.*

**A**ffrontando di recente il tema della segretezza e della trasparenza in democrazia, mi sono soffermato sul contenuto di un prezioso libro di Norberto Bobbio, laddove la trasparenza è assunta a regola di una buona democrazia, pur ammettendosi «un qualche tipo di eccezione alla regola», purché prevista da leggi o regole derogatorie ben chiare e precise, nel rispetto del principio generale dell'eccezione che conferma la regola<sup>1</sup>. L'illustre professore, in un precedente saggio del 1984 dal titolo *Il futuro della democrazia*, affermava che a quest'ultima sono consustanziali i connotati di visibilità e trasparenza del potere, dovendosi evitare la sopravvivenza di un potere invisibile accanto o sotto o, addirittura, sopra il potere visibile. Per Bobbio, infatti, la democrazia è governo del potere visibile, dove nulla può restare confinato nello spazio del mistero e il governo della democrazia è, pertanto, il governo del potere pubblico in pubblico<sup>2</sup>, affinché i cittadini siano in grado di controllarlo.

1. BOBBIO 2011, pp. 13 ss.; MOSCA 2018 (a), pp. 125 ss.

2. BOBBIO 1984, pp. 81 ss.



Ne deriva l'incompatibilità del potere invisibile con qualunque concezione della democrazia repubblicana, poiché dietro il velo dell'invisibilità possono maturare e diffondersi «i grandi e i piccoli vizi» che minano alla radice i sistemi democratici.

Bobbio era però ben consapevole che quello della trasparenza assoluta rappresentasse un principio che potesse ammettere eccezioni, anche in democrazia, laddove fossero a rischio la sicurezza nazionale e la comunità dei cittadini. La *salus rei publicae* finisce pertanto con il pretendere la deroga, legittimando la segretezza purché limitata nel tempo e circoscritta a parametri di proporzionalità, in una logica di non abrogazione della regola<sup>3</sup>, che resta integra nei suoi valori e principi.

Sintetizzando, in uno Stato costituzionale qual è il nostro, la pubblicità è la regola e il segreto è l'eccezione. Tale fondamentale principio assurge a cardine di un sistema in cui però l'ordinamento statale tutela, al contempo, una sfera privata o segreta dei cittadini dall'interferenza dei pubblici poteri e degli altri individui, approntando un deterrente efficace di natura penale nei confronti di coloro che violano il bene giuridico della privacy, salvi i casi in cui il magistrato autorizzi, per esigenze investigative e di giustizia, il superamento della barriera della segretezza del privato, ovvero le Agenzie di intelligence attivino, nel rispetto delle condizioni e delle procedure previste dagli artt. 17 e segg. della legge 3 agosto 2007, n. 124, il meccanismo delle garanzie funzionali.

Alle stesse Agenzie spetta poi far fronte in segreto – senza farsi conoscere o riconoscere, pena il fallimento o la compromissione dell'attività di intelligence – al potere invisibile di un altro Stato o organizzazione o struttura da cui, direttamente o indirettamente, proviene la minaccia alla sicurezza nazionale<sup>4</sup>.

#### L'INTELLIGENCE TRA SEGRETEZZA E TRASPARENZA

Bene precisare preliminarmente che le riflessioni che seguono non afferiscono al rapporto tra la trasparenza e la segretezza relativo ai profili individuali di tutela della privacy o delle professioni, e neppure a quello attinente alla difesa di organizzazioni come le imprese, private o pubbliche, che motivatamente hanno necessità di nascondere, nell'immediato o in una visione progettuale, informazioni riservate per meglio affrontare la concorrenza del mercato. Esse riguardano, piuttosto, la sicurezza nazionale e aspetti alla stessa riconducibili, riferendosi, conseguentemente, alle strutture pubbliche dell'intelligence, preposte a una delicata attività che impatta quotidianamente con il vincolo della segretezza imprescindibilmente connesso alle esigenze di sicurezza nazionale e di tutela degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali del Paese, nel contempo incrociando l'ineludibile esigenza di rispettare il diritto della collettività di conoscere quanto accada in un settore dove il controllo democratico si rivela indi-

3. MUTTI 2012, p. 98.

4. Ivi, p. 85.





spensabile per scongiurare un uso distorto del segreto e di portare alla luce le responsabilità di quanti tradiscono la missione istituzionale. La circostanza che il segreto sia un elemento connaturale alle relazioni umane, sociali e istituzionali che si dipanano in ogni vicenda storica pubblica e privata impone, però, di tenere bene a mente che la logica della democrazia postula un'attenta diversificazione / modulazione del rapporto tra segretezza e trasparenza, alla ricerca del giusto punto di equilibrio tra le due opposte esigenze, a seconda che ci si muova nella sfera pubblica o privata. In quest'ultima, com'è stato incisivamente evidenziato riprendendo e apprezzando chiare scelte legislative<sup>5</sup>, il segreto è la regola e la pubblicità costituisce l'eccezione, diversamente che negli affari pubblici, come nel caso delle attività d'intelligence, sulle quali s'impone un controllo politico dei cittadini, il più possibile efficace ed equilibrato, tale da non costituire mai intralcio all'azione delle Agenzie a esse preposte. Non a caso, queste ultime vengono da sempre, nel linguaggio comune, denominate Servizi segreti, essendone gli aspetti organizzativi e operativi, in base a specifiche indicazioni normative, sottoposti al vincolo del segreto, allorché indispensabile per la tutela della sicurezza nazionale, bene protetto dalla nostra Costituzione in misura preminente rispetto ad altri valori pur presidiati al medesimo livello. Assume quindi specifico rilievo il bilanciamento tra il sacrificio richiesto ai cittadini (in termini di trasparenza) e la tutela approntata (in termini di segretezza) per la salvaguardia della sicurezza nazionale, da perseguire, oltre che modulando la temporaneità della segretezza, differenziandone i livelli in modo da commisurarli alla gravità della minaccia paventata. A tale differenziazione, oggi consacrata in fonte normativa primaria, corrispondono limiti temporali, competenze e responsabilità nell'apposizione delle classifiche di segretezza, nell'ottica di proporzionare la dimensione dell'eccezione alla trasparenza, così consentendo di reagire alla minaccia nel rispetto dei valori e dei principi sanciti dalla carta costituzionale.

La decisione sull'attribuzione del vincolo di segretezza ai vari livelli previsti implica, pertanto, una costante tensione nelle stesse autorità chiamate a operare nelle specifiche vicende, laddove si consumi il confronto tra trasparenza e segretezza, tra il diritto del cittadino a essere informato e l'interesse del Governo a mantenere riservati azioni, documenti, luoghi o quant'altro che, se conosciuti, siano suscettibili di arrecare pregiudizio alla sicurezza nazionale<sup>6</sup>.

La natura trasparente delle modalità e delle forme attraverso cui vengono assunte le decisioni sulla segretezza – forme e modalità illuminate da una disciplina appositamente dettata allo scopo di perimetrare l'ambito di esercizio della discrezionalità e di evitare lo sconfinamento nell'arbitrio illegittimo – si riflette con evidenza sulla responsabilità di quanti siano tenuti ad assumere le decisioni e di quanti siano chiamati a controllare i custodi dei segreti. La citata disciplina, come è stato autorevolmente sostenuto<sup>7</sup>, non soltanto agevola l'individuazione di «chi sorveglia i sorveglianti» della si-

5. BOBBIO 2011, p. 45.

6. MOSCA 2018 (a), p. 228.

7. BOBBIO 1984, p. 96; MUTTI 2012, p. 96.



curezza nazionale, ma soprattutto rende difficilmente eludibile il rispetto delle regole poste a presidio della correttezza e della liceità dei comportamenti degli appartenenti alle Agenzie d'intelligence, dei direttori delle stesse e delle autorità preposte alla guida amministrativa e politica del relativo sistema. In tale contesto, l'utilizzazione dei contrappesi istituzionali impedisce, da un lato, la pervasività della segretezza e, dall'altro, quella non giustificata opacità che potrebbe innescare scostamenti dai fini istituzionali. D'altro canto, la disciplina legislativa e regolamentare delle stesse forme di controllo evita che quest'ultimo superi la soglia della ragionevolezza, oltre la quale la supervisione dei controllori o dei sorveglianti dei controllori potrebbe essere d'intralcio al raggiungimento della missione affidata alle Agenzie d'intelligence e all'intero Sistema d'informazione per la sicurezza della Repubblica, potendo financo costituire una minaccia ai diritti dei cittadini, quale parimenti si profilerebbe in assenza di controlli adeguati, con l'intero sistema dell'intelligence esposto a condizionamenti o a pratiche illegali in grado d'inficiare, con effetti destabilizzanti, l'ordinamento costituzionale.

#### LA LEGITTIMAZIONE DELL'INTELLIGENCE E DEI SUOI OPERATORI

Mi è capitato di affermare in più occasioni<sup>8</sup>, inizialmente suscitando anche qualche diffidenza, che l'intelligence è stata finalmente legittimata nel contesto democratico disegnato dalla Costituzione, quando, con la legge 24 ottobre 1977, n. 801, si è lasciata 'contaminare' dalle scienze giuridiche, dal diritto costituzionale e dal diritto amministrativo, nonché dal diritto penale sostanziale e processuale. Solo allora i Servizi segreti sono usciti dal cono d'ombra ove erano stati relegati in passato dagli esiti di vicende non sempre chiare che ne avevano determinato la separatezza istituzionale, colpiti da una marcata diffidenza in quanto considerati luoghi di un diritto invisibile o addirittura di un non diritto, in una visione erede di un'arcaica concezione della ragione di Stato, non in linea con i valori costituzionali che pongono al centro il principio di legalità e di tutela della dignità della persona umana.

Correttamente e incisivamente è stato così argomentato<sup>9</sup> che un diritto pieno alla sicurezza deve essere, in democrazia, sintesi e garanzia dei valori indicati dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali sottoscritte, e deve misurarsi con la soglia di accettabilità delle misure di contrasto necessarie, in un quadro illuminato dai criteri di proporzione, necessità e imparzialità, allo scopo di ricercare la coesione e la condivisione unitaria, nell'auspicata dimensione di una sicurezza collettiva. Non posso omettere di ricordare che, prima della citata legge n. 801/77, molti erano stati i pregiudizi verso ogni possibile ingresso di disposizioni scritte di rango primario e secondario dettate per regolamentare l'attività d'intelligence, fondati sulla convinzione che le regole si traducano sovente in vincoli e impedimenti dell'azione operativa e investigativa.

8. MOSCA 2018 (b), p. 24.

9. MUTTI 2012, p. 98; VALENTINI 2008, pp. 28 ss.; MOSCA 2018 (a), p. 230.

In sostanza, si riteneva che fosse la stessa valenza della condizione di segretezza a non poter lasciare spazio alla trasparenza democratica delle regole formali, sul presupposto che, nel settore dell'intelligence, solo la libertà d'azione scevra da qualsiasi intralcio giuridico potesse garantire il conseguimento dell'obiettivo della sicurezza nazionale<sup>10</sup>.

Posto che interventi legislativi o regolamentari non devono, con evidenza, significare una produzione di norme o di procedure giuridiche paralizzanti l'operatività di organismi così delicati come le Agenzie d'informazione, e che i limiti posti dalla legge – coerenti e rispettosi del dettato costituzionale – non possono essere considerati impedimenti per chi è chiamato ad applicare la legge medesima, mi sento di affermare che i vincoli normativi e la loro concreta e corretta applicazione consentono, innanzitutto, di ricondurre entro una cornice di legittimità i comportamenti degli operatori delle pubbliche istituzioni preposte alla difesa della sicurezza nazionale<sup>11</sup>. Nel senso va sottolineata l'importanza della scelta legislativa operata dal Parlamento con l'approvazione della legge n. 801/77, senza la quale non sarebbe stato possibile pervenire, trent'anni dopo, alla formulazione della legge 3 agosto 2007, n. 124 e poi a un'ulteriore e più compiuta ridefinizione e 'manutenzione' del sistema d'intelligence, accentuando nel successivo decennio pure il livello dei controlli interni ed esterni affidati al Parlamento nazionale, come è giusto che sia in una democrazia parlamentare. La legge del 1977 aveva segnato una profonda discontinuità rispetto al passato, definendo la responsabilità politica dell'attività d'intelligence, la natura civile-militare delle strutture operative, la distinzione tra intelligence convenzionale e quella non convenzionale, l'autonomia dall'autorità giudiziaria degli operatori dei Servizi, anche riformulandone uno specifico stato giuridico, nonché un'embrionale previsione di controllo parlamentare, unitamente all'avvio di una prima disciplina del segreto di Stato, nelle more dell'adozione di una normativa più organica.

La riforma del 2007, che è stata peraltro il risultato di una scelta culturale prima che legislativa, ha vincolato funzionalmente le attività d'intelligence alla produzione informativa, così escludendo le attività di sicurezza, ma ha altresì tracciato, con riguardo alla legittimità dei fini e alla legalità dei mezzi, il perimetro di liceità delle attività sotto il profilo penale, configurando le garanzie funzionali come autonome rispetto al segreto di Stato, onde evitarne un uso distorto. Il segreto di Stato non può essere utilizzato come garanzia funzionale e quest'ultima non può essere invocata nelle situazioni in cui non risulti possibile l'opposizione del primo. Infine, uno dei meriti della legge n. 124/2007 è stato quello di tenere nel dovuto conto la dialettica tra trasparenza e segretezza, dedicando l'intero Capo V alla disciplina del segreto (e della sua tutela), sia quello di Stato sia quello sotteso alle classifiche di segretezza, rinviando a una regolamentazione di dettaglio i criteri per definire entrambi gli ambiti, così traducendo in concreto la ravvisata esigenza democratica di rendere possibile la coesistenza di trasparenza e segretezza, nonché contemplando regole dettagliate che permettano un accurato e penetrante controllo circa il loro rispetto anche da parte dell'autorità preposta all'adozione dei regolamenti attuativi.

10. MOSCA 2018 (a), pp. 5 ss.

11. BOBBIO 2011, p. 44; MOSCA 2018 (b), p. 25; VALENTINI 2017, p. 19.





## L'INTELLIGENCE TRA CONTROLLI, CONTROLLORI E CONTROLLATI

La disciplina del controllo esprime, dunque, l'equilibrio raggiunto dal Sistema d'intelligence nel delicato temperamento di segretezza e trasparenza. Tale controllo è affidato alla responsabilità del Governo per quanto attiene agli organi amministrativi preposti alla gestione dei due ambiti, e a un organo parlamentare (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, Copasir), per la verifica di coerenza dell'azione dell'intelligence alle leggi e ai regolamenti vigenti, configurandosi come il presidio più avanzato nella difesa dei valori posti a fondamento del nostro assetto democratico. A mio avviso, il controllo operato sulla base di norme vincolanti l'azione amministrativa al raggiungimento delle finalità previste dalla legge legittima l'uso della segretezza e rende quest'ultima compatibile con i principi della democrazia che in alcune situazioni – in particolare quelle riguardanti i profili e i rapporti internazionali ovvero quando siano in pericolo gli interessi vitali della nazione – deve necessariamente poter contare sulla possibilità di un'attenuazione se non di una cancellazione della trasparenza, almeno nell'immediato<sup>12</sup>. Ciò deve, in ogni caso, sempre avvenire nel rispetto della legge e sotto il controllo dell'organo a ciò preposto, sia esso amministrativo o politico, a tal fine debitamente informato. Poiché, però, il vincolo della segretezza genera, anche inconsapevolmente, sfiducia o diffidenza nell'opinione pubblica, si è osservato<sup>13</sup> come la trasparenza istituzionale possa esser favorita riducendo il più possibile le aree della segretezza ma anche i contenuti e la durata, non trascurando di procedere a frequenti desecretazioni di documenti classificati.

Proprio per proseguire nel percorso di recupero di fiducia dei cittadini – avviato negli ultimi anni anche grazie alla diffusione progressiva di una nuova cultura dell'intelligence – l'attenta regolamentazione degli stessi controlli può determinare il superamento dell'asimmetria informativa che oggettivamente è dato riscontrare nella quotidianità del rapporto tra controllori e controllati. Ciò potrà realizzarsi solo ove questi ultimi siano sempre più collaborativi, agevolando ogni possibile trasparenza, tesa a far comprendere che la legittima segretezza rappresenta un'eccezione necessaria e indispensabile nelle ipotesi tassativamente indicate dal legislatore. Il che significa, che il personale che svolge attività d'intelligence deve essere selezionato e formato a principi di lealtà, fedeltà istituzionale e responsabilità.

12. MOSCA 2018 (a), p. 127.

13. MUTTI 2012, p. 98.

## SEGRETO DI STATO E CLASSIFICHE DI SEGRETEZZA. VINCOLI ED ESIGENZE

Ho evocato prima i meriti della legge n. 124/2007 in tema di disciplina del segreto di Stato e della sua tutela, nonché di classifiche di segretezza. Non posso che confermare analogo giudizio per i regolamenti attuativi della citata legge, che hanno visto la luce nel decennio successivo all'entrata in vigore della riforma. Ciò con riguardo alla tutela di informazioni, atti, documenti, attività e cose classificate rilevandone caratteri, peculiarità e limiti. Tali provvedimenti – che hanno tenuto in considerazione la più attenta e apprezzata dottrina sul segreto di Stato sia per i profili penalistici che amministrativi, e quella sulle classifiche di segretezza – oggi delineano, con chiarezza, i profili di accesso alla conoscenza da parte dei soggetti che ne abbiano necessità e siano a ciò abilitati in ragione delle proprie funzioni istituzionali.

In proposito, come ho già avuto modo di sostenere<sup>14</sup>, la specifica disciplina sulle classifiche di segretezza agevola, nell'attuale contesto normativo, l'operatore dell'intelligence nel distinguere queste ultime dal segreto di Stato, pur in presenza di un'inevitabile connessione tra le due categorie, potendo al segreto di Stato essere apposte le classifiche di segretezza e applicando comunque, a protezione delle informazioni coperte dal segreto di Stato, le misure di sicurezza complessive previste a garanzia delle informazioni classificate 'segretissimo'. Infine, un cenno alla difficoltà di individuare il giusto punto di equilibrio tra segretezza e trasparenza sul versante della collaborazione internazionale, là dove soprattutto la minaccia terroristica richiederebbe di superare gli ostacoli che si frappongono a un coordinamento permanente, ostacoli rappresentati proprio dalla cornice di segretezza che avvince ciascuna Agenzia nazionale d'intelligence<sup>15</sup>

14. MOSCA 2018 (a), p. 127.

15. MUTTI 2018, p. 51.

## BIBLIOGRAFIA

N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1984.

IDEM, *Democrazia e segreto*, Einaudi, Torino 2011.

C. MOSCA, *Democrazia e intelligence italiana. Dieci anni dopo tra cultura, diritto e nuove sfide della democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018 (a).

C. MOSCA, *Democrazia e sistema di intelligence negli ultimi quaranta anni. Profili normativi*, Phronesis, Euro-link University Press, Roma 2018 (b).

A. MUTTI, *Spionaggio. Il lato oscuro della società*, il Mulino, Bologna 2012.

IDEM, *Questioni di intelligence*, Ledizioni, Milano 2018.

M. VALENTINI, *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, in C. MOSCA ET AL., *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, Giuffrè, Milano 2008.

IDEM, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale. Teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017.