

La sicurezza nazionale tra diritti e risorse

di Marco Rhao

SOMMARIO: 1. Alcuni elementi di contesto. – 2. Tracce ordinamentali dell'istituto. – 3. Profili critici, limiti operativi e prospettive possibili del comparto della sicurezza nazionale in un contesto repubblicano e democratico. – 4. Un possibile approccio interpretativo dell'istituto.

1. *Alcuni elementi di contesto*

Avvertita dottrina ha recentemente evidenziato come il Paese stia affrontando tempi in cui «il conflitto politico e la polarizzazione che ne costituisce la versione oggi prevalente sono tornati decisivi e originari, a tratti quasi primitivi [...] *la qualcosa impone ai* costituzionalisti di ritornare a interrogarsi sulle questioni fondamentali e sulle ragioni che fondano la forma e la sostanza di una comunità politica, della nostra comunità politica»¹. Ciò è ancor più rilevante se si pensa a quanto la costruzione di un «consenso largo e plurale»² dipenda da questo “impegno scientifico”.

In tal senso, aprendo un giornale, scorrendo i post di un *social* o semplicemente prestando attenzione, seduti al tavolino di un “caffè”, alle chiacchiere dei suoi avventori, una delle questioni più ricorrenti è certamente quella della sicurezza. Un concetto polisenso³, i cui profili giuridici richiedono, per essere compresi pienamente, un preliminare processo di discernimento bipartito.

¹ Cfr. R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, in *Associazione AIC*, www.associazionedeicostituzionalisti.it (corsivo di chi scrive).

² Cfr. ancora IDEM

³ Per una comprensione dell'attuale configurazione della sicurezza, appare utile richiamare quanto sostenuto in dottrina circa le cause della sua compromissione, e in particolare le parole spese per descrivere la “complessità fenomenologica” del terrorismo. Esso, infatti, «può assumere il volto minaccioso del *foreign fighter*, o quello apparentemente innocuo del vicino dedito alle sue quotidiane occupazioni. Può essere importato da focolai lontani di violenza o crescere occultato nel deserto sociale di una *banlieue*. Può essere mirato contro i simboli tradizionali del potere costituito, o colpire con feroce occasionalità qualsiasi momento della convivenza civile. È un fenomeno polimorfico e cangiante, difficile da prevenire e reprimere, che lascia nell'animo di tutti la paura e l'attesa del suo ripetersi. la sicurezza come concetto polisenso» (così G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, p. 2).

La prima fase consiste nella identificazione di uno dei molti volti della sicurezza che si intende osservare⁴. La seconda, invece, attiene all'analisi degli elementi di contesto in grado di condizionarne la configurazione ordinamentale.

Quanto al primo punto, come è agevole immaginare, oggetto di questo scritto sarà la sicurezza nazionale, che ormai da alcuni anni è tornata a sollecitare il dibattito pubblico, con riferimento alla pandemia, ai conflitti russo-ucraino, israelo-palestinese ed israelo-iraniano o, ancora, in relazione alle crisi che stanno colpendo il tessuto economico-finanziario del Paese.

Per quanto riguarda la seconda operazione, invece, il primo tema a dover essere richiamato è sicuramente quello dell'emergenza⁵. Quest'ultima, infatti, rappresenta il fattore di attivazione della sicurezza nazionale, tanto che essa sia già manifesta quanto che si configuri quale fenomeno in via di realizzazione.

Per il diritto è possibile parlare di emergenza ogni qualvolta un dato fenomeno, umano o naturale poco importa, capace di determinare un impatto sistemico benché di portata temporalmente limitata, sia idoneo a determinare la frattura di una data "regolarità giuridica". Qualora, invece, il protrarsi di questa sospensione cessi di avere un orizzonte temporale calcolato o calcolabile, allora non potrà più parlarsi di uno "stato d'emergenza", bensì di "stato d'eccezione"⁶. Una differenza che, come è noto, non attiene solo alla dimensione linguistica ma assume un significato profondissimo sul piano politico e giuridico su cui, tuttavia, pare opportuno sorvolare per ragioni di economia espositiva.

Quanto alle risposte pubbliche ai fenomeni emergenziali, al contrario, è interessante notare come esistano nella tradizione giuridica occidentale due principali approcci al tema.

Il primo si caratterizza per il ricorso da parte dei pubblici poteri ad

⁴ Parla di «concetto "plurale" della sicurezza, sia in termini di azioni, sia in termini di necessaria compartecipazione di soggetti pubblici e privati, ulteriori rispetto alle forze di polizia e agli organi di indirizzo politico statali» M. IANELLA, *Le "sicurezze" nell'ordinamento italiano: l'allontanamento dal modello stato-centrico e l'affermazione di una rete plurale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, pp. 154 ss.

⁵ V., sul punto, A. PIZZORUSSO, *Emergenza (stato di)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1993, p. 1.

⁶ Per approfondimenti sul tema si rinvia a G. AGAMBEN, *Lo stato di eccezione*, Torino, 2003.

una clausola emergenziale⁷ espressamente prevista in Costituzione o in una fonte di rango inferiore. Il secondo, a cui è ispirato il modello italiano, trova invece la propria cifra distintiva nell'impiego straordinario di strumenti previsti dall'ordinamento per "esigenze" in qualche modo proprie dell'ordinario governo della società⁸.

Questa specificità della risposta italiana all'emergenza rende l'inquadribilità giuridica della sicurezza nazionale ancor più delicata ed urgente se si pensa alla "facilità" con cui i poteri pubblici possono esercitare "strumenti ordinari" in modo eccezionale.

È noto l'abuso che di questi ultimi è stato fatto in passato⁹, pertanto chiarire l'effettivo statuto giuridico della sicurezza nazionale rappresenta uno dei presupposti imprescindibili per la garanzia della democraticità degli interventi pubblici emergenziali.

Un ulteriore aspetto di contesto meritevole di approfondimento riguarda poi il rapporto che sussiste tra la sicurezza nazionale ed un'altra faccia del prisma securitario: l'ordine pubblico¹⁰. Per lungo tempo, infatti, queste due categorie sono state spesso lette in modo, se non equivalente, quantomeno sovrapponibile¹¹.

Tuttavia, la capacità della sicurezza nazionale di comprimere (talvolta anche profondamente) un'ampia rosa di diritti, la delicatezza di questi ultimi e la crescente sensibilità per la loro tutela ai fini della conservazione

⁷ V. le riflessioni di G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, pp. 235 ss.

⁸ IDEM, pp. 7 ss.

⁹ A riguardo, v. C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2024, pp. 1 ss. Il tema, tuttavia, non esaurisce i propri spunti di riflessione con il decreto legge, potendo rinvenire utili suggestioni in ulteriori ambiti dell'ordinamento giuridico italiano come, ad esempio, le ordinanze prefettizie o l'ordinanza di necessità, fatta rientrare dall'ordinamento nell'alveo delle "prerogative governative" in materia di protezione civile (cfr. E. LONGO, *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Series: Diritto e prassi costituzionale, Vol. 13, Torino, 2017).

¹⁰ F. ANGELINI, voce *Ordine pubblico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, Vol. IV, Milano, 2006, pp. 3998 ss.

¹¹ In dottrina vi è chi ha sostenuto come, sotto "l'ombrello giuridico della sicurezza pubblica", coesistono e interagiscono sfere come la difesa dei confini, la lotta alla criminalità organizzata, il presidio dell'ordine pubblico, la tutela della salute, del diritto al lavoro e dell'ambiente (cfr. R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, pp. 18 ss.).

del progresso della cultura giuridica europea¹² impone un cambio di passo. Occorre, dunque, operare, alla luce della mutata sensibilità di buona parte degli ordinamenti giuridici del “vecchio continente”, una cesura tra la sicurezza nazionale e l’ordine pubblico. Ciò consente di legittimare una parziale compressione di questi diritti da parte della prima, mantenendo una loro tendenziale inalterabilità con riferimento al secondo.

Va detto che, perfino con riferimento alla sicurezza nazionale, simili compressioni devono essere qualitativamente e temporalmente limitate, a tacer del fatto che, con riferimento ai diritti definibili come fondamentali, la compressione non è contemplabile o, se contemplata, è comunque soggetta a forti limitazioni¹³.

In ogni caso, ciò che residua della corrispondenza tra la sicurezza nazionale e l’ordine pubblico riguarda, eventualmente, la capacità della seconda di sollecitare l’istituto oggetto dello studio non quanto ai suoi profili oggettivi ma procedurali. Si pensi, in tal senso, alla capacità di un fenomeno di incidere sul funzionamento degli organi giudiziari o sul regolare svolgimento delle attività di prevenzione e repressione degli illeciti affidate alle forze dell’ordine.

Andando ancora più in profondità, per comprendere cosa sia la sicurezza nazionale occorre affrontare il rapporto che lega questo istituto al tema dell’interesse nazionale¹⁴. Spesso, infatti, i due istituti appaiono reciprocamente strumentali, identificandosi nell’interesse nazionale la categoria in cui far confluire tutti quei beni o quei principi meritevoli di essere garantiti perché “strategici” per il Paese e nella sicurezza nazionale l’etichetta giuridica attraverso cui ridurre ad unità gli strumenti funzionali alla loro tutela.

Questa automatica corrispondenza, tuttavia, si è dimostrata piuttosto fallace in ragione dell’estrema mobilità del perimetro interpretativo della categoria dell’interesse nazionale.

¹² Per una ricostruzione sistematica e storico-giuridica del tema, si rinvia a P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, spec. pp. 85 ss..

¹³ V. sul punto V. BALDINI, *Tirannia della sicurezza nello stato costituzionale di diritto?*, in *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, a cura di V. BALDINI, Cassino, 2005, pp. 10 s.

¹⁴ Per un’articolata ricostruzione dell’istituto si rinvia ad A. MITROTTI, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un’araba fenice*, Napoli, 2020.

Essa è soggetta alle fluttuazioni della discrezionalità politica che, a seconda delle contingenti sensibilità, può ampliare liberamente il novero di elementi materiali o immateriali in grado di godere di questa “tutela rafforzata”. Se si pone a sistema l’indeterminatezza dei profili giuridici dell’interesse nazionale con quelli altrettanto sfuggenti della sicurezza nazionale, allora si può ben comprendere come, a seconda dei formanti ideologici sulla base dei quali si eserciti il potere pubblico, tutto possa divenire d’interesse nazionale e, quindi, tutto possa essere suscettibile di attivare i connessi “strumenti emergenziali”.

Inoltre, questa eccessiva simbiosi tra “sicurezza” ed “interesse” si arricchisce di complessità quando venga posta in relazione con il principio autonomistico¹⁵, che rappresenta uno dei tratti caratteristici dell’identità costituzionale repubblicana¹⁶.

L’interesse nazionale è, infatti, in grado di comportare margini di regressione di questo principio, surrogando gli spazi sottratti alle autonomie in favore delle articolazioni centrali dell’architettura istituzionale del Paese.

La difficile inquadrabilità dei limiti di legittimo ricorso alla sicurezza nazionale implica, quindi, una altrettanto difficile rilevabilità di illegittime compressioni dello stesso principio autonomistico quando esse vengano alla luce nel quadro di effettive o presunte esigenze securitarie.

Una possibile via di fuga da questa *impasse* potrebbe ritrovarsi nell’identificazione di una sottocategoria di interessi nazionali qualificabili come indefettibili. Vi sono, infatti, alcuni interessi nazionali in grado di intercettare dei profili ideali o materiali dalla cui tutela dipende lo stabile e continuativo “funzionamento” dello Stato apparato e la “libera sopravvivenza” dello Stato comunità.

In una simile prospettiva, la sicurezza nazionale diviene sicurezza di questi interessi nazionali rinforzati, soggetta in una certa misura alle

¹⁵ Con riferimento ai (risicati) margini di compartecipazione di regioni ed enti locali alla definizione di misure securitarie v. M. IANNELLA, *Le politiche di sicurezza come competenza “quasi” trasversale: gli effetti sul riparto tra livelli di governo*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2020.

¹⁶ Più di recente, per approfondimenti circa il ruolo del principio autonomistico nell’esperienza costituzionale italiana, nonché per una sua lettura nel quadro dei processi evolutivi della sovranità, v. A. RUGGERI, *Sovranità e autonomia regionale, dal modello costituzionale al tempo dell’emergenza (prime annotazioni)*, in *Nuove Autonomie*, 2021, pp. 113 ss.; da ultimo M. COSULICH, *Autonomia e specialità dell’ordinamento repubblicano*, Torino, 2024.

fluttuazioni della politica, ma comunque ancorata a specifici orizzonti teleologici, il cui sconfinamento conferirebbe al discrezionale intervento securitario le tinte dell'irragionevolezza¹⁷.

Infine, un ulteriore elemento in grado di condizionare il contenuto giuridico della sicurezza nazionale riguarda l'impatto che la rivoluzione digitale ha avuto, e continua ad avere, sulle dinamiche comunicative e sulla circoscrivibilità spaziale delle condotte umane¹⁸.

I fenomeni disinformativi, infatti, possono erodere il rapporto di fiducia che lega lo Stato apparato allo Stato comunità¹⁹. Simili compromissioni determinano un crollo della sicurezza soggettiva anche in presenza di un efficace impegno in termini di sicurezza oggettiva²⁰. Circostanza che spinge lo Stato ad aumentare spasmodicamente gli sforzi sul tema, con una correlata pressione sull'effettività dei diritti e una crescita della spesa pubblica, senza che da un simile sacrificio derivi un miglioramento qualitativo della vita del tessuto socio-economico. Inoltre, le classiche distinzioni tra minacce interne ed esterne, o tra fattori di rischio *on line* ed analogici stanno sempre più perdendo una effettiva capacità rappresentativa dei fenomeni di crisi della sicurezza nazionale.

¹⁷ Circa il principio di ragionevolezza si v. *ex multis* M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013; G. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *Nova juris interpretatio*, 2007, pp. 286 ss.; L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir.*, Vol. I, Milano, 1997, pp. 899 ss.

¹⁸ Quanto all'espressione *onlife* si rinvia al contributo di L. FLORIDI, *The Onlife Manifesto: Being Human in Hyperconnected Era*, Germania, 2014.

¹⁹ Un rapporto fiduciario dalla cui robustezza dipende la tenuta stessa della statualità. Tenuta che risente certamente di ulteriori variabili, le quali (in ogni caso) potrebbero trovare nella stabilizzazione del vincolo appena richiamato un fattore di miglioramento qualitativo. V., quanto a questi ultimi profili, S. LAGI, *Unità e pluralità nella democrazia weimariana. Hermann Heller e l'omogeneità sociale*, in *(Il) pensiero politico*, 2019, pp. 223 ss.; H. HELLER, *Democrazia e omogeneità sociale*, in ID., *Stato di diritto o dittatura? E altri scritti*, Napoli, 1998.

²⁰ Per quanto riguarda la dicotomia "sicurezza soggettiva-sicurezza oggettiva, si v. R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., p. 16. In particolare nella prima accezione, il lemma sicurezza è impiegato per «indicare la percezione soggettiva di una condizione nella quale – a causa della presenza di alcune circostanze, naturali o artificiali – ci si attende ragionevolmente che l'evento indesiderato non si verifichi. Nella seconda accezione, il termine identifica, invece, uno stato di cose, ossia una situazione fattuale che rende improbabile, per le sue caratteristiche, il verificarsi dell'evento indesiderato».

Ai fini dell'efficace costruzione dello statuto giuridico di questo istituto occorre quindi tenere conto dei contemporanei meccanismi di costruzione dell'opinione pubblica²¹, come della natura ibrida e transmediale delle attuali minacce alla sicurezza nazionale.

2. *Tracce ordinamentali dell'istituto*

Svolta questa analisi degli elementi di contesto, è opportuno spendere alcune parole circa le tracce dell'istituto rinvenibili in seno all'ordinamento giuridico.

Quanto al contributo offerto sul punto dalla giurisprudenza costituzionale, le pronunce meritevoli di attenzione, perché rilevabile al loro interno una espressa menzione della categoria “sicurezza nazionale”, possono essere suddivise in tre grandi campi d'analisi: quelle in tema di diritti del cittadino, quelle riguardanti i conflitti interistituzionali e, infine, i contributi inerenti al fenomeno migratorio.

Occorre segnalare, in via preliminare, che l'istituto è emerso sin dalle prime pronunce della Corte²². Inoltre, il richiamo giurisprudenziale all'istituto appare sollecitabile tanto da ambiti intuitivamente affini alla sicurezza nazionale (es. l'organizzazione istituzionale del paese²³, il segreto di stato²⁴ o le forze armate²⁵) quanto da settori ad essa apparen-

²¹ Sui processi di costruzione dell'opinione pubblica si v. P. RUDAN, *L'arte di governare le menti. Jeremy Bentham e il tribunale dell'opinione pubblica*, in *Storia del pensiero politico*, 2017, pp. 343 ss.

²² La prima sentenza della Corte Costituzionale a cui occorre fare riferimento, nonostante il suo richiamo meramente incidentale alla sicurezza nazionale, è la n. 43 del 1960, che si poneva a margine di un conflitto di attribuzione sorto tra lo Stato, la Provincia di Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige, poi risolto a favore dello Stato.

²³ V., in tema di funzionamento dell'ente regione, le sentenze della Corte costituzionale 23 maggio 2003, n. 196, Corte costituzionale 11 gennaio 2006, n. 12, Corte costituzionale 24 ottobre 2007, n. 365. Ulteriori tracce dell'istituto riguardano il funzionamento dell'apparato giudiziario. Si rinvia, sul punto, alle sentenze della Corte costituzionale 9 luglio 1992, n. 373, Corte costituzionale 3 maggio 1993, n. 235, Corte costituzionale 8 marzo 2010, n. 93, Corte costituzionale 8 febbraio 2017, n. 122.

²⁴ V., in proposito, le sentenze della Corte costituzionale 24 maggio 1977, n. 86, Corte costituzionale 21 novembre 2011, n. 40.

²⁵ Sul punto sentenza Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120.

temente estranei, come la libertà matrimoniale²⁶ o la nomina di dirigenti pubblici²⁷.

Venendo poi alle fonti interne, è possibile notare come i richiami all'istituto siano numerosissimi ed estremamente diversificati circa la loro collocazione nella gerarchia delle fonti. Essi coinvolgono, infatti, tanto passaggi della Costituzione (si pensi all'art. 126 Cost.²⁸ in tema di funzionamento dell'organizzazione politica regionale) quanto il potere di decretazione del Presidente del Consiglio dei ministri, come dimostrato dai relativamente recenti DPCM in tema di *golden power* e governo della sfera *cyber*²⁹.

²⁶ V. la sentenza Corte costituzionale 20 luglio 2011, n. 245.

²⁷ V. la già citata sent. Cort. cost. n. 43/1960.

²⁸ Il quale prevede, al comma 1, che «Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica». V., per approfondimenti circa l'articolo appena richiamato, P. COSTANZO, *Commento all'art. 126 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1992, pp. 362 ss.

²⁹ Ci si riferisce in tal senso al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 luglio 2020, n. 131. Nel quadro del suo Capo I, e segnatamente delle modalità e dei criteri procedurali di cui all'art.1, è sancito (al comma 1, lettera f) che si intende per «pregiudizio per la sicurezza nazionale, danno o pericolo di danno all'indipendenza, all'integrità o alla sicurezza della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento, ovvero agli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia, conseguente all'interruzione o alla compromissione di una funzione essenziale dello Stato o di un servizio essenziale di cui all'articolo 2». Inoltre, tracce dell'istituto sono rinvenibili anche nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 dicembre 2020, n. 179 con il quale è stato introdotto il Regolamento per l'individuazione dei beni e dei rapporti di interesse nazionale nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio. I riferimenti all'istituto si possono rinvenire in questo caso tanto nel preambolo, quanto nell'art. 15, comma 1. Se nel primo caso il richiamo ha natura puramente formale, nel secondo esso appare piuttosto interessante perché concorre a determinare il quadro di organi e procedure funzionali all'esercizio dei poteri speciali. In dettaglio, l'art. 15, comma 1 prevede che «Il gruppo di coordinamento, istituito con DPCM del 6 agosto 2014, recante disciplina delle attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, e sulle attività

Anche in questo caso, è possibile rilevare come l'istituto appaia in grado di intercettare i più disparati ambiti del vivere sociale, come la tutela ambientale o lo smaltimento dei rifiuti urbani³⁰. Tematiche che ritornano con il medesimo grado di eterogeneità nella produzione normativa eurounitaria³¹, il che dimostra come, pur essendovi delle

di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, è integrato dai rappresentanti dei Ministeri competenti in relazione alla specificità della materia o dell'operazione, ai quali non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati, che possono svolgere, su designazione dello stesso gruppo di coordinamento, le funzioni di amministrazione responsabile dell'istruttoria e della proposta per l'esercizio dei poteri speciali». Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 aprile 2021, n. 81, poi, richiama nel suo preambolo l'istituto di cui in discussione nel quadro dell'introduzione del Regolamento in materia di notifiche degli incidenti aventi impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici.

³⁰ V., sul punto, la legge n. 296 del 27 dicembre 2006 nella quale, il legislatore, impegnato nella formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, ha previsto all'art. 1, comma 1116, che per l'anno 2007 una quota non inferiore a cinque milioni di euro delle risorse del Fondo unico investimenti per la difesa del suolo e tutela ambientale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, iscritte a bilancio ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, sarebbe stata riservata, in sede di riparto, alla realizzazione «di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti, in funzione della sicurezza nazionale ed in rapporto all'esigenza di prevenzione e repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti». Inoltre, il Capo VIII, art 35, comma 1 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, ha previsto (all'esito della sua conversione in legge) che gli impianti di incenerimento e quegli di incenerimento con recupero energetico costituiscono «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», in grado di garantire «la sicurezza nazionale nell'autosufficienza».

³¹ Si v., *ex multis*, il decreto legislativo 20 novembre 2008, n. 188, attuativo della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 6 settembre 2006, n.66 concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti. In particolare l'art. 1, comma 4, lettera A, prevede che «Sono escluse dall'ambito di applicazione del presente decreto le pile e gli accumulatori utilizzati in: a) apparecchiature connesse alla tutela degli interessi essenziali della sicurezza nazionale, armi, munizioni e materiale bellico, purché destinati a fini specificamente militari». Di eguale tenore è, inoltre, il Titolo I, art. 3, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49, adottato in attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 4 luglio 2012, n.19 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), il quale prevede che «Sono escluse dal campo di applicazione del presente d.lgs.: a) le apparecchiature necessarie per la tutela degli interessi essenziali della sicurezza nazionale, comprese le armi, le munizioni e il materiale bellico, purché

specificità nazionali, tra gli Stati membri esista una comune sintonia in materia.

Un *idem sentire* parzialmente osservabile anche in sede internazionale. In quest'ultimo frangente normativo è interessante notare come, quando la fonte riguardi le relazioni internazionali dell'Italia con paesi asiatici³² o

destinate a fini specificamente militari». Ulteriori esempi sono poi la Legge 3 novembre 1994, n. 640, volta alla ratifica ed all'esecuzione della convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, del 25 febbraio 1991. La fonte prevede, all'art. 2 comma 8, che «Le disposizioni della presente Convenzione non pregiudicano il diritto delle Parti di applicare a livello nazionale le leggi, i regolamenti, le disposizioni amministrative o le prassi legali ammesse miranti a tutelare le informazioni la cui divulgazione potrebbe essere pregiudizievole al segreto industriale e commerciale o alla sicurezza nazionale». Il decreto legislativo 17 gennaio 2005, n. 13, adottato in attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 marzo 2002, n. 30 relativa all'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti comunitari, tornando ad affrontare "questione ambientale" richiama la sicurezza nazionale in occasione del suo art. 2 c. 2, che prevede come le disposizioni del decreto non si applichino alle «emissioni acustiche dei voli di Stato e dei voli effettuati per fini di preminente interesse pubblico, di sicurezza nazionale, di emergenza, di soccorso, di protezione civile, di pubblica sicurezza e militari». Infine, è la cybersicurezza a rappresentare uno dei principali temi oggetto di sintonia tra la normativa interna ed eurounitaria. V. il decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 65, attuativo della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 6 luglio 2016, n. 1148, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione, che cita la sicurezza nazionale al Capo II, art. 6, punto 4. Inoltre, v. il preambolo e l'art. 2 (cc. 1, lettera c e 5) del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 207, adottato in attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 11 dicembre 2018, n. 1972. Infine, sempre in ambito "cyber", si rinvia al Capo I, art. 1, c. 3 del decreto legislativo 3 agosto 2022 n. 123, volto all'introduzione di Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Titolo III «Quadro di certificazione della cybersicurezza» del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 17 aprile 2018, n. 881 relativo all'ENISA.

³² Per quanto riguarda le relazioni dell'Italia con il continente asiatico, si v., *ex multis*, la legge 23 giugno 1990 n. 175, con la quale è stata ratificata la convenzione consolare tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare di Cina, del 19 giugno 1986. In particolare, tracce dell'istituto sono rinvenibili al Capitolo IV, art. 34 e capitolo III, art. 12, comma 4. Quest'ultimo passaggio della fonte prevede che «Nel caso di cittadini dello Stato di invio, a cui all'interno della circoscrizione consolare sia stato intimato dalle Autorità dello Stato ricevente di lasciare il territorio dello Stato o nei cui confronti sia stato emesso provvedimento di espulsione, le Autorità dello Stato ricevente devono comunicare previamente all'ufficio consolare l'adozione di tali provvedimenti. Qualora l'espulsione o l'allontanamento possano essere motivati da gravi ragioni di

ibero-americani³³, il richiamo alla sicurezza nazionale appaia privo di spazi

ordine pubblico o di sicurezza nazionale, la comunicazione potrà essere effettuata contemporaneamente alla emissione del provvedimento». Inoltre, la legge 3 ottobre 2016, n. 186, ratificando gli accordi di partenariato e cooperazione del 2012 tra gli Stati membri UE e la Repubblica dell'Iraq, nonché tra l'Unione e la Repubblica delle Filippine, offre ulteriori spunti di riflessione. Ci si riferisce in tal senso al Titolo II, sezione II, art. 30, comma 1, lettera B, n. IV, del "primo accordo", ove è previsto che «Nessuna disposizione della presente sezione può essere interpretata nel senso: [...] b) di impedire alle Parti di adottare i provvedimenti ritenuti necessari per la protezione dei propri interessi essenziali di sicurezza: [...] iv) nell'ambito di appalti pubblici indispensabili ai fini della sicurezza nazionale o della difesa nazionale». Con il Titolo II, sez. V, capo II, art. 42, comma 6 viene poi ancor più ristretto il margine di confronto, nella misura in cui è sancito che «Nessuna disposizione del presente capo può essere interpretata come un divieto per una delle Parti di adottare misure o di mantenere riservate determinate informazioni ove, nell'ambito di appalti di armi, munizioni o materiale bellico oppure di appalti indispensabili per la sicurezza nazionale o ai fini della difesa nazionale, lo ritenga necessario per tutelare i suoi interessi essenziali in materia di sicurezza». Infine, ulteriori spunti sono offerti dalla Legge 6 aprile 2016, n. 56, volta alla ratifica dell'Accordo quadro globale di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica socialista del Vietnam, dall'altra, del 2012. Nello specifico il Titolo VIII, art. 62, rubricato «Sicurezza nazionale e diffusione delle informazioni», prevede che «Nessuna disposizione del presente accordo può essere interpretata nel senso di chiedere a una delle parti di fornire un'informazione la cui diffusione sia considerata contraria ai suoi interessi essenziali di sicurezza».

³³ Quanto alle relazioni con Paesi ibero-americani, tra i molti richiami possibili, ci si limita a rinviare alla legge 10 febbraio 2015, n. 15, che ha ratificato l'accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica federativa del Brasile, del 2008. La fonte, affrontando lo svolgimento di attività lavorativa da parte dei familiari conviventi del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo, all'art. 6, prevede che «L'autorizzazione a svolgere un'attività nello Stato ricevente terminerà non appena il beneficiario cesserà di avere lo status di familiare e sarà concessa per un periodo non superiore alla durata della missione del personale accreditato. In caso di fine anticipata e improvvisa della missione da parte del personale accreditato, sarà comunque garantito al beneficiario un termine ragionevole, non superiore a tre mesi, per la definitiva conclusione dell'attività lavorativa. L'autorizzazione sarà subordinata alla condizione che il lavoro non sia riservato per legge solo ai cittadini dello Stato ricevente. Essa non potrà essere concessa alle persone che abbiano lavorato illegalmente nello Stato ricevente o vi abbiano commesso violazioni alle leggi o ai regolamenti in materia fiscale e di sicurezza sociale. L'autorizzazione potrà essere altresì negata per motivi attinenti alla sicurezza nazionale». Con la legge 24 luglio 2015, n. 120, volta alla ratifica dell'Accordo commerciale del 2012 tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Colombia e la Repubblica di Perù, dall'altra, è inoltre possibile leggere (alla lettera d, comma 1, dell'art. 81, capo 4, Titolo III) che «Quando una parte

di confronto connessi al suo impiego. La sicurezza nazionale in questi frangenti sembra configurarsi quasi come una sorta di clausola d'emergenza, sempre pronta a scattare a discrezione dello Stato al di là della portata della minaccia e della sua effettiva o potenziale presenza.

Al contrario, nelle relazioni euroatlantiche, pur venendo previsto un ricorso alla sicurezza nazionale del tutto affidato alla discrezionalità dello Stato sottoscrittore, sembrerebbe ravvisabile l'interesse a definire delle procedure in grado di accompagnare l'intervento securitario con meccanismi di confronto sulle eventuali minacce alla sicurezza nazionale. Procedure che, fondandosi sul potere compositivo del dialogo diplomatico, appaiono potenzialmente deflative dei conflitti interstatali al netto della persistente "clausola di sicurezza"³⁴.

prescrive la marcatura o l'etichettatura obbligatoria dei prodotti: [...] D) tranne qualora sia necessario tenuto conto del rischio che i prodotti rappresentano per la salute o la vita dell'uomo, degli animali o delle piante, per l'ambiente o per la sicurezza nazionale, tale parte non prescrive l'autorizzazione, la registrazione o la certificazione delle etichette o marcature come condizione essenziale per la vendita sui rispettivi mercati. La presente lettera lascia impregiudicate le misure adottate da una parte in base alla normativa interna per verificare la conformità dell'etichettatura ai requisiti obbligatori e le misure prese per contrastare le pratiche ingannevoli verso i consumatori». Inoltre, al Titolo XI, art. 295, c. 1, lettera b, n. 1, viene sancito che «Nessuna disposizione del presente accordo può essere interpretata come tale da: impedire alle parti di adottare qualsiasi provvedimento esse considerino necessario per la protezione dei loro interessi essenziali di sicurezza: [...] i) in relazione ad appalti pubblici indispensabili ai fini della sicurezza nazionale o della difesa nazionale». Infine, un ulteriore esempio di questo richiamo *tranchant* alla sicurezza nazionale è rinvenibile nell'art. 6, comma 2, della legge 29 settembre 2015, n. 166, volta alla ratifica dell'accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile sull'autorizzazione all'esercizio di attività lavorative dei familiari a carico del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo delle missioni diplomatiche e rappresentanze consolari del 2013. Il passo richiamato prevede infatti che «L'autorizzazione sarà subordinata alla condizione che il lavoro non sia riservato per legge solo ai cittadini dello Stato ricevente. Essa non potrà essere concessa alle persone che abbiano lavorato illegalmente nello Stato ricevente o vi abbiano commesso violazioni alle leggi o ai regolamenti in materia fiscale e di sicurezza sociale. L'autorizzazione potrà essere altresì negata per motivi attinenti alla sicurezza nazionale».

³⁴ Iconici, sul punto, sono i richiami all'istituto presenti nella legge 30 dicembre 2008, n. 216. Nello specifico, la fonte ha ratificato l'accordo inerente alla conduzione di «ispezioni su sfida» da parte dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (ai sensi della Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione) stipulato a Roma il 27 ottobre 2004. Il primo richiamo, rinvenibile nella parte V, passaggio 2, mette in luce

3. *Profili critici, limiti operativi e possibili prospettive del comparto della sicurezza nazionale in un contesto repubblicano e democratico*

Pare opportuno, a questo punto, parlare di alcuni profili organizzativi e concretamente operativi di questo istituto. In prima battuta, a dover essere affrontato è il tema del c.d. doppio binario, su cui si fonda l'attuale organizzazione delle agenzie di *intelligence*, a cui è affidata la cura in concreto della sicurezza nazionale.

Da tempo questo presidio si è sviluppato lungo due direttrici operative ben precise: quella interna e quella esterna.

Gli organi incaricati di questa attività, che hanno avuto a lungo carattere squisitamente militare, sono stati interessati nel corso del Novecento da una progressiva integrazione soggettiva di estrazione civile³⁵.

L'attuale frazionamento delle competenze, oltre a distinguere la tutela del Paese da minacce internazionali (affidata alla componente militare) da quella riferibile a minacce di carattere nazionale (rimessa alla componente civile), si fonda sul tacito presupposto che la democraticità degli interventi pubblici di settore sia conseguibile attraverso la reciproca e "antagonista" sorveglianza tra agenzie. Tuttavia, la rapidità con cui si manifestano le attuali minacce alla sicurezza nazionale, la loro difficile

l'approccio "diplomaticamente orientato" appena richiamato. Il passaggio prevede infatti che «l'Italia accorderà agli Stati Uniti il diritto, in conformità con i Paragrafi da 46 a 52 della Parte X dell'Annesso sulle Verifiche, di negoziare in maniera congiunta l'accesso e di adottare ogni misura atta a proteggere la loro sicurezza nazionale. L'accesso ad ogni nave o aeromobile di bandiera sarà controllato dalla Parte proprietaria di tali beni». Il secondo richiamo è poi rinvenibile nella medesima "parte", ma al successivo passaggio 3. La fonte sancisce in questo caso che «l'Italia avrà il diritto, ai sensi dei Paragrafi da 46 a 52 della Parte X dell'Annesso sulle Verifiche, di adottare ogni misura necessaria a proteggere la propria sicurezza nazionale». La qualcosa torna a mettere in luce, anche nei rapporti italo-statunitensi, una residuale possibilità di ricorso alla sicurezza nazionale in qualità di "meccanismo di sospensione tranchant" degli obblighi pattizi.

³⁵ V. A. CANZILLA, A. PANI, G. OTTONELLO, *I servizi segreti italiani, ieri ed oggi*, in *Analytica for intelligence and security studies*, maggio 2020. Va detto che, per quanto questa "primazia militare" abbia caratterizzato per lungo tempo la risposta istituzionale alle minacce alla sicurezza nazionale, svariati furono i contributi offerti in materia dalla "componente civile", pur non essendo stabilmente inquadrati nei gangli dello Stato apparato. V., a riguardo, P. PICCIONE (a cura di), *Raffaele Rubattino. Un armatore genovese e l'Unità d'Italia*, Cinisello Balsamo, 2010.

collocabilità geografica e il loro frequente carattere ibrido *on line-off line* impone di ripensare l'organizzazione sin qui sviluppata dal legislatore.

Inoltre, ove si volesse sorvolare sugli ostacoli materiali per l'efficienza del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, non mancano le “contraddizioni sistemiche” di questa risalente scelta organizzativa dell'amministrazione della sicurezza nazionale. La qualità democratica dell'intervento securitario in questione non dovrebbe, infatti, riposare su un antagonismo delle amministrazioni coinvolte dal suo presidio, bensì sulla performatività degli strumenti parlamentari predisposti a tal scopo dall'ordinamento.

Proprio questi meccanismi di controllo rappresentano un ulteriore aspetto della questione meritevole di approfondimento.

Si pensi, in tal senso, al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica³⁶ (Copasir) nonché agli ulteriori strumenti di controllo politico³⁷ come le commissioni di inchiesta³⁸.

Per quanto riguarda il Comitato, esso è composto da dieci membri, di cui cinque deputati e altrettanti senatori, la cui nomina deve realizzarsi in modo da garantire la pari rappresentatività della maggioranza parlamentare e delle minoranze. Il suo presidente è eletto dai membri del Copasir tra uno degli esponenti delle opposizioni. L'organo svolge attività consultive, di indirizzo e controllo.

Quando sorge un conflitto tra il Copasir e la Presidenza del consiglio,

³⁶ Quanto ai poteri e alle funzioni di quest'organo v. M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 2014; nonché le recenti riflessioni contenute in AA.VV., *La sicurezza come interesse costituzionale: il caso “Copasir”*, Roma-Trani, 2022.

³⁷ Per una recente ricostruzione del tema v. M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022.

³⁸ Per quanto gli strumenti parlamentari di informazione, indirizzo e controllo siano molteplici e molti di essi si siano dimostrati in via di principio utili allo scopo, sul punto, ad essere meritevoli di uno specifico *focus* sono le commissioni di inchiesta. Si pensi, in tal senso, a quelle istituite dalla legge 5 maggio 1961, n. 325, dalla legge 31 marzo 1969, n. 93 o, ancora, a quella istituita dalla legge 17 maggio 1988, n. 172, e rinnovata, a più riprese, anche una volta conclusa la X legislatura. Per un approfondimento dottrinale, v. M. MALVICINI, *Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare. Il Rapporto tra presidente del Consiglio dei ministri e Copasir alla luce dei più recenti interventi legislativi (legge 11 dicembre 2015, n. 198)*, in *Forum di quaderni Costituzionali*, 11 maggio 2016; I. STOLZI, *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (Italia 1981-1900)*, Milano, 2015; A. ISONI, *Sui limiti del potere di inchiesta nel parlamento bipolare*, in *Rivista AIC*, 2011.

che rappresenta il suo interlocutore privilegiato ma non esclusivo, il Comitato può interessare della vicenda l'assemblea nel suo insieme. Quindi, è il Parlamento nel suo complesso ad essere titolare della funzione di controllo circa la tutela della sicurezza nazionale, anche se in sostanza questo sindacato si risolve spesso nell'operato del solo Copasir.

Tenendo conto che dall'inizio della presente legislatura più volte è stata ventilata l'ipotesi di una riforma del quadro normativo in tema di *intelligence*³⁹, non pare fuori luogo interrogarsi sui possibili sviluppi di questa materia. Infatti, al di là di un auspicato superamento della diffidenza per una unificazione delle agenzie, verrebbe da domandarsi se non sia possibile immaginare un intervento che, incidendo sul piano soggettivo dell'organo di controllo per eccellenza (il Copasir), possa rafforzare la qualità e l'autorevolezza del sindacato parlamentare, riuscendo a garantire proprio nel quadro dei meccanismi di controllo un utile spazio di compensazione per il principio democratico e fors'anche per quello autonomistico. Si pensi, in tal senso, ad una integrazione dei Presidenti delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città nel quadro del Comitato. Intervendendo sul livello di pluralità delle soggettività politiche coinvolte dall'attività di controllo si potrebbe garantire una ancor più efficace attività di sindacato ispettivo, in grado di offrire a ciascuna articolazione della Repubblica la possibilità di verificare la legittimità dell'operato del Governo e delle agenzie poste al suo servizio.

Sempre rimanendo in tema di controllo sul "sistema di informazione", è poi utile riflettere sullo *status* del singolo operatore e segnatamente sulle prerogative ad esso riconosciute da parte dell'ordinamento.

In particolare, se coinvolto da un procedimento giudiziario, atto ad accertare eventuali sue responsabilità penali, ha il dovere di opporre all'autorità giudiziaria il segreto di Stato ogni qualvolta gli venga richiesto di riferire su fatti o soggetti, la cui pubblica conoscibilità sia in grado di rappresentare una minaccia alla sicurezza nazionale⁴⁰. Questa previsione,

³⁹ Per una sintesi dei *desiderata* politici di "maggioranza ed opposizione", v. il contributo di E. PERRONE, *Intelligence, Rizzi si insedia al Dis: tre sfide sul tavolo*, in *il Sole 24 ore*, 16 gennaio 2025, reperibile al link www.ilsole24ore.com

⁴⁰ Un tema, quello del segreto di Stato, che ha, a più riprese, sollecitato l'interesse della dottrina. V., *ex multis*, i contributi di G. DALIA, M. PANEBIANCO, *Il segreto di Stato. Una indagine multidisciplinare sull'ecquo bilanciamento di ragioni politiche e giuridiche*, Torino, 2022; A. MITROTTI, *Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, 2018, 5 luglio 2018; P. PICCIACCHIA, *La dimensione del controllo parlamentare su*

che da un lato si rende indispensabile per l'efficace manifestarsi dell'azione securitaria, apre a plurimi profili problematici.

In prima battuta, i soggetti offesi dalle condotte contestate all'operatore di *intelligence* restano privi di un concreto esercizio del diritto a un ricorso effettivo. Se il segreto apposto dovesse essere confermato dal Presidente del Consiglio o dalla sua autorità delegata, infatti, il processo dovrebbe necessariamente chiudersi a meno che il giudice interessato dal procedimento non ravvisi la possibilità di addivenire ad una pronuncia anche in assenza del dato informativo secretato.

Nella prospettiva dell'operatore, invece, il segreto genera una duplice ricaduta. Se egli è colpevole, grazie all'opposizione del segreto la sua colpevolezza non potrà essere sanzionata, neppure quando la condotta meritevole di censura non rientri nelle tipologie di illecito per cui è esclusa la punibilità. Se al contrario egli non è responsabile delle condotte di cui è accusato, al netto della presunzione di innocenza,

segreto di Stato e intelligence alla prova delle crescenti esigenze di sicurezza degli Stati tra problemi aperti e prospettive: le esperienze di Italia, Francia e Belgio, in *Democrazia e Sicurezza*, 2018, pp. 37 ss.; V. PUPO, *Segreto di Stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Milano, 2018; R. PROSSOMARITI, *Riflessioni sul segreto di Stato a partire dal caso Abu Omar: quali prospettive dopo la condanna di Strasburgo?*, in *Costituzionalismo.it*, 2016; E. RINALDI, *Arcana imperii, Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016; N. LUPO, *Quando i cittadini non devono sapere: fondamento e limiti del segreto di stato*, in *Lo statuto giuridico delle informazioni. Atti del convegno Milano, 24 maggio 2010*, a cura di G. COCCO, Milano, 2012, pp. 117 ss.; R. ORLANDI, *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 2327 ss.; A. PACE, *Sull'asserita applicabilità all'imputato dell'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di stato e sull'inesistenza dei "fatti eversivi" come autonoma fattispecie di reato. Osserv. a C. Cost., sent. n. 40 del 2012*, in *Rivista AIC*, 2012; C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, Padova, 2010; T.F. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*, AA. VV., Vol. IV, Torino, 2010, p. 1677ss.; A. MASARACCHIA, *Può il mero silenzio della legge n. 124 del 2007 (e della Corte costituzionale) far ripensare la questione del diritto alla prova dell'imputato su fatti coperti da segreto di Stato?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2010, pp. 5229 ss.; A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, in *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività d'intelligence*, a cura di G. ILLUMINATI, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 3ss; F. RAMACCI, *Segreto di Stato, salus rei publicae e «sbarramento» ai p.m.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2009, pp. 1015 ss.; A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124/2007*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 4046 ss.; G. SCANDONE, *Il segreto di stato come species del genus segreto. Definizione*, in *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, Milano, 2008, pp. 452 ss.; U. ROSSI MERIGHI, *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, Napoli, 1994; A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1976, pp. 1768 ss.

neppure la sua estraneità ai fatti potrà essere effettivamente appurata dall'autorità giudiziaria.

Nei casi in cui l'apposizione del segreto generi un disallineamento interpretativo tra il soggetto deputato alla conferma del segreto e l'autorità giudiziaria procedente, allora la vicenda approderà alla Corte costituzionale attraverso un ricorso per conflitto di attribuzione e la Corte, in questo caso, avrebbe il compito di verificare che l'apposizione del segreto sia legittima, non potendo essere opposto alla Consulta il medesimo segreto⁴¹.

A margine di questo richiamo al potere conoscitivo della Corte costituzionale, pare opportuno domandarsi se ed in che modo sia costituzionalmente possibile immaginare una più intensa integrazione del Giudice del conflitto nei processi di monitoraggio della natura democratica delle attività di *intelligence* e del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica nel suo complesso.

Un tema, quello del ruolo della giurisdizione costituzionale nel presidio della sicurezza nazionale, che ha trovato interessanti occasioni di riflessione nel quadro dello spazio giuridico europeo ed in special modo con riferimento al recente caso rumeno⁴².

Quanto all'Italia, sono svariati i profili di interesse che ha offerto, sul tema, il c.d. "decreto sicurezza" del 2025. Sono molte, infatti, le criticità rilevate in dottrina, all'indomani dell'adozione del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48⁴³, convertito in legge dalla legge 9 giugno 2025, n. 80.

Vi è stato chi si sia spinto a parlare di questa fonte come del

⁴¹ Quanto all'impossibilità di opporre il segreto di Stato ai giudici della Consulta, v. l'art. 202, c. 8, del codice di procedura penale. Circa il contributo della dottrina riguardo al ruolo della Corte costituzionale in tema di segreto di Stato, si v. N. TIRINO, *Segreto di Stato e conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Dirittifondamentali.it*, 2016; G. ARCONZO, I. PELLIZZONE, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 2012, pp. 22 ss.

⁴² Ci si riferisce, in tal senso, al "caso Georgescu". Per una ricostruzione della vicenda v. REDAZIONE ESTERI, *Romania, la Corte costituzionale conferma l'esclusione del filorusso Georgescu dalle presidenziali*, in *La Repubblica*, 11 marzo 2025, www.repubblica.it. Quanto alle riflessioni elaborate sul punto dalla dottrina, v. S. SASSI, A. STERPA, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *federalismi.it*, 2025, pp. 162 ss.

⁴³ Rubricato «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario».

«punto di “caduta” di questioni antiche e decisive per la nostra forma di governo e per la nostra forma di Stato»⁴⁴.

Queste criticità sono state sintetizzate in una lettera aperta intitolata “*Appello per una sicurezza democratica*” la quale, aprendosi con una chiamata di responsabilità della dottrina giuspubblicistica in presenza di «forzature istituzionali di particolare gravità», contesta in via preliminare l'assenza di straordinarietà e di un reale presupposto di necessità e di urgenza tale da giustificare il ricorso al potere di decretazione, tanto più che l'atto avente forza di legge in questione ha privato il Parlamento del suo peculiare potere, impegnato com'era nel completamento dell'*iter legis* connesso al c.d. d.d.l. Sicurezza⁴⁵, dopo lunghi mesi di acceso dibattito parlamentare.

Oltre al *vulnus* causato alla funzione legislativa delle Camere, e dunque al di là dei vizi di metodo, i firmatari hanno ulteriormente ravvisato l'esistenza di svariati vizi di merito.

Sarebbe rilevabile, infatti, un disegno repressivo di quelle forme di dissenso che è fondamentale riconoscere in una società democratica, che trova il proprio punto di caduta giuridico in un irragionevole aumento qualitativo e quantitativo delle sanzioni penali. Inoltre, un simile intervento di riforma di carattere penalistico si scontra, ad avviso dei firmatari, con la peculiare dimensione temporale dell'efficacia del decreto legge. Il principio di colpevolezza, infatti, impone di mettere il cittadino nelle condizioni di poter conoscere con un certo margine di latenza tra l'adozione della fonte giuridica e la sua entrata in vigore, se una data condotta è idonea a configurare una specifica fattispecie di reato. L'immediata entrata in vigore del c.d. d.l. sicurezza, come è agevole notare, impedisce che questo prerequisite venga efficacemente soddisfatto.

Tuttavia, ad avviso della medesima dottrina, molti altri principi sarebbero suscettibili di illegittime compressioni da parte dell'intervento normativo del governo. Il principio di uguaglianza, ad esempio, non parrebbe consentire di poter porre sullo stesso piano i centri di trattenimento per stranieri extracomunitari al carcere o la resistenza passiva a condotte attive di rivolta. Una simile equiparazione contrasterebbe con l'art. 13 Cost. e, dunque, con la tutela della libertà personale.

La lettera evidenzia inoltre che analoga compressione sarebbe riferibile al c.d. daspo urbano, disposto dal questore che, uniformando il

⁴⁴ R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, cit.

⁴⁵ Ci si riferisce in tal senso al Atto del Senato 19 settembre 2024, n. 1236.

trattamento del condannato a quello del denunciato, si pone in contrasto con il dettato costituzionale.

Un ulteriore profilo problematico attiene poi alla possibilità, riconosciuta in favore degli agenti di polizia, di poter portare armi, anche diverse da quelle di ordinanza, fuori dal servizio.

Infine, l'indeterminatezza semantica di alcuni passaggi del decreto, con cui viene inasprita la sanzione ove l'illecito penale venga commesso in occasione di pubbliche manifestazioni, si pone, secondo i costituzionalisti firmatari, in contrasto con il principio di tipicità delle condotte penalmente rilevanti, con quanto previsto dall'art. 17 Cost. o con il principio di determinatezza e di tassatività, *ex* art. 25 Cost.

Al netto delle valutazioni politiche orientate ad offrire una chiosa dell'appello, ciò che è rilevabile, sul piano scientifico, è che l'adozione di questo decreto rende evidente l'inasprimento del sempre attuale, e talvolta dilemmatico, rapporto tra potere e libertà ovvero tra diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti⁴⁶. I firmatari della lettera, a riguardo, offrono uno spunto di riflessione di particolare utilità. Infatti, l'appello si chiude con un invito, rivolto a tutti gli organi di garanzia costituzionale a mantenere alta l'attenzione, censurando «questo allontanamento dallo spirito della nostra Costituzione, che fonda la convivenza della comunità nazionale su democrazia, pluralismo, diritti di libertà ed uguaglianza di fronte alla legge, affinché nessuno debba temere lo Stato e tutti possano riconoscerne, con fiducia, il ruolo di garante della legalità e dei diritti»⁴⁷.

Ancora, vi è un aspetto del decreto che, pur non trovando espresse censure nella lettera appena richiamata, solleva non poche perplessità. Ci si riferisce al contenuto dell'art. 31, che interviene sul quadro giuridico riferibile al sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.

⁴⁶ Una dicotomia che ha visto l'emersione di differenti approcci dottrinali al tema. V., a mero esempio di questa differenza interpretativa, G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, 2019, pp. 69 ss.; M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2013, pp. 1 ss.; G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario, in Percorsi costituzionali*, 2008, pp. 31 ss.; G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza tra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, Boletín mexicano de derecho comparado, vol. 37, p. 439.

⁴⁷ V. REDAZIONE, DI SICUREZZA. *Oggi a Roma grande manifestazione nazionale. Sul sito di Articolo21 l'appello pubblico di 257 giuristi di tutte le Università italiane. Quasi 10mila firme sul nostro sito*, in *Articolo21*, 27 aprile 2025, reperibile al link www.articolo21.org

Il passaggio che qui rileva modifica profondamente i “connotati ordinamentali” delle garanzie funzionali dei già richiamati operatori di *intelligence*⁴⁸, i quali, se autorizzati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dalla c.d. “autorità delegata”, hanno facoltà di tenere condotte (*ex art.* 17, l. 124/2007) idonee a configurare specifiche fattispecie di reato, a condizione che le stesse siano indispensabili per le finalità istituzionali perseguite dalle agenzie e che le condotte in questione non rischino di pregiudicare la vita, l'integrità fisica, la libertà personale, la salute o l'incolumità delle persone. Inoltre, le condotte scriminate, non possono includere in nessun caso reati in concomitanza dei quali sia esclusa l'opponibilità del segreto di Stato. Una causa di giustificazione speciale che esclude l'antigiuridicità del fatto, rendendo il comportamento formalmente tipico ma non illecito⁴⁹.

La disciplina di settore che risulta alla luce del decreto appare quantitativamente, ma soprattutto, qualitativamente, più ampia, estendendo le cause di giustificazione, fino a ricomprendere quella di detenzione e divulgazione di materiali con finalità di terrorismo, inclusi manuali per la costruzione di ordigni o l'esecuzione di sabotaggi, *ex art.* 270-*quinquies*, c. 3, c.p.

Vi è stato, inoltre, chi si sia spinto ad affermare, nel quadro del pubblico dibattito, come il “decreto sicurezza” sia una fonte in cui spiccano, con riferimento alle garanzie funzionali, condotte criminose in teoria più consone «alle attività di agenti provocatori che di servizi di *intelligence*»⁵⁰. Al di là dell'estensione del catalogo dei reati oggetto di scriminante, infatti, il profilo forse più delicato riferibile all'intervento riformatore di cui all'art. 31 attiene al superamento dell'applicabilità delle garanzie funzionali non solo alla condotta del partecipe alle attività delle associazioni sovversive

⁴⁸ Da ultimo v. A. MILONE, *La responsabilità penale degli operatori d'intelligence e la speciale causa di giustificazione: le novità sostanziali in tema di garanzie funzionali contenute nel D.L. “Milleproroghe” e nel D.D.L. Sicurezza approvati dal Governo Meloni*, in *Archivio Penale*, 2024, pp. 1 ss.

⁴⁹ Per un contributo giurisprudenziale in materia, v. la posizione assunta dalla Suprema Corte di Cassazione. Cassazione Penale, sez. I, 13 gennaio 2012, n. 1234.

⁵⁰ V. REDAZIONE, *Quali confini per i poteri dei Servizi? A margine del decreto Sicurezza e del caso Paragon Graphite*, in *Questione Giustizia*, 16/06/2025, www.questionegiustizia.it. Quanto al risalente dibattito dottrinale in materia, si rinvia a R. MINNA, A. SUTERA SARDO, *Agente provocatore. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003; C. DE MAGLIE, *L'agente provocatore. Un'indagine dottrinale e politico-criminale*, Milano, 1991; A. MALINVERNI, voce *Agente provocatore*, in *Noviss. Dig. It.*, I, Torino, 1957, 396 ss.; T. DELOGU, *La responsabilità penale dell'agente provocatore*, in *Studi Sassaresi*, XV, Sassari, 1937.

con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico, ma anche a quella del soggetto impegnato in attività di organizzazione e direzione delle medesime compagini⁵¹. Pur essendovi ulteriori aspetti dell'articolo degni di nota, su cui tuttavia si ritiene opportuno soprassedere in questa sede, appare di particolare utilità riflettere proprio su quest'ultimo profilo di riforma.

Nell'art. 31, infatti, le critiche mosse al d.l. sicurezza nel suo complesso trovano una formidabile cassa di risonanza, tanto più che ciascuno dei vizi di costituzionalità subisce, nella sua lettura combinata con l'attuale statuto giuridico della sicurezza nazionale, un processo di espansione la cui portata è pari al grado di elasticità interpretativa dell'istituto oggetto di questo lavoro.

Va detto che il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, in una memoria del 2024 trasmessa al Senato evidenziò, con riferimento all'art. 31 dell'ormai accantonato d.d.l. sicurezza che riproduceva in larga parte quanto attualmente contenuto nell'articolo di cui si discute, come «Alcune informazioni di rilevanza operativa e destinate a una ristretta cerchia di persone sono acquisibili solo da chi, in qualità di partecipe al sodalizio, riesce a guadagnare la fiducia dei sodali e dei promotori, progredendo nel ruolo sino a rivestire incarichi di tipo direttivo e organizzativo»⁵². Una posizione comprensibile, frutto di un'analisi politica fondata senza dubbio su una conoscenza diretta e fattuale delle sfide che quotidianamente sono tenute ad affrontare le agenzie di *intelligence* italiane.

Analogamente, occorre notare come sarebbe stato altrettanto politicamente opportuno e costituzionalmente doveroso intervenire su un tema così delicato, come le garanzie funzionali degli operatori Aisi ed Aise, attraverso i tradizionali canali parlamentari di esercizio del potere legislativo. Verrebbe inoltre da domandarsi se proprio in un frangente storico così geopoliticamente instabile⁵³ e politicamente polarizzato, un

⁵¹ Aspetto richiamato, di recente, dal contributo di G. CAIAZZA, *Il rovescio del diritto - La pillola*, in *Radio Radicale*, 14/06/2025, www.radioradicale.it

⁵² Dichiarazioni riportate dalla testata giornalistica *Il Fatto Quotidiano* in un articolo del 2025. Si v., in tal senso, F.Q., *Ddl Sicurezza, i familiari delle vittime delle stragi chiedono un'audizione al Senato: "A rischio la sicurezza dell'ordine democratico"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 5 marzo 2025, www.ilfattoquotidiano.it

⁵³ Sul punto, Il Ministro della Difesa ha recentemente dichiarato «Il centro del mondo non sono più Usa e Ue, la Nato si adegui ai temi cambiati. [...] Se la Nato è nata

intervento manutentivo della legge 124/2007 non si sarebbe dovuto realizzare attraverso la procedura rinforzata di cui all'art. 138 Cost., al fine di garantire a simili scriminanti, tanto giuridicamente estreme quanto politicamente controverse, il necessario crisma di democraticità.

In prospettiva formalistica esso è certamente garantito dalla legge di conversione del 9 maggio 2025, tuttavia, l'opzione procedurale rischia di influire, se non sulla sicurezza oggettiva, certamente su quella soggettiva e dunque sul vincolo di fiducia che lega governanti e governati, posto alla base del contratto sociale su cui si realizza quotidianamente l'architettura sociopolitica dello Stato.

Inoltre, sempre nel quadro di questa relazione tra scelte tecnico-giuridiche in tema di garanzie funzionali e tenuta della forma di Stato, emerge un ulteriore elemento di riflessione. Se, come segnalato da esponenti del governo, l'attuale configurazione delle minacce alla sicurezza nazionale impongono un rafforzamento delle "capacità operative" degli apparati di *intelligence* anche, *ob torto collo*, a costo di incidere su tutta una rosa di principi fondamentali per la nostra identità costituzionale, analoga attenzione si sarebbe dovuta apprestare al rafforzamento di quei meccanismi di controllo di cui il sistema di informazioni per la sicurezza della Repubblica pure è dotato.

Si potrebbe replicare che simili controlli già esistono e che, senza dubbio, organi come il Copasir devono essere informati ad operazioni concluse delle attività di Aisi ed Aise. Ciononostante, l'indeterminatezza interpretativa dell'istituto in nome del quale queste ultime operano (la sicurezza nazionale) impone responsabilità, oltre che per il singolo operatore anche per l'organo costituzionale che voglia regolare le sue attività. Allora non pare fuori luogo domandarsi se non sarebbe stato più opportuno prevedere l'obbligo di immediata comunicazione al Copasir in caso di attivazione di queste nuove e più estese garanzie, ovvero il potere per l'organo parlamentare di opporre un veto all'autorizzazione in questione, con contestuale e immediato trasferimento al *plenum* dell'aula per la composizione del conflitto.

Accantonando i profili problematici connessi al decreto sicurezza, su

per garantire la pace e la mutua difesa o diventa un'organizzazione che si prende questo compito parlando con il Sud del mondo oppure non raggiungeremo l'obiettivo di avere sicurezza all'interno di regole che valgano per tutti». V. per ulteriori dettagli, REDAZIONE, Crosetto, *'i tempi sono cambiati, cambi anche la Nato'*, in *Ansa*, 21 giugno 2025, www.ansa.it

cui perfino la Corte di Cassazione⁵⁴ ha già formulato alcune preliminari critiche e su cui dottrina e giurisprudenza avranno modo di riflettere nel prossimo futuro, pare opportuno spendere alcune parole circa il rapporto tra l'istituto e il tema delle risorse.

Quanto ai profili economico-finanziari della sicurezza nazionale è possibile rilevare una notevole capacità dell'istituto di condizionare l'intervento pubblico sui mercati.

In particolare, ad essere meritevole di attenzione è il c.d. *golden power*, evoluzione della *golden share*⁵⁵ di fine Novecento, che si caratterizza per la scarsa chiarezza della sua portata applicativa. Una incertezza interpretativa che ha indotto il legislatore ad accostare alla notifica⁵⁶ (comunicazione formale dell'operatore economico interessabile dai "poteri speciali" in grado di dare avvio all'attivazione del *golden power*) la prenotifica⁵⁷. Quest'ultima si sostanzia di un meccanismo, ben più snello di quello riferibile al tradizionale strumento informativo, attraverso il quale le imprese intenzionate a porre in essere una data operazione economica potenzialmente suscettibile di attivare i poteri speciali, sottopongono la propria "intenzione" al vaglio di un comitato tecnico. Per quanto meritorio, l'intervento di riforma non ha ridotto l'evanescenza applicativa⁵⁸ di questo strumento, ma si

⁵⁴ V. la Relazione dell'Ufficio del Massimario, Corte Suprema di Cassazione 23 giugno 2025, n. 33

⁵⁵ Per una ricostruzione del processo evolutivo dei cc.dd. poteri speciali v. T. DI PROSPERO, *Golden power tra compatibilità sovranazionale e parallelismi d'intervento pubblico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, pp. 395 ss.; A. ILACQUA, *L'ascesa dei golden powers. Dallo Stato imprenditore allo Stato protettore*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, pp. 429 ss.; C. GENGARO, *Stato e mercato. Dalla «Golden share» al «golden power»*, Napoli, 2023; A. SANDULLI, *Esercizio dei poteri speciali e sorte dell'impresa strategica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, pp. 463 ss.; R. GAROFOLI, *Golden share e authorities nella transizione della gestione pubblica alla regolazione dei servizi pubblici*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, pp. 159 ss.

⁵⁶ Obbligatoria (ex artt. 1 c. 4 e 5, 2, c. 2, e 2 *ter* del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21) per i soggetti coinvolti dall'operazione economica d'interesse ai fini dell'esercizio dei poteri speciali, rappresenta lo strumento che dà avvio al processo di valutazione governativa degli elementi necessari ai fini del ricorso al *golden power*. Essa, indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, innesca la fase istruttoria, in esito alla quale il Consiglio dei ministri sarà libero di procedere, ove lo ritenga opportuno, con l'effettivo esercizio dei poteri speciali.

⁵⁷ V. R. CHIEPPA, *La nuova disciplina del golden power dopo le modifiche del decreto-legge n. 21 e della legge di conversione 20 maggio 2022*, in *Federalismi.it*, pp. 1 ss.

⁵⁸ Questa procedura semplificata mira a rispondere ad un bisogno di chiarezza, manifestato dal tessuto industriale e finanziario del Paese, che aveva mostrato non poche

è limitato a scongiurare parzialmente il rischio per gli attori economici di incorrere nelle sanzioni per la mancata notifica⁵⁹.

Da qui la presa d'atto di quanto una chiara definizione della sicurezza nazionale non si renda necessaria solo in una prospettiva giuridica in senso stretto, ma anche ai fini di una chiara lettura delle dinamiche di mercato che, in ragione della sua tutela, possono essere profondamente condizionate senza che un simile condizionamento sia neppure prevedibile dagli stessi operatori economici con un sufficiente grado di probabilità.

Il *golden power*, infatti, rappresenta la leva politica attraverso cui è riconosciuto al governo il potere di intervenire sul mercato per tutelare gli interessi nazionali, *rectius* la sicurezza nazionale. Questo intervento, però, è, ad un tempo, distorsivo della libertà di iniziativa economica (nell'ottica di una effettiva garanzia dell'utilità sociale dell'iniziativa medesima) e della stessa stabilità dei mercati. È infatti estremamente difficile per gli operatori economici prevedere se ed in che modo le proprie strategie imprenditoriali potranno essere intercettate dall'intervento pubblico economico di carattere securitario, come altrettanto complesso è per i medesimi attori poter definire piani aziendali alla luce di una rinnovata "fascinazione politica" per l'impiego del dazio come strumento di contrattazione geopolitica e non come mero strumento di garanzia delle filiere industriali nazionali.

Quanto appena rappresentato rende evidente come riflettere intorno alle coordinate giuridiche della sicurezza nazionale non sia una mera "questione di diritti".

Il contenuto giuridico dell'istituto, infatti, è in grado di incidere profondamente sul piano delle risorse, che attengono tanto all'impegno finanziario pubblico in tema di sicurezza oggettiva quanto al peso economico che genera la necessità di far fronte alle esternalità negative di quelle distorsioni politiche del mercato poste in essere in nome della sicurezza nazionale.

Sul piano delle libertà negative, poi, la combinazione delle leve istituzionali in grado di condizionare l'iniziativa privata, generando un'incertez-

difficoltà nell'inquadrare le proprie scelte imprenditoriali alla luce di una disciplina che, ad oggi, appare farragিনosa, frammentaria e sottoposta ad un processo di progressiva espansione. Sul punto v. R. GAROFOLI, *Golden power e controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative*, in *Federalismi.it*, 2019, pp. 1 ss.

⁵⁹ V. il caso emerso con riferimento al "Gruppo Stellantis" in REDAZIONE ECONOMIA, *Comau, il governo pensa all'estrema ratio: multa da 5 miliardi a Stellantis per la mancata notifica*, in *Corriere della sera.it*, 24 luglio 2024, www.corriere.it.

za prognostica degli operatori del mercato, frenano tanto l'espansione delle filiere produttive quanto la connessa crescita dei livelli di occupazione. La qualcosa comporta che, in nome di un impiego eccessivamente elastico dell'istituto, si rischi di osservare l'emersione di un paradosso securitario. È infatti possibile che un simile scenario si caratterizzi per un aumento dei livelli di indebitamento pubblico, un indebolimento del sistema economico nazionale, un impoverimento del ceto medio e delle fasce sociali a basso reddito, senza che sia empiricamente osservabile e socialmente percepibile un miglioramento qualitativo degli standard di sicurezza. Al contrario, se simili fenomeni di instabilità dovessero perdurare nel tempo si rischierebbe di alimentare un circolo vizioso che, traslando l'instabilità di cui si discute dal piano economico a quello giuridico, possa trasfigurare il c.d. "stato d'emergenza" in un concreto "stato d'eccezione".

4. *Un possibile approccio interpretativo dell'istituto*

Alla luce di quanto esposto, non resta che tracciare dei possibili indirizzi d'azione in grado di garantire all'istituto ed ai soggetti da esso interessati un nuovo e agevole spazio di operatività.

Tenendo conto che la natura cangiante delle minacce alla sicurezza nazionale impedisce di determinare un granitico perimetro di sua applicazione, resta comunque possibile realizzare dei solidi ancoraggi interpretativi, in grado di indirizzare l'interprete e il decisore pubblico nei processi di loro identificazione e contrasto. La sicurezza nazionale può pertanto essere definita, mutuando solo parzialmente la proposta interpretativa offerta dal c.d. Glossario *intelligence*⁶⁰, come quella condizione in cui ad un Paese risultino garantite possibilità di sviluppo pacifico attraverso la salvaguardia dell'intangibilità delle sue componenti costitutive, dei suoi principi fondamentali e degli interessi che, in ragione della perpetuità dei primi e dell'effettività dei secondi, siano qualificabili come indefettibili.

Questa definizione, ben più restrittiva di quella offerta dal citato glossario, si propone di fondare questo istituto sui cc.dd. principi fondamentali che, in Assemblea costituente, Aldo Moro definì come la «chiave di

⁶⁰ V. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *Voce Sicurezza nazionale*, in *Glossario intelligence - Il linguaggio degli organismi informativi*, maggio 2019, p. 90.

volta della nostra Costituzione, il criterio fondamentale di interpretazione di essa»⁶¹. Questi ultimi rappresentano ad un tempo presupposto e finalità dell'esperienza politicamente organizzata italiana di matrice repubblicana, la cui compromissione costituirebbe, in prospettiva materiale ed ideale, una frattura istituzionale tale da generare un radicale strappo con la pregressa continuità costituzionale.

Considerando la diffusa presenza dell'istituto nell'ordito normativo interno, unionale ed internazionale, una definizione di questo tipo permetterebbe di superare l'attuale adesività della sicurezza nazionale alla categoria dell'interesse nazionale *tout court*. Esso, infatti, pur essendo sempre meritevole di una tutela (anche incisiva) nel quadro dell'ordinario governo del Paese, non rappresenta, al di là delle distinte sensibilità politiche che possono avvicinarsi sul "ponte di comando", necessariamente un presupposto della piena resilienza dello Stato apparato, della libera sopravvivenza dello Stato comunità o dell'effettiva perduranza dell'identità costituzionale.

Ciò impone di operare una selezione degli interessi nazionali sulla base del vincolo che lega questi ultimi alle categorie appena richiamate, in ragione del quale essi possano dirsi indefettibili, poiché indefettibili sono la tenuta delle istituzioni, la sopravvivenza della comunità o l'effettività del modello politico-costituzionale.

La legge ordinaria appare la soluzione in grado di garantire un equilibrato bilanciamento tra le "esigenze giuridiche" sottese alla tenuta dell'ordinamento e le necessità politiche di operare nel quadro di maggioranze di "relativamente agevole raggiungimento". Con riguardo ai profili procedurali, questo sforzo chiarificatore in tema di sicurezza nazionale dovrebbe pertanto realizzarsi in ambito parlamentare.

Peraltro, occorre evidenziare come la delicatezza della materia e la necessaria stabilità di lungo periodo della sua applicabilità dovrebbero indurre il legislatore a propendere per la cristallizzazione dell'impianto normativo attraverso una "fonte rafforzata" come la legge costituzionale. Essa, infatti, garantirebbe all'intervento una legittimazione partiticamente trasversale e una certa sua "immunizzazione" da eventuali tentazioni riformatrici dettate da contingenti esigenze di "segreteria".

Va detto, in ogni caso, come urga un dibattito che, superando logi-

⁶¹ A. MORO, *Assemblea costituente. Resoconto della seduta pomeridiana di giovedì, 13 marzo 1947*, in documenti.camera.it, pp. 2039 ss., spec. p. 2043.

che provinciali, abbia il coraggio di portare una simile questione in sede eurounitaria. Ciò consentirebbe di costruire una “comune grammatica securitaria” di carattere continentale, sì da rappresentare il presupposto sulla base del quale immaginare la realizzazione di quella difesa europea⁶² da più parti invocata. Un’armonia di questo tipo avrebbe una duplice valenza: in primo luogo, consentirebbe, in prospettiva extracontinentale, di definire un comune orizzonte di intervento degli Stati UE in presenza di crisi della sicurezza internazionale; al contempo, però, offrirebbe in prospettiva intracontinentale ai popoli d’Europa il presupposto per una chiara e reciproca tutela delle indefettibili ragioni interne. Inoltre, questo duplice ed armonico orizzonte scolpito da una comune interpretazione della sicurezza nazionale potrebbe forse rappresentare un prezioso passo in avanti verso quel percorso di realizzazione di una compiuta unità politica, rispettosa delle identità nazionali e delle necessità unionali, che da decenni sembrerebbe essere più predicato che praticato dai membri dell’Unione.

Solo in uno scenario di questo tipo, giuridicamente chiaro e politicamente eurointegrato, sarà possibile (in prospettiva interna) riflettere efficacemente su quei profili politico-amministrativi connessi al sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. Un intervento chiarificatore, che dovrebbe essere accompagnato anche da azioni volte alla promozione su larga scala della cultura della sicurezza. Un’alfabetizzazione civica su questi temi si rende infatti improcrastinabile, per via dei profili quantitativi e qualitativi delle attuali minacce ai popoli ed alle loro istituzioni, come per via della straordinaria ricorsività e della transmedialità delle stesse.

Se, del resto, la sicurezza nazionale è sicurezza del Paese nelle sue componenti istituzionali, sociali ed ideali, essa trova nella sovranità popolare⁶³

⁶² V., a riguardo, il fascicolo monografico di C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea, quali prospettive*, in *federalismi.it*, 2019.

⁶³ Un tema, quello della sovranità popolare, che costituisce una delle questioni che da sempre sollecitano l’attenzione della dottrina. *Ex multis*, v. A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 2017, pp. 1 ss.; A. CARRINO, *Il problema della sovranità nell’età della globalizzazione. Da Kelsen allo Stato-mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014; G. BERTI, *Sovranità*, in *Enc. dir.*, *Annali*, I, 2007, pp. 1067 ss.; L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del convegno di studi (Padova, 19-21 giugno 2003)*, Padova, 2004; A. AMENDOLA, *I confini del diritto. La crisi della sovranità e l’autonomia del giuridico*, Napoli, 2003; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella costituzione italiana note preliminari*, in

il proprio motore immobile. È infatti sulla base della sovranità popolare che il Parlamento agisce quando riconosce al governo la propria fiducia, ed è sulla base di questa fiducia parlamentare che il governo garantisce, attraverso le amministrazioni “dell'apparato *intelligence*” la sicurezza nazionale. La qualcosa impone che coloro i quali vengano interessati da questi sforzi securitari comprendano natura, limiti e utilità di un simile presidio, fondato sull'esercizio mediato della loro quota di sovranità e funzionale alla garanzia della matrice popolare dell'esercizio del potere sovrano.

Dalla solidità di questo presidio e dalla (più o meno) consapevole assimilazione sociale del rapporto tra sicurezza nazionale e sovranità popolare dipende la forza di quel vincolo che lega lo Stato apparato allo Stato-comunità, garantendo alla comunità politica organizzata a Stato di perpetuarsi nel tempo, all'insegna della pace e della prosperità.

Id. *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1993, 91 ss.; M.S. GIANNINI, *Sovranità*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 224 ss.

Abstract

Il contributo intende ricostruire lo statuto giuridico della sicurezza nazionale, attualmente caratterizzato da connotati ordinamentali estremamente sfuggenti. Il lavoro proverà a mettere a fuoco i limiti dell'attuale assetto giuridico del presidio della sicurezza nazionale, nonché le modalità con cui la stessa si relaziona con la gerarchia di diritti e con il complesso intreccio di poteri che caratterizzano l'identità costituzionale italiana ed eurounitaria.

National security between rights and resources

The paper aims to reconstruct the legal status of national security, currently characterized by extremely elusive legal connotations. The paper will try to focus on the limits of the current legal structure of the national security garrison, as well as the ways in which it relates to the hierarchy of rights and the complex intertwining of powers that characterize the Italian and European Union constitutional identity.