



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
DOTTORATO DI RICERCA IN
ECONOMIA E FINANZA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
CICLO XXXVI

Settore Scientifico Disciplinare GIUR/05

LA SICUREZZA NAZIONALE:
STORIA E PROSPETTIVE DI UN ISTITUTO DALLO STATUTO INCERTO

Dottorando
DOTT. MARCO RHAO

Coordinatore
CH.MO PROF. NICOLA DANIELE
CONIGLIO

Supervisore (Tutor)
CH.MO PROF. COSIMO PIETRO
GUARINI

Supervisore (cotutor)
CH.MA PROF.SSA
LUCIANA DE GRAZIA

ESAME FINALE 2024

Indice

Note metodologiche

Capitolo 1 **Elementi di contesto. Concettuologia e falsi miti dell'arcipelago teorico della sicurezza nazionale**

1.1 Dallo stato d'emergenza alle emergenze permanenti dello Stato: evoluzione storica e fattori di attivazione della sicurezza nazionale

1.2 Sicurezza nazionale e tranelli lessicali: l'ordine pubblico e i suoi caratteri di specificità

1.3 L'interesse nazionale come ago della bussola securitaria

1.4 Il binomio disinformazione-sicurezza nel presidio dell'opinione pubblica in ambienti V.R.-A.R.: alcune annotazioni sulla necessità di un costituzionalismo *by design* dei nascenti metaversi

Capitolo 2 **La sicurezza nazionale. Radici normative e ancoraggi di sistema nella prospettiva *de iure condito***

Parte I La sicurezza nazionale nella giurisprudenza della Consulta: coordinate minime per una lettura costituzionalmente orientata

I.1 La sicurezza nel quadro delle libertà del cittadino

I.2. Riflessi securitari nel difficile dialogo interistituzionale

I.3 La sicurezza nazionale e la questione migratoria

Parte II Dall'eterogeneità dei livelli alla diversificazione per materia: la sicurezza nazionale nelle fonti interne.

II.1 La produzione interna prima del 1989

II.2 La produzione interna dopo il "disgelo"

II.3 La produzione interna a seguito dell'11 settembre

Parte III Riflessi sovranazionali di una istanza nazionale: i molti volti di un medesimo istituto.

III.1 L'unione e l'esigenza di sicurezza: una sintonia eurounitaria al di là delle specificità nazionali

III.2 La sicurezza nazionale prima del 1989: il diritto internazionale nel quadro di un conflitto bipolare

III.3 La sicurezza nazionale da meccanismo di chiusura a strumento del dialogo diplomatico: le fonti internazionali dopo il "disgelo"

Capitolo 3 **La sicurezza nazionale. Tra istanze di democratizzazione e prospettive di lungo termine**

3.1 L'Amministrazione della sicurezza nazionale tra prospettive di *reductio ad unitatem* e il mito del "*dividi et democratizza*"

3.2 Il principio autonomistico nella custodia dei custodi: il COPASIR ed il ruolo di regioni ed enti locali nella tutela costituzionalmente orientata della sicurezza nazionale

3.3 Il perimetro di tutela degli operatori e la giustiziabilità dei loro "sconfinamenti": i presupposti di alcune "guarentigie funzionali" ed il possibile ruolo della Consulta nel governo del loro abuso

3.4. Dal presidio della *polis* a quello dell'*oikos*: il peso della dimensione economica nel governo della sicurezza nazionale

Conclusioni

Bibliografia

Note metodologiche

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di ricostruire lo statuto costituzionale della sicurezza nazionale. Un istituto tuttora caratterizzato da connotati giuridici estremamente evanescenti, che rende particolarmente difficoltosa la sua inquadrabilità ordinamentale. Questa opacità interpretativa appare piuttosto insolita se si pensa a come il tema in questione permei gran parte degli aspetti di cui si compone il quotidiano di cittadini, imprese ed istituzioni, nonché allo "spessore" di una produzione dottrinale in materia tutt'altro che trascurabile.

Quest'ultima, tuttavia, sconta un certo grado di obsolescenza, poiché, pur potendosi sporadicamente rilevare contributi ancora interessati all'istituto in argomento, la bibliografia inerente al tema che occupa ha conosciuto una vivace crescita solo sino al primo decennio del ventunesimo secolo.

Al contrario, negli ultimi anni, questo tema è tornato nuovamente a sollecitare il dibattito pubblico, in special modo con riferimento alla pandemia da Covid-19, ai conflitti russo-ucraino ed israelo-palestinese o, ancora, in relazione alle svariate crisi aziendali che hanno colpito, e colpiscono tutt'ora, attori di primo piano del tessuto economico-finanziario del Paese.

In un orizzonte di natura teorica, il fine ultimo di questo lavoro sarà quello di identificare un confine giuridico della sicurezza nazionale in grado di favorire il rispetto del paradigma democratico nei processi di governo dei fenomeni di crisi ad elevato impatto sistemico. In prospettiva pratica, invece, l'analisi mira a promuovere una più chiara lettura dei processi organizzativi del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. Una simile operazione ricostruttiva consente di tracciare degli utili indirizzi d'azione per l'interprete del diritto, come per il decisore pubblico, soprattutto quando quest'ultimo sia chiamato a costruire uno spazio di operatività della sicurezza nazionale che consenta all'istituto di essere in linea con la trama costituzionale dell'ordinamento, vettore dell'effettività dei diritti e garante dello sviluppo materiale del Paese.

Pertanto, in continuità con l'interesse dimostrato in un recente passato dalla comunità giuspubblicistica italiana, in questa sede si proverà ad offrire una lettura

organica dei profili appena accennati, avendo cura di evidenziare i punti di forza, come di debolezza, degli approcci registrati.

Tenendo conto dell'attuale configurazione socio-istituzionale del Paese, come della sua capacità di condizionare l'identità ed il funzionamento dell'istituto in discussione, il percorso d'analisi svilupperà i propri interrogativi lungo due «binari metodologici *distinti ma non distanti*»¹. Si ricorrerà, a tal fine, tanto al metodo orlandiano, che assume il diritto quale veicolo di organizzazione del potere, quanto agli indirizzi offerti da Mosca (il quale scruta il potere per comprendere le dinamiche organizzative sottese all'elaborazione giuridica)².

Per una piena comprensione dell'operazione ricostruttiva appena prospettata – che riconosce nel metodo di Vittorio Emanuele Orlando il proprio martello di forgia e in quello di Mosca la rispettiva incudine analitica – occorre chiarire sin d'ora come appaia necessario, per giungere al conseguimento degli obiettivi appena esposti, l'espletamento di un'attenta selezione delle variabili in gioco. Ciò è reso necessario dalla capacità della sicurezza nazionale di permeare gran parte delle eterogenee facce di cui si compone il “prisma sociale”, la qualcosa rischierebbe di rendere il proposito in questione una concreta *probatio* diabolica, pur rilevando ciascuna di esse ai fini di una esaustiva rappresentazione del fenomeno.

Quand'anche, poi, ci si volesse dedicare all'elaborazione di un intervento monografico ben più audace, perché assistiti da una matura coscienza critica in grado di mappare con sufficiente puntualità l'intero dipanarsi della trama giuridica sottesa alla sicurezza nazionale, resterebbe comunque opportuno il ricorso alla selezione di cui sopra. Essa, infatti, rappresenta la precondizione in grado di liberare il campo dell'indagine da impieghi fallaci dell'istituto, il quale si caratterizza per confini semantici particolarmente sdruciolevoli, tali da sterilizzare i risultati dell'analisi di cui in discussione.

Giova, a tal fine, richiamare il senso della tradizione, che potrebbe giocare un ruolo di primo piano nella selezione che occupa. Esso, infatti, appare in grado di filtrare quanto il passato abbia da offrire nell'ottica della costruzione del migliore futuro

¹ Sul punto, si v. diffusamente T.E. FROSINI, *Diritto costituzionale e scienza politica: ovvero delle “convergenze parallele”*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2022.

² V. G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, Kessinger Publishing, 1908.

possibile. Un “filtro ermeneutico”, osservabile in qualità di «metodo interpretativo, ma soprattutto fondativo e comprensivo, di modelli, forme, categorie, istituti, concetti giuridici nei suoi processi evolutivi (...) che per dare risposte ai conflitti, ai bisogni, alle esigenze, scevro dall’opportunità del contingente, sia disposto a calarsi nella continuità e discontinuità di fatti, idealità, contenuti»³.

Tematiche quali, ad esempio, il governo dei flussi migratori, pur essendo frequentemente accostate (tanto nell’agone politico quanto nelle redazioni giornalistiche) al tema oggetto di questo lavoro, rappresentano, talvolta, in punto di diritto, declinazioni fattuali di istituti altri dalla sicurezza nazionale. Si pensi, in tal senso, alla sicurezza pubblica, e segnatamente alla sua declinazione di ordine pubblico, la quale pur risultando così foneticamente affine alla prima ne è semanticamente distante.

È indubbio che la sicurezza nazionale interagisca con istituti ad essa estranei, Ciò nonostante, prima di potere e volere approfondire simili “dialoghi tra categorie del diritto”, occorre chiarire l’identità giuridica dell’istituto di riferimento, badando bene a che gli elementi di contesto, che nonostante tutto condizionano l’operatività dell’istituto, non inquinino l’osservazione della sua intima natura giuridica.

A questo punto emergono due interrogativi, tanto elementari nella loro formulazione, quanto complessi nella risposta che ne consegue.

Il primo di questi, parafrasando ed ampliando quanto ebbe a domandarsi in prospettiva storiografica Marc Bloch⁴, è: che cosa chiedere al diritto e alla storia? Questo interrogativo, duplice graficamente ma semanticamente unitario, si annoda al richiamato senso della tradizione. Il punto di contatto è, da ricercarsi nella tensione metodologica di quest’ultima, che «si articola sulla natura differenziale del tempo, ovvero che fattori diversi da un’epoca all’altra producono effetti diversi e che alla storia non può essere chiesto di fornire la trama per interpretare il presente, evitando così equivalenze indebite»⁵.

³ A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e storia. Riflessioni sulle dimensioni epistemologiche del senso della tradizione*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2022, p. 2.

⁴ M. BLOCH, *Che cosa chiedere alla storia?*, in G.G. MERLO, F. F. MORES (a cura di), Roma, Castelveccchi, 2014, pp. 51 ss.

⁵ Si v., al riguardo, le riflessioni offerte da A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e storia*, cit.

Questa lettura della storia sollecita un'affine riflessione circa il ruolo delle scienze giuridiche. In particolare, nella ricerca di uno statuto giuridico della sicurezza nazionale, verrebbe da domandarsi in che misura le scienze giuridiche possono interpretare il presente, in assenza di un solido sostegno delle scienze storiche. Se l'elaborazione storiografica non può spingersi sino ad applicare le "variabili del passato" nell'interpretazione del presente, allora le scienze che sviluppano le proprie elaborazioni nello spettro dell'attualità avranno necessariamente bisogno degli "occhiali dello storico" per mettere a fuoco l'itinerario evolutivo del proprio soggetto d'analisi.

Del resto, quella del costituzionalista è una categoria di giuristi, come ricorda Alessandro Pace, caratterizzata da peculiarità sue proprie, poiché egli deve essere "storico", ove voglia comprendere l'oggetto della sua indagine⁶, in ragione del fatto che da questa sua attenzione per la dimensione storica dipende il grado di sua consapevolezza dell'intima natura degli istituti oggetto del suo studio.

Una volta determinato cosa chiedere al diritto e alla storia, emerge il secondo interrogativo.

Risulta, infatti, opportuno domandarsi quale diritto interpellare o (per dirla con altre parole) quali delle scienze giuridiche coinvolgere nell'analisi.

Nelle more di questo interrogativo, riaffiora, ancora una volta, la necessità di far propri gli insegnamenti di Vittorio Emanuele Orlando ed in particolare la sua concezione unitaria della scienza giuridica⁷. Come rimarcato in dottrina, nonostante gli «eccessi di specializzazioni e frammentazioni del sapere giuridico», le linee di indirizzo orlandiane restano una rotta epistemica tutt'ora percorribile, tanto più che, se alla rigorosa esegesi dell'assetto normativo del sistema costituzionale si accosta un'attenta analisi del realismo politico; è possibile, cioè, rendere gli studi di diritto costituzionale, e più in generale qualunque analisi giuridica inerente alla vita di una

⁶ Cfr. A. PACE, *Per la Costituzione. Scritti scelti*, I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 76.

⁷ Si v. diffusamente, *ex multis*, F. MANNELLA (a cura di), *Unità della scienza giuridica. Problemi e prospettive. Giornata di studi in onore di Margherita Raveraira*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, nonché il contributo offerto, sul punto, da T.E. FROSINI, *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto Pubblico*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2016, p. 7.

comunità organizzata, «più avvertiti alle dinamiche politiche e alle interpretazioni politologiche»⁸.

Questa attenzione per le sollecitazioni extragiuridiche, infatti, quando non orientata alla mera soddisfazione di una qualche velleitaria fame d'eclettismo, garantisce una maggiore performatività dei profili applicativi delle riflessioni di cui sopra, entro la comunità umana interessata dalla speculazione scientifica.

Un'efficace dimostrazione di questo "approccio scientificamente integrato" è stato offerto da Leopoldo Elia, con la sua Enciclopedia del diritto del 1970, con cui il giurista toscano aprì «una breccia»⁹ nel diritto pubblico italiano dell'epoca.

Inoltre, il reiterato richiamo agli insegnamenti di Vittorio Emanuele Orlando è, poi, di particolare rilievo, oltre che nel metodo, anche nel merito della riflessione che occupa. Vezio Crisafulli, infatti, circa le elaborazioni di Orlando ebbe a sostenere come il significato del suo sforzo intellettuale fosse strenuamente orientato alla difesa e al consolidamento dell'unità statale nazionale attraverso la difesa e il consolidamento delle libertà costituzionali¹⁰, circostanza che rende ancor più interessante l'applicazione del suo modello epistemico in seno all'analisi dei profili giuridicamente rilevanti della sicurezza nazionale.

Alla luce di quanto detto, pertanto, preme qui sottolineare come, pur accettando, quando non espressamente ricercando, *input* della ricerca extragiuridici, ciò che caratterizzerà questa trattazione sarà il costante presidio del limite che separa l'analisi scientificamente integrata dagli esercizi di "giornalismo accademico", definiti in dottrina ben più causticamente come «letteratura rosa»¹¹. A tal fine, ci si sforzerà di osservare (sospingendo al di fuori del vetrino ogni corpo estraneo al soggetto dell'analisi) i profili strettamente giuridici del tema come i processi politici ed amministrativi funzionali alla sua traduzione fattuale.

L'auspicio sotteso a questo processo escludente è quello di sfuggire alla costruzione di «momenti di insipienza giuridica», tali da rendere «indecifrabile l'oggetto delle

⁸ Così T.E. FROSINI, *Diritto costituzionale e scienza politica*, cit., p.8.

⁹ IBIDEM

¹⁰ V. V. CRISAFULLI, *Significato dell'opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Annali Triestini*, serie IV, vol. VII, sez. 1[^], *Giurisprudenza, economia e lettere*, 1953, pp. 29 ss.

¹¹ Per approfondimenti si rinvia a G. AZZARITI, *L'appassionato avversario della "letteratura rosa" dei colleghi*, in *il Manifesto* del 23 febbraio 2021.

analisi e confuse e inconcludenti i risultati della ricerca»¹². Un proposito tanto scientificamente delicato quanto sistemicamente ambizioso, che passa dalla qualità ed utilità delle variabili osservate, le quali si dimostrano visibili in filigrana in tempo di pace, emergendo prepotentemente (di converso) all'ombra dei fenomeni di crisi, che dai primi anni Duemila sembrerebbero parossisticamente costituire una costante dei primi due decenni del III millennio.

Consapevoli di quanto il giurista non possa «sfuggire al pericolo del politico neppure nascondendosi nel nirvana del puro positivismo»¹³, si intende far proprio (in questa sede) l'impegno di preservare la propria natura tecnica, cifra distintiva dell'esperto «chiamato a risolvere problemi, sia pure tenendo conto della sensibilità politica personale del giurista» medesimo¹⁴.

Questa crescente “normalizzazione” dei fenomeni emergenziali appena richiamati (erodendo l'eccezionalità dei menzionati “fattori di emersione” dell'istituto oggetto di attenzione) rende cruciale la conservazione di una “matrice metodologica altamente tecnica”.

La complessità dei fenomeni osservabili è tale, infatti, che solo attraverso il rigore scientifico si può giungere ad una piena identificazione dello statuto giuridico della sicurezza nazionale.

Tuttavia,, il rigore di cui si discute non implica una impermeabilizzazione dell'analisi giuridica da scienze diverse dal diritto. Del resto, le parole del diritto raramente sono di agevole intendimento, «prese come sono nella stretta fra l'esoterismo del linguaggio naturale e l'esoterismo del linguaggio tecnico, entrambi indispensabili» per i fini del diritto¹⁵.

Se, come il caso di specie mette in luce, alla “complessità delle parole” si somma la “complessità dei fatti”, ecco che la qualità delle coordinate metodologiche diviene l'indefettibile presupposto di un'analisi efficace. In questa prospettiva, «la

¹² T.E. FROSINI, *Diritto costituzionale e scienza politica*, cit., p.9.

¹³ C. SCHMITT, *Ex Captivitate Salus. Esperienze degli anni 1945-47*, trad. it. C. MAINOLDI, Milano, Adelphi, 1993, p. 57.

¹⁴ V. CRISAFULLI, *Ancora a proposito del metodo negli studi di diritto costituzionale*, in *Stato e diritto*, 1940, p. 122 ss, nell'interpretazione che ne dà T.E. FROSINI, *Diritto costituzionale e scienza politica*, cit., p.11.

¹⁵ M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2022, p. 31.

stratificazione razionale e schematica dei contenuti si colloca in un confronto permanente con l'irrompere dei fatti, degli eventi e sul loro consequenziale impatto sulle condizioni materiali delle persone»¹⁶. Un confronto il cui rilievo si fonda sulla capacità delle predette condizioni materiali di essere fonte e foce di buona parte di quei "fiumi di principi e precetti" che la tradizione giuridica occidentale qualifica come ordinamenti giuridici.

Da qui discende la capacità del ricercando statuto giuridico della sicurezza nazionale di essere un prezioso laboratorio concettuale, poiché esso appare in grado di assorbire, entro la sua rosa di variabili meta-giuridiche, una congerie di istituti e fatti giuridicamente rilevanti, di particolare rilievo tanto per il diritto quanto per le scienze sociali *lato sensu*.

Questo laboratorio, attraverso il quale ci si propone di rispondere al quesito "cosa sia la sicurezza nazionale", anela l'intervento della scienza giuridica e dei giuristi, la cui funzione è (nella prospettiva orlandiana) orientata all'edificazione del «sistema di principi e istituti fondamentali che fondano un determinato ordinamento giuridico»¹⁷.

Premesso che esso deve necessariamente risultare resiliente rispetto al tema dell'emergenza, perché dalla sua capacità di resistere alle "fratture della pacifica regolarità del diritto" dipende il suo grado di effettività, allora, riflettere sull'identità giuridica di questo istituto significa riflettere su molte di quelle radici che conferiscono stabilità ad un dato ordinamento giuridico.

Tuttavia, perché l'analisi possa dirsi efficace, occorre affrontare il tema della sicurezza nazionale attraverso un approccio di ampio respiro, in grado di leggere le sue distinte manifestazioni fattuali, tanto che essa interagisca con scenari di quiete, quanto con fenomeni di natura emergenziale.

Questa sua contestuale regolarità semantica, che convive stabilmente con una cangiante identità fenomenica, rende (come già ribadito in apertura) utile quando non necessario introiettare metodologicamente un sincronico rigore orlandiano (proprio della unitaria scienza giuridica) con una attenta analisi dei fenomeni

¹⁶ A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e storia*, cit., p. 53

¹⁷ S. PENASA, *Ai confini del diritto pubblico: ibridazione dei metodi e identità epistemologiche nel prisma del primato della costituzione*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2020, p. 210.

politici, secondo le coordinate offerte dal Mosca. Infatti, l'azione che genera tempestivamente trasformazioni sociali, economiche, culturali deve avere radici profonde, annodate al contesto e ad ogni possibile avversa idealità¹⁸, ed intorno a queste radici l'analisi intende collocare la genesi del suo processo ricostruttivo.

All'ombra di queste azioni, infatti, si desta, o meglio si mostra, l'istituto della sicurezza nazionale, riportando alla luce (ogni qual volta torna evidente) il difficile rapporto tra regola ed eccezione, da cui dipende il grado di effettività del principio di legalità e della riserva di legge, spesso messo in discussione da torsioni autoritarie¹⁹.

La persistente coesistenza di svariate ed eterogenee minacce per entrambe le declinazioni della statualità sollecita, infatti, una riflessione organica intorno alle modalità di tutela della sicurezza nazionale, ai limiti del suo presidio, nonché alle modalità con cui la stessa si relaziona con quella gerarchia di diritti ed il complesso intreccio di poteri, che qualificano la nostra forma di Stato e di governo.

Una simile riflessione si rende ancor più urgente se si pensa che, ancora oggi, questo istituto patisce l'inerzia del legislatore nazionale circa la formulazione di una sua chiara definizione, ancorché la Corte Costituzionale abbia cercato di far fronte (in sede pretoria) ad un simile *vulnus*. Un'urgenza, resa ancor più stringente dalla crescente penetrazione della dimensione cybernetica nella vita *off line* di ogni fibra del tessuto socio-economico, da cui consegue un'accelerazione dei processi di concretizzazione delle minacce per gli interessi del cittadino, delle formazioni sociali in cui egli sviluppa la propria personalità, come dell'orizzonte istituzionale in cui tanto il primo quanto le seconde operano abitualmente, dunque della stessa sicurezza nazionale fin nei suoi più oscuri recessi.

In questo orizzonte euristico, il lavoro verrà sviluppato attraverso tre distinte fasi analitiche.

La prima fase del lavoro vedrà l'analisi vertere, in via preliminare, sul rapporto sussistente tra presidio della sicurezza nazionale ed emersione dei fenomeni

¹⁸ Cfr. W. BENJAMIN, *Sul concetto della storia*, a cura di G. BONOLA, M. RANCHETTI, Torino, Einaudi, 1997, p. 47.

¹⁹ Utili spunti di riflessione sono, in tal senso, rinvenibili in A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2020.

emergenziali. Ci si propone, in tal senso, di comprendere i connotati di questo rapporto, nonché gli effetti che su di esso produce il processo di normalizzazione dell'emergenza, inquadrabile, in prospettiva sociologica, nell'ormai consolidata categoria della "Società del rischio"²⁰.

Una volta inquadrato questo rapporto, il *focus* dell'analisi interesserà i principali discrimini tra il regime giuridico della sicurezza nazionale da quello della sicurezza pubblica e, più specificatamente, dalla già menzionata sua declinazione di ordine pubblico.

Si proverà, in questa fase, a identificare peculiarità ed analogie proprie di ciascuno dei due istituti, al fine di circoscrivere la specifica identità giuridica della sicurezza nazionale; altresì eventuali connotati comuni in grado di offrire (in prospettiva analogica) un supporto ermeneutico nella ricerca della collocazione ordinamentale di quest'ultima.

Proseguendo con il lavoro, verrà poi affrontato il ruolo rivestito, nella costruzione dello statuto giuridico dell'istituto, da parte del concetto di interesse nazionale. In questa fase si proverà a comprendere se, ed in che modo, si possa rilevare una complementarità dei due istituti appena rappresentati e, in particolare, se il presidio della sicurezza nazionale possa intendersi quale reazione *post* patologica all'emersione di una "causa di compromissione" effettiva o potenziale dell'interesse nazionale.

In chiusura del capitolo, invece, l'analisi interesserà il rapporto sussistente tra l'istituto che occupa ed i processi di cristallizzazione dell'opinione pubblica. Si approfondirà, in tal senso, in che misura la qualità di questo rapporto possa impattare sulla performatività degli sforzi in tema di sicurezza nazionale, approfondendo il ruolo giocato nella costruzione di queste interazioni meta-giuridiche, dai nuovi ritrovati tecnologici, tra i quali spiccano "per portata generalista" i nascenti metaversi.

Il lavoro proseguirà, poi, con il secondo capitolo, che affronterà dettagliatamente la collocazione dell'istituto entro l'ordinamento giuridico italiano.

²⁰ Per approfondimenti sul concetto di società del rischio, si rinvia diffusamente alla vasta produzione di Ulrich Beck, e, segnatamente all'iconico volume U. BECK, *La società del rischio: verso una seconda modernità*, trad. it. W. PRIVITERA, Roma, Carocci, 2013

Se è vero quanto sostenuto in dottrina circa il ruolo maieutico della scienza giuridica, atto a inventare, ovvero di «portare alla luce ciò che era dapprima nascosto»²¹ negli strati più profondi del corpo sociale, allora (per giungere alla piena comprensione del portato giuridico della sicurezza nazionale) avendo chiarito il rapporto tra quest'ultima e gli istituti ad essa connessi in "via diretta", occorre muovere da un'esegesi delle fonti del diritto da essa interessate.

Ciò risulta foriero di svariate utilità. In prima battuta, una simile attività interpretativa appare di supporto nel presidio dei diritti di coloro che sono vincolati da un dato ordinamento giuridico. Una tutela che passa necessariamente dalla condizione di questi ultimi «d'intendere il precetto loro indirizzato», presupposto inderogabile per la qualificazione democratica di un dato ordinamento²².

Inoltre, questo "esercizio di trasparenza", concorrendo alla certezza del quadro normativo, appare in grado di dissipare quella "opacità interpretativa" che talvolta caratterizza le fonti del diritto, la quale è idonea a favorire interessi particolari o di casta, più che la performatività dell'ordinamento²³.

A tal fine, si darà avvio al secondo capitolo con l'approfondimento delle tracce dell'istituto della sicurezza nazionale in seno alla giurisprudenza costituzionale. Con ciò, si proverà a gettare le basi di una lettura del tema che occupa alla luce dello spirito del Costituente. Uno spirito cristallizzato, in prospettiva dinamica, dalle pronunce della Consulta, come dal dibattito dottrinale maturato a margine di queste ultime.

Del resto, proprio in dottrina vi fu chi ebbe a sostenere come, «la comprensione della norma, la sua fondazione, i suoi processi evolutivi e talvolta involutivi, espressione soprattutto di rapporti di forza, non possano prescindere dal contesto storico, dalla storia, la cui assenza determinerebbe un diritto irrealistico»²⁴.

Proprio in ragione di ciò si rende necessaria una prima ricostruzione giurisprudenzial-costituzionale in grado di valorizzare i principali punti di

²¹ A. RUGGERI, *Teoria generale del diritto e teoria costituzionale (note sparse a partire da un libro recente)*, in *Diritti fondamentali.it*, fasc. 1, 2009, p.3 ss.

²² Cfr. M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, cit., p. 31.

²³ IBIDEM

²⁴ A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e storia*, cit., p. 54

emersione dell'istituto oggetto di questo lavoro, avendo cura di evidenziare i profili cronologici di sua manifestazione nei lavori della consulta.

Il profilo storico-giuridico, poi, tornerà nel prosieguo del secondo capitolo. Nello specifico, il lavoro si svilupperà in due successive articolazioni analitiche, le quali affronteranno rispettivamente i richiami interni e sovranazionali alla sicurezza nazionale. Si proverà, con ciò, a verificare in che misura questo istituto abbia interessato i processi nomopoietici italiani, eurounitari ed internazionali, come i tempi e gli ambiti di questo interesse al tema.

In questo modo, ci si propone di costruire una “cornice euristica”, sulla base della quale comprendere in che misura l'attuale opacità interpretativa dell'istituto possa riflettersi sulla complessiva tenuta dell'ordinamento. Inoltre, un simile quadro si rende necessario al fine di comprendere se ed in che modo la costruzione del significato giuridico di questo istituto debba essere soggetto a “contaminazioni semantiche”, stante i plurimi orizzonti applicativi della sicurezza nazionale.

Sul punto, infatti, si intende fare proprio l'insegnamento di Giuseppe Guarino, che invitava il giurista ad «uscire dal suo guscio (...) per acquisire elementi indispensabili ai fini del lavoro tecnico che esso è chiamato a compiere e per affermare la rilevanza della sua specializzazione»²⁵. Da ciò dipende, infatti, la capacità dell'interprete di evitare «la sterilità del ragionamento, l'aridità e l'incompletezza dell'interpretazione»²⁶.

Perfino dinnanzi ai più acuti sforzi esegetici, del resto, è stata avvertita in dottrina l'esigenza «di non restare ostaggio tra norma, giurisprudenza, istituzioni, le cui proliferazioni articolate su più livelli ordinamentali, relative a plurime organizzazioni del potere e fonti normative, rischiano di schiacciare la riflessione in analisi non sempre sistemiche dei testi, a volte asfittiche e decontestualizzate»²⁷. Esse sono, infatti, certamente idonee a fotografare il fenomeno nelle sue

²⁵ G. GUARINO, *Qualche riflessione sul diritto amministrativo e sui compiti dei giuristi*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 184.

²⁶ A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e storia.*, cit., p. 54

²⁷ IDEM, p. 52 ss.

declinazioni fattuali, ma fragili in prospettiva critica, poiché incapaci di “leggere scientificamente” cause e prospettive dei conflitti oggetto dell’osservazione²⁸.

Pertanto, alla luce di quanto rappresentato, si è ritenuto opportuno incentrare il prosieguo del lavoro sull’approfondimento degli attori (istituzionali e non) coinvolti a vario titolo dal presidio della sicurezza nazionale, sui diritti ovvero sui poteri riconosciuti a costoro dall’ordinamento, il cui esercizio incide sulla qualità del presidio della sicurezza nazionale, come sugli effetti derivanti dalla predetta garanzia.

Se ad essere prioritariamente osservata è, come ci si potrebbe aspettare da un lavoro afferente al diritto pubblico, la Costituzione nella sua accezione dinamica, o (per dirla con le parole di uno dei maestri del diritto pubblico italiano) nella sua accezione materiale²⁹, occorrerà guardare, non già alla sola lettera della norma, bensì anche a quelle scelte, o più in generale, a quelle condotte degli attori istituzionali che hanno contribuito alla sua *praxis*. L’analisi politologica, in tal senso, appare «quale “bussola” per individuare l’andamento del sistema politico, che ha altresì consentito che si venisse a produrre una sorta di politicizzazione della costituzione»³⁰.

In conformità a queste direttrici metodologiche, nonché badando (come ripetuto a più riprese) a garantire la «identità epistemologica delle scienze pubblicistiche (...) *che passa dalla* “non confusione” tra la natura, i metodi e le finalità dei diversi ordini coinvolti»³¹, il terzo capitolo si aprirà con un *focus* sui principali punti di forza e di debolezza dell’attuale organizzazione istituzionale interessata dal processo decisionale, sotteso alla garanzia della sicurezza nazionale. Un’analisi che riguarderà gli organi dello Stato titolari del potere decidente, nonché di quelli a cui l’ordinamento affida funzioni di controllo circa le decisioni assunte.

²⁸ Si rinvia, per approfondimenti, al contributo di G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, GLF Editori Laterza, 2021,

²⁹ Ci si riferisce, in tal senso, a C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998

³⁰ T.E. FROSINI, *Diritto costituzionale e scienza politica*, cit., p. 8.

³¹ S. PENASA, *Ai confini del diritto pubblico*, cit., p. 209. Inoltre, si v. V. TEOTONICO, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, Bari, Cacucci, 2018, p.113

Ad essere approfondito sarà, poi, tanto l'*iter* evolutivo connesso alle istituzioni appena richiamate, come alcune possibili piste di riforma del governo della sicurezza nazionale.

Una volta esauriti questi potenziali profili di riforma, ad essere affrontato sarà lo *status* del singolo attore impegnato nel presidio della sicurezza nazionale. Si rifletterà sulle prerogative ad esso riconosciute dall'ordinamento, sui casi di loro "sconfinamento", nonché su taluni profili di "manutenzione" delle procedure connesse al governo dei fenomeni patologici ad esse riferibili.

Infine, ad essere osservato sarà il rapporto tra l'istituto che occupa e l'intervento pubblico in economia. Si affronterà, nello specifico, il tema del *golden power*, i suoi prodromi di fine novecento e gli effetti dell'attuale configurazione giuridica della sicurezza nazionale sulla congerie di diritti e principi interessati dai c.d. "poteri speciali".

Pertanto, lo sforzo euristico del terzo capitolo sarà teso ad osservare, attraverso una sorta di *enjambement* analitico, in che modo l'attuale impianto normativo si relaziona, in chiave operativa, con tutti gli elementi extra giuridici che concorrono a vario titolo alla "evoluzione semantica della norma giuridica" in materia di sicurezza nazionale.

Se, come ricordato dalla dottrina, «il diritto è vita»³², «l'apertura ai fatti e alla loro sistemazione effettuata da scienze altre non può che rappresentare un elemento necessario dell'impalcatura metodologica delle scienze pubblicistiche, la cui tenuta dipende anche – oltre che dalla propria coerenza interna – dalla capacità di adeguarsi al mutare delle caratteristiche dell'oggetto del suo intervento»³³.

Il lavoro si chiuderà con un ultimo paragrafo dedicato allo sviluppo di alcune riflessioni inerenti agli orizzonti evolutivi di medio termine della sicurezza nazionale.

Se con il secondo capitolo la sicurezza nazionale sarà osservata nella sua dimensione formalistica-ordinamentale e con il terzo capitolo ad essere osservata

³² V. E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, Modena, Università degli Studi, 1925 p. 20

³³ V. TEOTONICO, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, cit., p. 124

sarà la sua declinazione organizzativo-materiale, l'ultima sezione affronterà le modalità con cui gli attori pubblici deputati (in via diretta o indiretta) al presidio della sicurezza nazionale, adempiranno ai compiti loro spettanti.

In questo passaggio, inoltre, verrà dato spazio ad alcuni interrogativi conclusivi, dedicati agli effetti che si potrebbero avere sulla vita del cittadino, e dunque sulla stessa tenuta della forma di Stato, in conseguenza del permanere, in un simile scenario, dell'attuale evanescenza semantica dell'istituto in questione, stante il progressivo consolidarsi della normalizzazione dell'emergenza e la contestuale crescente erosione del confine che separa la vita *online* da quella analogica.

Riemerge ancora una volta la necessità di rimarcare come il lavoro sarà sviluppato sulla base degli indirizzi metodologici esposti in precedenza. Infatti, proprio e soprattutto in questa sezione, si avverte il peso del senso della tradizione «che consente di filtrare i processi di conoscenza, di legare il divenuto al divenire, lasciando a quest'ultimo tutta la sua forza innovatrice, ma impedendone al tempo stesso la confusione dell'improvvisazione e dell'occasionalità»³⁴. Questa «seduzione del qui e ora», che assume (nel quadro della stagione delle «emergenze normalizzate») i contorni della «sgradevole abitudine», «produce danni, soprattutto sul piano della regressione culturale»³⁵.

Ciò rende, questa ricerca di un chiaro statuto della sicurezza nazionale, una concreta «urgenza sociale e culturale», prima ancora che una necessità scientificamente rilevante. Profili di interesse, resi ancor più stringenti dalla pervasività di questi processi culturalmente, socialmente e giuridicamente regressivi, caratterizzati da una «forza deflagrante, soprattutto per la diffusione delle tecnologie e dei *social*»³⁶, che con i loro crescenti livelli di immersività stanno sottraendo alla «sfera analogica» gran parte delle quotidiane attività di cittadini, imprese ed istituzioni.

³⁴ A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e storia*, cit., p. 54

³⁵ A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e storia*, cit., p. 56

³⁶ IBIDEM

CAPITOLO 1

Elementi di contesto. Concettuologia e falsi miti dell'arcipelago teorico della sicurezza nazionale

1.1 Dallo stato d'emergenza alle emergenze permanenti dello Stato: evoluzione storica e fattori di attivazione della sicurezza nazionale - 1.2 Sicurezza nazionale e tranelli lessicali: l'ordine pubblico e i suoi caratteri di specificità - 1.3 L'interesse nazionale come ago della bussola securitaria - 1.4 Il binomio disinformazione-sicurezza nel presidio dell'opinione pubblica in ambienti V.R.-A.R.: alcune annotazioni sulla necessità di un costituzionalismo by design dei nascenti metaversi

1.1 Dallo stato d'emergenza alle emergenze permanenti dello Stato: evoluzione storica e fattori di attivazione della sicurezza nazionale

«Nell'ambito delle scienze sociali il termine «emergenza» (*emergency, urgence*, ecc.) è impiegato – in un significato non necessariamente tecnico – per indicare le situazioni improvvise di difficoltà o di pericolo, a carattere tendenzialmente transitorio (anche se non sempre di breve durata), le quali comportano una crisi di funzionamento delle istituzioni operanti nell'ambito di una determinata compagine sociale»³⁷.

La rilevanza di un'attenta riflessione sul tema «aumenta di intensità soprattutto nei momenti di particolare delicatezza, in cui l'emergenza, oltre ad essere oggetto di indagine teorica, si presenta altresì come elemento dell'attualità politica, giuridica e costituzionale»³⁸.

«Lo “stato di emergenza” di conseguenza indica: a) la situazione di fatto che si determina quando ricorrono circostanze di tal genere, e talora anche b) la situazione giuridica che consegue all'accertamento ufficiale della stessa situazione di fatto ai

³⁷ A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, Enciclopedia delle scienze sociali, 1993, p. 1.

³⁸ F. DONATI, *Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla definizione dei poteri di emergenza*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2005, p. 27.

fini dell'adozione degli interventi che risultano opportuni per ovviare agli inconvenienti che ne derivano; l'atto di accertamento assume però di solito denominazioni più specifiche, come “dichiarazione di stato d'assedio”, di “stato di pericolo”, e altre analoghe, variamente differenziate quanto ai loro presupposti e ai loro effetti giuridici»³⁹.

Un'attenta riflessione sui profili giuridici dell'emergenza, tuttavia, non può e non deve trascurare quelli storici, politici e sociali, poiché appare nociva ai fini dell'indagine l'assoluta incomunicabilità delle discipline di cui sopra⁴⁰. Esse, infatti, sono utili a leggere efficacemente ciascuna sfumatura di cui si compone il quadro del fenomeno sociale in questione.

Giova, pertanto, dare avvio a questa analisi, evidenziando come l'emergenza si manifesti sotto molte forme, tante quante sono le ipotesi dell'umanamente praticabile o dal naturalmente concepibile. Nel solco della contingenza, essa si sostanzia in ciò che di nuovo emerge dalla “fessurazione” della tradizione. L'emergenza, collocandosi lì dove un dato campo epistemicamente identificabile è in procinto di subire una lesione, rivela la propria «trama, e a un tempo la propria debolezza e caducità, che appunto “emergono” dal solco, dalla contingenza stessa»⁴¹. Una sua critica, pertanto, implica la presa d'atto che essa sia il prodotto dell'emersione di un elemento di novità, a seguito di una crisi attuale o potenziale, di una “unità razionalmente concepibile o empiricamente osservabile”.

Utile appare, in questa sede, svolgere alcune annotazioni di natura etimologica rispetto ai lemmi Critica” e crisi. Entrambi derivano dall'espressione *krinein, con cui in greco antico si esprimeva l'atto del dividere*”, del separare o del cernere. Pertanto, l'uno implica il decidere e il giudicare (in ambito giudiziario, dapprima, e poi in ogni tecnica che esiga decisione) e l'altro il risolversi (di una malattia, ma anche di un processo), ovvero un rivolgimento, una catastrofe. Più in generale, essi esprimono l'idea di una disponibilità della politica a essere pensata e trasformata, anche se indirettamente, attraverso il pensiero, idea che contrassegna il percorso

³⁹ A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di, cit.*, 1993, p. 1.

⁴⁰ Cfr. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1986, p. 9.

⁴¹ C. GALLI, *Le forme della critica. Epoca, contingenza, emergenza*, in *Filosofia politica*, Fasc. 3, 2016, p. 416.

intellettuale dell'Occidente da quando la teologia politica imperiale romana è stata affiancata e sfidata dall'esperienza cristiana»⁴².

Spesso, tuttavia, si rischia di cadere vittima di fraintendimenti in questi processi ricostruttivi dell'autentica semantica del concetto di emergenza. Esso, infatti, per via dei suoi contorni mutevoli, potrebbe indurre ad osservare ciò che di nuovo “emerge dal solco della contingenza” come “necessaria eccezione”, da cui scaturisce una sovrapposizione “del governo dell'emergenza con l'amministrazione dell'evento giuridicamente eccezionale”. Tuttavia, ciò che distingue la prima dalla seconda è che l'emergenza non comporta «una lacerazione assoluta che funge da origine per una nichilistica decisione morfogenetica. Il punto di vista dell'emergenza non implica il distacco netto e senza appello dalle tradizioni critiche della modernità: non pretende di essere una “nuova” teoria, né di essere l'assenza di teoria. Piuttosto, vuol esser l'occasione di una teoria critica di se stessa e mediatamente dell'esperienza»⁴³.

«Una compiuta classificazione dei vari tipi di fattori che possono determinare situazioni di emergenza non è seriamente proponibile, anche perché l'evoluzione storica presenta continuamente nuove ipotesi di questo genere»⁴⁴. Ciò nonostante, è forse possibile identificare alcuni archetipi di riferimento, attraverso cui inquadrare le fattispecie emergenziali in ragione dell'attore o del fenomeno alla base del loro inveramento. In dettaglio, infatti, parrebbe possibile rilevare fattispecie caratterizzate da «conflitti interni o internazionali, quelle derivanti da crisi economiche, quelle derivanti da catastrofi naturali (quali terremoti, inondazioni, epidemie, ecc.), quelle derivanti da disastri ecologici in quanto conseguenze non volute, ma pur tuttavia prevedibili, dell'attività dell'uomo, e infine quelle derivanti dallo sviluppo della criminalità organizzata»⁴⁵.

Quanto alle risposte riferibili a simili fenomeni emergenziali, la prassi ci offre molteplici modelli d'azione. Le emergenze di matrice economica, ad esempio, «non comportano per lo più limitazioni dei diritti civili, ma soltanto interventi mirati a

⁴² IDEM, p. 395.

⁴³ IDEM, pp. 416 s..

⁴⁴ A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di, cit.*, p. 1.

⁴⁵ A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di, cit.*, 1993, p. 1.

incoraggiare o a imporre taluni comportamenti dotati di determinati effetti economici (come, ad esempio, il divieto di esportazione di capitali, talune forme di tassazione, ecc.)»⁴⁶. Di contro, il crescente rilievo che in Europa hanno assunto la c.d. “salute delle finanze pubbliche”, induce a segnalare come, in simili scenari, siano i diritti sociali a subire il “peso dell’emergenza”. Infatti, se le crisi economiche sfiorano appena la sfera dell’eguaglianza formale, viceversa, svelano le profonde e perduranti fragilità della sua omologa sostanziale, la quale rende i “diritti dei poveri” dei “poveri diritti”⁴⁷.

Quanto alle “emergenze naturali”, identificabili in concomitanza di eventi catastrofali quali terremoti, alluvioni, eruzioni vulcaniche, (alla luce della peculiare identificabilità territoriale degli effetti loro imputabili) richiedono, per lo più, «normali provvedimenti amministrativi e la loro particolarità deriva soprattutto dal fatto che si tratta di decisioni che debbono essere attuate con particolare sollecitudine, oppure di misure cautelari tendenti a impedire, ad esempio, che le vittime del sinistro svendano i loro beni sotto la pressione del bisogno»⁴⁸.

Esse, infatti, richiedono in prima battuta la predisposizione di una efficiente “macchina dei soccorsi”, mentre (una volta stabilizzata la fonte di rischio) simili strumenti debbono essere riorientati verso il ripristino di quella “sfera materiale” su cui si fonda il funzionamento di una data comunità umana organizzata, come infrastrutture pubbliche, civili abitazioni, aziende e via discorrendo.

I disastri ecologici, poi, entrati nel quotidiano di cittadini ed istituzioni in epoca relativamente recente, «presentano la caratteristica di non essere, almeno normalmente, la conseguenza di un’attività intenzionale dell’uomo, ma non costituiscono però neppure delle mere catastrofi naturali (anche se le forze della natura possono indubbiamente concorrere a determinare, ad esempio, il naufragio di una petroliera)». Questa congerie di fattori, umanamente imputabili a vario titolo, ma sollecitati da “variabili naturali” imprevedibili o inevitabili, aprono ad uno

⁴⁶ IDEM, p. 2.

⁴⁷ Si v., sul punto, F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e (in)disponibilità delle risorse*, in F. GABRIELE, ET AL., *Costituzione Diritti sociali ed Economia*, Bari, Cacucci Editore, 2020, spec.par. La “complessa” giuridicità dei diritti sociali: tra diritto ed economia. Diritti dei poveri o “poveri” diritti?, pp. 14 ss..

⁴⁸ A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di, cit.*, p. 2.

scenario d'analisi di particolare interesse, «non soltanto per quanto riguarda l'individuazione delle eventuali responsabilità, ma anche ai fini della valutazione dei tipi di interventi che i pubblici poteri possono o debbono realizzare in presenza di avvenimenti di questo genere o in vista della loro prevenzione»⁴⁹.

Questa specifica tipologia di fattispecie, venendo in esistenza a seguito dell'emersione, effettiva o solo potenziale, di uno specifico nocumento per la salute dei cittadini o dell'ambiente *lato sensu*, implica (per via del complesso intreccio di variabili poietiche) che ogni intervento volto al suo superamento debba cercare, nel limite del possibile, di non danneggiare gli «interessi contrapposti»⁵⁰, alcuni dei quali possono avere tanto carattere meramente privato, quanto rientrare nell'alveo dei c.d. «interessi nazionali».

Infine, come segnalato in dottrina, un ulteriore genus di «emergenza» degno di nota è quello riconducibile allo sviluppo della «criminalità organizzata – sia che si tratti di bande operanti per fini politici (o almeno in parte tali), sia che si tratti di associazioni di delinquenti comuni»⁵¹.

Secondo la citata dottrina, esse richiedono, ai fini di una efficace azione pubblica di contrasto, per lo più interventi afferenti all'alveo dell'ordine pubblico, di frequente traducibili in «modificazioni del regime delle libertà individuali e talora anche nell'introduzione di regole particolari per l'accertamento dei reati»⁵².

Entro questa rosa di strumenti, posti dall'ordinamento al servizio dei pubblici poteri, vi sono, poi, quelle misure «relative ai detenuti (tendenti a impedire che essi possano evadere o continuare a organizzare attività criminali dal carcere) e quelle relative ai “pentiti” (cioè ai componenti delle organizzazioni criminali che se ne sono dissociati e, avendo accettato di testimoniare in giudizio per l'accertamento della verità, hanno bisogno, pertanto, di particolari forme di protezione e d'incentivazione a proseguire nella via intrapresa)»⁵³.

Proprio questa specifica sezione del mosaico di “interventi emergenziali”, sin dall'ottobre 2022 ha arroventato tanto le piazze quanto le tribune politiche, a partire

⁴⁹ IBIDEM

⁵⁰ IBIDEM

⁵¹ IBIDEM.

⁵² IBIDEM

⁵³ IDEM, p.3

dallo sciopero della fame portato avanti dal terrorista Adriano Cospito. Tuttavia, proprio *a latere* del c.d. “caso Cospito”, si rende necessario riflettere sulla natura delle minacce e, dunque, sulla tipologia di strumenti ad esse opponibili. Se, infatti, in simili circostanze ad essere rilevata è stata, all’indomani delle stragi mafiose dei primi anni Novanta, una tangibile esigenza di ripristino dell’ordine pubblico, il trascorrere di un trentennio dal fragore di quelle esplosioni ha cambiato qualcosa. Ha, forse, rivelato una più profonda capacità pervasiva di simili minacce che, pur effettivamente rappresentando un concreto pericolo per la pacifica convivenza civica, hanno rappresentato, e rappresentano tutt’ora, possibili fonti di nocumento per il regolare funzionamento delle nostre istituzioni, nonché per tutta una serie di comparti strategici della filiera industriale italiana, il cui efficace funzionamento rientra nell’alveo del già citato interesse nazionale.

Si impone, pertanto, una lettura critica dei fenomeni in atto che non può esimersi dal riflettere sulla «questione delle questioni: che cioè la società aperta è chiusa, che l’ordine dominante è instabile, che dentro l’universo del calcolo è cresciuto l’incalcolabile, che nella realtà che si vuole a misura e a immagine dell’uomo è cresciuto il prevaricante e il mostruoso. L’analisi, insomma, del neoliberismo, del nuovo ordine – un ordine di crisi – che esso reca con sé, della continuità o della discontinuità di tale complesso di pensiero e di pratiche rispetto alla modernità genealogicamente interpretata (in relazione a temi come la forma-Stato, la rappresentanza, la guerra, e alla stessa categoria di soggetto), dei margini di liberazione che vi si possono individuare, delle soggettività che vi si possono produrre, delle divisioni apparenti e di quelle reali che esso implica»⁵⁴.

Un’intrinseca ed ineludibile instabilità, con riferimento alla quale il fenomeno terroristico non rappresenta l’elemento scatenante, quanto piuttosto la cartina tornasole. 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

⁵⁴ C. GALLI, *Le forme della critica.*, cit., p. 416.

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. Ma la sua reale novità si coglie nella cesura rispetto alla sua originaria fisionomia: inizialmente evento isolato e straordinario, compreso in una parentesi temporale, attualmente fenomeno ricorsivo, oltre il tempo e fuori dello spazio, sostanzialmente certo nell'an»⁵⁵ e pur mutevole nel *quomodo*.

Pertanto, «primo compito della teoria critica è di riconoscere che oggi la contingenza non è occasionalità ma sistema»⁵⁶, presa di coscienza che getta le basi per un ulteriore interrogativo: come può lo Stato apparato agire, in favore dello Stato comunità, e con esso interagire, senza un chiaro perimetro di significato della sicurezza nazionale?

Da ciò scaturisce la necessità di una approfondita riflessione circa l'ampliamento, ad un tempo, del perimetro di rilevanza giuridica del fenomeno emergenziale, come degli strumenti a disposizione del decisore pubblico; se non nel numero certamente nel loro grado di incisività, come nella portata territorialmente identificabile dei loro effetti.

Tra i molteplici approcci alla costruzione di risposte giuridiche ai fenomeni emergenziali, vi sono ordinamenti che, come quello italiano, riconoscono la legittimità dell'esercizio di "poteri *extra ordinem*" attraverso strumenti normativi, ovvero amministrativi, inquadrabili entro l'ordinaria "cassetta degli attrezzi" del decisore pubblico. Giova, in tal senso, qui richiamare la «contrastata riflessione dottrinaria»⁵⁷ inerente alla capacità del decreto legge di produrre sospensioni o deroghe alla Costituzione⁵⁸. 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. Basti pensare, ad esempio, alle ordinanze prefettizie o, in subordine, all'ordinanza di necessità, fatta rientrare

⁵⁵ G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2018, p. 2.

⁵⁶ C. GALLI, *Le forme della critica.*, cit., p.416.

⁵⁷ F. DONATI, *Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla definizione dei poteri di emergenza*, cit., p. 32.

⁵⁸ Si v., per approfondimenti, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, III ed., Padova, Cedam, pp. 340 ss.

dall'ordinamento nell'alveo delle "prerogative governative" in materia di protezione civile.

Ciò ha reso, in concomitanza con un certo abuso di talune delle fonti richiamate *supra*⁵⁹, il fenomeno emergenziale occasione di emersione di norme espressamente ancorate alla contingenza, la cui disciplina si dimostra ben più longeva di quanto potrebbe o dovrebbe essere legittimo aspettarsi. Essa, infatti, è giunta a trovare margini di applicazione in presenza di fattispecie «tutt'affatto diverse rispetto ai fatti che avevano dato luogo all'introduzione delle norme stesse nell'ordinamento»⁶⁰.

Vi è stato, inoltre, chi si sia spinto in letteratura a sostenere, con riferimento a fenomeni catastrofici e calamitosi, come proprio queste fonti si siano dimostrate "insostituibili", idonee alla costruzione di un modello di stabile pianificazione delle attività pubbliche in materia⁶¹.

La qual cosa diviene estremamente problematica, quando si esula dai "confini critici", poiché si configura una inscindibile aderenza tra la dimensione "patologica" della crisi e quella "ordinaria", teoricamente qualificabile come "stato di salute del corpo sociale e delle sue istituzioni". La crisi, infatti, quando assume i contorni "dell'emergenza costituzionalmente rilevante", rappresenta una zona di frontiera per il diritto e per i giuristi. Un luogo in cui le idealità di cui si nutre la dimensione ontologica dell'architettura istituzionale si scontra con la cruda realtà della conflittualità sociale. All'ombra di questa relazione problematica, i diritti individuali e collettivi si agitano nella costante ricerca di meccanismi di garanzia dell'effettività del dettato costituzionale, il quale rappresenta il presupposto della loro stessa sussistenza. Uno sforzo che, sovente, si traduce nella ricerca di procedure "democraticamente ammissibili", atte alla determinazione del soggetto titolare del potere di definire la disciplina idonea ad affrontare l'emergenza di volta in volta concretizzatasi.

⁵⁹Si v., *ex multis*, E. LONGO, *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Series: Diritto e prassi costituzionale, Vol. 13, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017.

⁶⁰ Utili spunti sono offerti, in tal senso da F. DONATI, *Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla definizione dei poteri di emergenza*, cit., p. 37.

⁶¹ Cfr. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, cit., p. 209.

Il conflitto, e dunque la connessa ricerca appena rappresentata, acquista complessità ogni qualvolta, come nei casi di cui in discussione, le forze contrapposte della reazione all'emergenza stessa e della applicazione di un diritto dettato prevalentemente per situazioni comunque fisiologiche, ancorché non sempre «ordinarie»⁶², entrando in contatto, generano occasioni di frizione.

Al verificarsi di queste circostanze, potrebbe apparire possibile, quando non necessario, «derogare alle regole di convivenza normalmente osservate»⁶³, potendosi collocare, nel solco della difesa del funzionamento delle istituzioni costituzionali, l'effettiva manifestazione della sovranità ben al di là dei casi di c.d. "stato d'eccezione", ed anzi proprio nell'ottica di una loro elusione.

Tuttavia, al netto del potere nomopoietico proprio delle forze legittime ma non legali, a cui parte della dottrina ha riconosciuto (poco più di un secolo addietro) il rango di fonte del diritto in ragione del loro essere espressione della necessità⁶⁴, la lettura costituzionalmente orientata del governo dell'emergenza pone l'interprete dinnanzi ad un dilemma: può il fenomeno emergenziale essere affrontato con gli "ordinari strumenti del diritto"?

In altre parole, ciò che permea questo interrogativo è se sia possibile gestire l'emergenza costituzionale in assenza di una negazione, anche solo parziale, della sopravvivenza dell'ordinamento. Giocoforza, la resilienza in questione passa dalla ricerca di meccanismi che, nonostante la loro capacità di incidere sull'unità e sull'armonia dell'ordinamento⁶⁵, possano rientrare nella ordinaria configurazione di quest'ultimo, all'insegna della continuità costituzionale⁶⁶.

La visione decisionista, che rappresenta il contraltare degli interrogativi esposti, è stata (nel tempo) interessata da una crescente diffidenza della dottrina, la quale ha ritenuto la stessa come «essenzialmente fondata sull'analisi di situazioni

⁶² F. DONATI, *Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla definizione dei poteri di emergenza*, cit., p. 28.

⁶³ A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, cit., p.3.

⁶⁴ Cfr. S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in *Scritti minori*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 151 ss.

⁶⁵ Cfr. V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, cit., p. 5

⁶⁶ Cfr. A. BENAZZO, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 3 ss..

caratteristiche di epoche passate»⁶⁷, nonché idonea a supportare giuridicamente l'emersione di regimi totalitari. Infatti, ciò che ebbe a sostenere la dottrina è che, all'ombra delle pretese securitarie, tanto in Europa quanto in Sud America, l'ampiezza del decidere sullo stato d'eccezione del "soggetto sovrano" «è stata in realtà invocata allo scopo di rovesciare le istituzioni democratiche e si è spesso fatto ricorso alla creazione artificiale di pericoli di tipo rivoluzionario (o comunque all'esagerazione di quelli derivanti da movimenti effettivamente esistenti) per giustificare l'utilizzazione di misure di carattere eccezionale»⁶⁸.

Nel tempo, questo crescente allontanamento dall'approccio schmittiano al tema si è tradotto, sul piano giuridico, nel progressivo sforzo dei legislatori nazionali, come degli organismi internazionali, orientato alla definizione di «tutta una serie di limiti ai poteri eccezionali di cui gli Stati possono avvalersi per difendersi contro i pericoli di sovversione»⁶⁹.. Ciò ha concorso a cristallizzare (entro la tradizione giuridica occidentale) il precetto secondo cui, alla realizzazione di un qualunque stato di emergenza non consegue l'esercizio di poteri liberi dal giogo dei principii dell'ordinamento giuridico di riferimento, bensì solo l'esercizio di poteri particolari previsti e regolati da tale ordinamento»⁷⁰.

Un "ordine", quello di cui si discute, qualificabile secondo parte della dottrina come critico in quanto opera un'infinita divisione del reale sulla base del principio individualistico di utilità e di concorrenza, nonché dogmatico, in ragione del suo non prevedere alternative a sé stesso, facendo «delle emergenze che continuamente genera la propria vita»⁷¹.

Ciò rende la ricerca di chiarezza in materia di emergenza (*rectius*: di sicurezza nazionale ed ordine pubblico), una inderogabile necessità volta alla garanzia di un sufficiente margine di unità degli interessi particolari. La rilevanza giuridica di questi ultimi mette in luce la granularità rispettivamente del concetto di interesse nazionale e di *tranquillitas* sociale, a cui si annoda la dogmatica del presidio dello *status quo ante*, sottoposto costantemente a svariati fattori di pressione, diversissimi

⁶⁷ A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di, cit.*, p. 3.

⁶⁸ IBIDEM

⁶⁹ IBIDEM.

⁷⁰ IBIDEM.

⁷¹ C. GALLI, *Le forme della critica., cit.*, p. 416.

tra loro nel *genus* come per intensità, riferibili nel loro insieme all'antagonismo tra "società globale" e la sua omologa "post-globale".

In seno a questo conflitto, matura «un bisogno di diritto. Anzi, proprio durante le situazioni emergenziali, che possono essere le più diverse ed eterogenee, la richiesta di interventi di regolazione e di tutela giuridica (intesi ovviamente in senso ampio, comprensivo delle decisioni e non limitati all'esercizio del potere normativo) assume forse una intensità addirittura superiore»⁷².

Essa rappresenta, pertanto, l'occasione di una verifica del livello di metabolizzazione delle spinte esogene da parte dell'ordinamento, ovvero dell'*an* e del *quomodo* di una condizionalità della "ordinaria operatività del diritto" in presenza di circostanze caratterizzate da elevati livelli di eccezionalità⁷³.

Tuttavia, «il degradare della straordinarietà nell'ordinarietà ha reso per il *lawmaker* più difficile individuare la misura di giusto equilibrio tra il danno alle libertà e il guadagno alla sicurezza. Invero, una compressione irragionevole delle prime non trova più la sua giustificazione accettabile nella temporaneità del sacrificio»⁷⁴. Così, secondo alcune voci in dottrina, emergerebbe dalle pieghe dell'emergenza la necessità per il decisore pubblico di appellarsi ad una clausola emergenziale per legittimare la propria azione *extra ordinem*.

La "clausola" in questione, in tal senso, mirerebbe a normalizzare la natura straordinaria propria della situazione emergenziale⁷⁵, limitando, quando non del tutto eliminando, le possibili ambiguità interpretative, idonee a ridurre il livello di certezza del diritto in un dato ordinamento. Dei poteri che potrebbero dirsi a scomparsa, i quali si traducono in procedure esplicitamente previste in seno all'ordinamento e, pertanto, garantite nella loro giuridicità e legalità⁷⁶.

⁷² F. DONATI, *Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla definizione dei poteri di emergenza*, cit., p.29.

⁷³ Si v., sul punto, P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e principi fondamentali*, Bologna, Il mulino, 2006, p. 6.

⁷⁴ G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, cit., p. 2.

⁷⁵ Cfr. F. DONATI, *Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla definizione dei poteri di emergenza*, cit., p.33.

⁷⁶ Cfr. T. GROPPI, *Dopo l'11 settembre: la «via canadese» per conciliare sicurezza e diritti*, in *Quaderni cost.*, 2005, p. 576.

Ove, pertanto, si volesse riflettere sull'effettiva utilità dell'introduzione di questa "clausola emergenziale", verrebbe da chiedersi (in via preliminare) in che modo essa possa collocarsi entro un mosaico giuridico caratterizzato dall'espressa previsione del suo ipotetico inveroamento⁷⁷.

In particolare, ciò che pare opportuno evidenziare è come i principali profili problematici in tal senso non derivino tanto da una sua introduzione in Costituzione *ab origine*, quanto piuttosto da una sua introduzione in fase di aggiornamento del dettato costituzionale.

Fatta questa doverosa premessa, si rende necessario chiarire quali siano le caratteristiche in grado di rendere un simile strumento performante.

In prima battuta, pare opportuno segnalare come essa debba identificare tassativamente gli attori istituzionali competenti ad intervenire sul fenomeno di cui sopra, nonché i procedimenti che costoro hanno facoltà di porre in essere. Giova, tuttavia, evidenziare come, se la clausola in questione «dice poco o nulla a riguardo, consentendo all'ermeneutica di chiudere il vuoto normativo intenzionalmente lasciato aperto dal silenzio»⁷⁸, renderebbe la sua "utilità potenziale" un "vettore di legittimità costituzionale" di molti degli abusi che un ipotetico decisore pubblico volesse porre in essere. In tal senso, anche solo un rinvio al nocciolo duro dei principi costituzionali permetterebbe di superare questi pericoli. Esso, tratteggiando un perimetro (per quanto ampio ed elastico) dei poteri emergenziali di cui in discussione, offrirebbe un certo margine di presidio dell'identità costituzionale, con tutto ciò che ne consegue nell'ottica di un sindacato giurisdizionale dell'operato del decisore pubblico.

A margine di quanto detto, occorre integrare il quadro argomentativo richiamando le riflessioni offerte, sul punto, dalla dottrina⁷⁹. Quanto a questa ipotesi a "maglie larghe" della clausola emergenziale, utili spunti di riflessione sono rinvenibili in

⁷⁷ Cfr. 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, fasc.111, Ciudad de México, 2004, p. 439.

⁷⁸ G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, cit., p. 3.

⁷⁹ Cfr. le riflessioni svolte, sul punto, in G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, Jovene, 2016, pp. 235 ss.

seno all'ordinamento francese⁸⁰. Occorre, a riguardo, prendere atto di come una simile opzione del costituente parrebbe poter lasciare incompiuta la norma costituzionale. Essa, sviluppata in questo modo, potrebbe risultare incapace di attendere alla prestazione di garanzia o, per lo meno, dimostrarsi indifferente sul tema, per via del suo indurre il decisore pubblico ad agire attraverso il ricorso a strumenti e procedure proprie di un ordinamento in cui la clausola emergenziale non è contemplata.

Questa "opzione transalpina", per giunta, assumendo i connotati di un *passepourtout* del "sistema delle competenze", rischierebbe di offrire al soggetto decidente una patente, in grado di ammantare di legittimità qualsivoglia deroga al dettato costituzionale.

Inoltre, ulteriore aspetto degno di nota è, tornando al "caso italiano", poi il superamento di un impiego erroneo, se non distorsivo, della decretazione d'urgenza dell'esecutivo. Sul punto, la dottrina ha infatti sottolineato come «non si possa invocare l'art. 77 per giustificare il monopolio governativo nella gestione dello stato di crisi istituzionale perché la situazione che giustifica l'inaugurazione dello stato d'emergenza è per oggetto ed effetti incomparabile con quella legittimante il decreto-legge»⁸¹. Minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza nazionale, come ad esempio quelle connesse a fenomeni eversivi di matrice mafiosa o terroristica, non istaurano con la dichiarazione di avvio dell'emergenza il medesimo rapporto che intercorre tra la situazione di straordinarietà e d'urgenza ed il decreto legge. Le prime, infatti, rappresentano il presupposto, tanto giuridico quanto fattuale, sotteso all'abilitazione di sospensioni costituzionali, temporalmente determinabili. Esse circoscrivono, quando non comprimono, l'effettività di taluni diritti, nell'ottica di un'apertura del legislatore verso regole ben più severe di quelle, diretta emanazione della Carta fondamentale.

Questo discrimine discende dai connotati giuridici di una sospensione, quand'anche parziale o meramente potenziale, dell'orizzonte istituzionale. Da qui l'impraticabilità di una marginalizzazione parlamentare, in favore della

⁸⁰ In tal senso, ci si riferisce alla *Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation*, n° 3381 du 23 décembre 2015, Leg. XIV.

⁸¹ G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, cit., p. 5

valorizzazione dell'azione governativa, poiché il governo di questi fenomeni impone l'adozione di regole alternative a quelle che, in loro assenza, sarebbero state efficacemente applicate.

Si pensi, in tal senso, alle coordinate ordinamentali sottese alla dichiarazione dello stato di guerra ed alla primazia che, in simili frangenti, riveste il parlamento. Questa fattispecie, prevista in Costituzione dall'art. 78, si colloca al centro del mosaico di fenomeni di cui in discussione.

Sul punto pare opportuno segnalare come, negli ultimi anni, sia andata via via consolidandosi un certo grado di desuetudine di questo istituto, alla luce dei mutati modelli di conflitto tra Stati; un processo che ha ricevuto una profonda battuta d'arresto a partire dal febbraio Duemilaventidue, a seguito di una reviviscenza del "conflitto tradizionale armato" che, se pur integrato dalla dimensione *cybernetica*, ha reso il tema nuovamente attuale.

Vi è, poi, un'ulteriore sfumatura del tema che appare inevitabile richiamare in questa sede.

In dottrina, infatti, vi è stato chi, in materia, e segnatamente nei frangenti di crisi bellica o comunque caratterizzati da conflitti armati, abbia sostenuto come, nella predisposizione di risposte istituzionali all'emergenza, lo Stato non possa «ricorrere agli stessi mezzi dei terroristi»⁸², dovendo qui adottare un "metodo" coerente con la propria identità costituzionale. Al netto degli evidenti distinguo, interrogarsi circa il metodo da adottarsi nel governo di queste "crisi" non può prescindere dall'orientare l'azione pubblica in funzione del rispetto del principio dignitarista⁸³, come (più in generale) dell'effettività di quel *minimum* di diritti fondamentali che caratterizzano la cittadinanza italiana ed europea.

L'universale negazione dei diritti umani, messa in luce dalla guerra globale come dall'esasperazione del paradigma securitario a cui il neoliberismo perviene con le sue interne contraddizioni, diviene, per una parte della dottrina, veicolo di una profonda consapevolezza sulle "storture sociali" della contemporaneità. A riguardo,

⁸² IBIDEM

⁸³ Si v. diffusamente le preziose riflessioni contenute in M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA (a cura di), *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*. Roma, Palazzo della Consulta, 30 settembre – 1° ottobre 2007.

la predetta letteratura invita a guardare a simili fenomeni come «un’occasione per comprendere che i diritti umani non riescono a informare la realtà, che questa si costituisce fuori dal loro dover essere, e che alla loro negazione contribuisce anche la loro stessa ideologia, usata come arma d’offesa proprio dai poteri statali e sovrastatali contro cui vorrebbe essere rivolta»⁸⁴.

Alla luce di questo “affresco di sistema”, sviluppato attorno alla clausola emergenziale, appare evidente un discreto grado di fragilità giuridica del decreto legge rispetto al governo dell’emergenza. Fragilità che, però, non esclude la titolarità del Consiglio dei Ministri del potere di dichiarare lo stato d’emergenza con decreto legge⁸⁵, ovvero la performatività di quest’ultimo al di fuori di quanto è, parafrasando uno dei maestri del diritto pubblico italiano, nelle disponibilità della legge ordinaria⁸⁶.

Ciò nonostante, ove il perimetro applicativo di questa fonte del diritto trovasse, all’ombra dell’emergenza, occasione per una estrema mobilità delle sue maglie, allora il contenuto dell’art. 77 Cost. rischierebbe di concretizzarsi nell’avvento di una autorizzazione *omnibus*, tale da tradire lo spirito del costituente che volle ricondurre in capo al Parlamento «l’istanza ultima e decisiva cui spetta di provvedere in via d’eccezione»⁸⁷.

Il Parlamento, in simili frangenti problematici, sembrerebbe dover rappresentare, non già il terminale formale di una “rivalsa democratica” avverso le minacce esogene o endogene che interessano la Repubblica, quanto piuttosto un necessario vetrino attraverso il quale analizzare la “patologia in atto” e addivenire ad una “terapia” condivisa e partecipata, frutto di un processo di sintesi del più ampio numero di sensibilità politiche e bagagli esperienziali possibile.

La clausola emergenziale è, quindi, il veicolo attraverso cui rendere il “pericolo per lo Stato” (*lato sensu*) un fattore di crescita metapolitica della comunità organizzata

⁸⁴ C. GALLI, *Le forme della critica*, cit., p. 24

⁸⁵ Per approfondimenti, si v. G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., pp. 31 ss.

⁸⁶ Cfr. C. ESPOSITO, (voce) *Decreto legge*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 835 ss.

⁸⁷ G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, cit., p. 7. Ulteriori spunti di riflessione sono offerti da P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 203; V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, cit., pp. 203 ss.; C. FRESA, *Provvisorieta con forza di legge e gestione degli Stati in crisi*, Padova, Cedam, 1981, pp. 113 ss.

che in esso si riconosce. L'emergenza si configura, in tal senso, come occasione di autocritica dell'ordinamento, in cui (nonostante l'emersione sistematica senza soluzione di continuità di fenomeni di crisi) non ci si abbandoni ad un fatalista approccio all'emergenza come un'eludibile normalità. Un "metodo critico nel governo della crisi", quello di cui in discussione, che permette di evitare che si perseguano «vie piene di buone intenzioni (democrazia deliberativa, democrazia diretta, riconoscimento allargato, apparizioni e *performance* nello spazio pubblico) senza che ci si interroghi sull'origine e sulla fine di quelle vie, sugli spazi politici che attraversano, sull'orientamento che prendono, sulle soggettività che le percorrono, sulle forme economiche che le sfidano, sui poteri che le utilizzano»⁸⁸. Un simile orizzonte, nella sua declinazione fattuale come in quella puramente giuridica, impone forse un'ulteriore riflessione. Se l'emergenza è ormai endemica nel quotidiano di cittadini, imprese e istituzioni, si rende necessario la costruzione di un "dialogo" tra i predetti attori e «l'incertezza – che reca sì inquietudine e paura, ma anche speranza – con il pluralismo degli interessi e dei soggetti loro portatori»⁸⁹. Entro un simile approccio all'emergenza si rende necessaria la costruzione di uno stabile "canale di comunicazione", in grado di garantire un dialogo permanente e costruttivo tra gli attori sociali (cittadini, imprese, corpi intermedi, istituzioni). Un confronto di tal guisa potrebbe offrire nuovi spazi di esercizio per i diritti ed i doveri di ieri, attraverso la lettura dei fenomeni di crisi, per il tramite della lente del principio pluralista.

Così facendo, si addiverrebbe ad una concreta introiezione dell'esortazione di G. Deleuze, il quale ricordava, in un suo scritto del Duemila, come non sia «il caso né di avere paura né di sperare» dinnanzi a simili fenomeni, quanto piuttosto di «cercare nuove armi»⁹⁰ tali da consentire a chi le adoperi di superare una data *empasse*.

⁸⁸ C. GALLI, *Le forme della critica.*, cit., p. 25

⁸⁹ G. BASCHERINI, *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di lettura*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2003, p. 62

⁹⁰ G. DELEUZE, *Pourparler*, trad. it. S. VERDICCHIO, Macerata, Quodlibet, 2000, p. 235.

Detto questo, occorre dunque domandarsi, se si volesse accettare la costituzionalizzazione della clausola emergenziale, quali “contorni giuridici” essa dovrebbe assumere.

Ove volessimo soffermare l’attenzione sull’ipotesi in cui il soggetto incaricato della concreta amministrazione della crisi fosse lo stesso soggetto titolare del potere di attivazione dei “poteri emergenziali”, sarebbe agevole costatare come da tale sovrapposizione deriverebbe una notevole tempestività nella formulazione di una risposta pubblica alle istanze securitarie della società civile. Tuttavia, «mantenere separati i due compiti, l’iniziale e quello operativo, giova invece alla democraticità del sistema, anche in considerazione del fatto che in tempo di crisi diventa ancora più necessario il reciproco controllo tra i poteri per evitare che la situazione eccezionale diventi il facile alibi per affermare il governo totalitario della cosa pubblica»⁹¹.

Nonostante ciò (altresì premettendo che l’ipotesi da doversi preferire resta quella fondata sul disallineamento soggettivo), occorre prendere atto che, al netto del menzionato margine di utilità, quest’ultimo potrebbe essere agevolmente eroso in molteplici circostanze, prima tra tutte quella in cui vi sia una solida maggioranza parlamentare politicamente coerente con quella titolare degli scranni del Consiglio dei Ministri. In tal caso, infatti, anziché svolgere la funzione di “custode dello spirito dell’ordinamento”, il soggetto deputato alla funzione di garanzia potrebbe scegliere di vestire i panni di ancella del suo “carnefice”.

Accantonata la questione dell’imputazione soggettiva del potere, a rilevare è la sua sfera oggettiva.

La prima ipotesi offerta dalla dottrina sul punto concerne un approccio organico al tema. Essa si sostanzia in una dettagliata disciplina dei poteri attivabili in concomitanza di fenomeni di crisi, altresì delle specifiche limitazioni connesse al loro esercizio. La seconda, di contro, tratteggia una risposta a “maglie larghe” ai fenomeni di cui in discussione, attraverso il ricorso ad un quadro di ipotesi minimale delle tipologie e delle classi di poteri adottabili.

⁹¹ G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, cit., p. 7.

Il primo approccio esposto, per quanto apparentemente in grado di garantire elevati standard di “governabilità dell’emergenza”, appare di difficile attuazione. Quest’ultima è, infatti, intrinsecamente incompatibile con approcci regolatori stabili e puntualmente tratteggiati, poiché essa stessa è frattura di una regolarità giuridica. Pertanto, aderire al primo approccio significherebbe ricercare nella regolarità ante-emergenziale lo strumento per rispondere all’irregolarità della crisi. Quanto al secondo modello, invece, proprio l’indicazione di macro categorie di riferimento dei poteri in gioco, atte ad indicare le coordinate qualitative di questi ultimi (come il loro ancoraggio ai principi fondamentali o il soggetto titolare del loro esercizio) appare ben più efficace, poiché affida alla specifica fattispecie emergenziale l’identificazione dei profili sostanziali dell’intervento, alla luce dell’intrinseca mutevolezza del fenomeno critico che impedisce una dettagliata sua definizione *ex ante*.

Al netto della posizione che si intenda assumere circa la performatività della clausola emergenziale, verrebbe da chiedersi se l’assenza di questo strumento possa esporre a pericoli le istituzioni e la fitta rete di attori sociali che attraverso di esse regola la propria esistenza. La risposta è certamente negativa, poiché una simile assenza non preclude la lettura sistematica del testo costituzionale, suscettibile di una pluralità di esiti. La legislazione emergenziale trae, al netto della clausola d’emergenza, la propria legittimità «nel dovere implicito, ma cogente, dello Stato all’autodifesa. Così quando l’identità costituzionale di un ordinamento sia messa in pericolo, lo Stato non potrebbe rimanere inerme a guardare, ma dovrà attivarsi per governare l’emergenza e ripristinare la normalità istituzionale temporaneamente alterata»⁹².

Quanto sin qui rappresentato acquista ancora maggior forza se si pensa a come gli Stati interessati da clausole di emergenza e stati di eccezione costituzionalmente previsti, vi stiano progressivamente facendo sempre meno ricorso, preferendo optare per fonti ordinarie, tali da consentire allo stato di pericolo di «rientrare nella

⁹² IDEM, p. 3.

quotidianità»⁹³. Circostanza che concorre alla proliferazione di interventi legislativi emergenziali nel merito, ma caratterizzati nel metodo da un approccio ordinario⁹⁴.

Un approccio di questo tipo, tuttavia, richiede un attento scrutinio degli strumenti di controllo, idonei ad espletare una rigorosa analisi del contenuto dell'atto in sé considerato, prescindendo dai suoi profili formali.

Da ciò scaturisce l'urgenza di una chiara definizione delle deroghe al diritto ordinario che simili iniziative normative configurano, poiché queste ultime «vanno sostanzialmente a diluirsi nella massa della legislazione ordinaria, (...) *determinando (con un certo grado di frequenza)* significative alterazioni e deroghe di posizioni soggettive di diritto»⁹⁵.

L'indeterminatezza degli effetti di simili decisioni, fondate sulla mera presa d'atto della sussistenza di uno stato di necessità, rende un simile approccio non tollerabile entro l'attuale modello giuridico italiano. L'estrema arbitrarietà degli atti in questione rappresenta, pertanto, l'ingiustificabile superamento del *limes* giuridico che, in un certo senso, distingue l'ordine (per quanto fragile e compromesso) da quel "caos," intrinsecamente idoneo ad ampliare la faglia di frattura scaturente dallo stesso fenomeno emergenziale.

Al fine di ovviare a questa intrinseca incompatibilità, alcuni ordinamenti europei hanno ricercato una via mediana, in grado di garantire al decisore pubblico ampi spazi di manovra, pur circoscrivendo questa sua "discrezionalità emergenziale" attraverso specifiche disposizioni giuridiche, inerenti alle circostanze di attivazione di questi "poteri eccezionali", ovvero alla dimensione temporale dei loro effetti sulla vita dello Stato comunità.

Per la piena comprensione del fenomeno emergenziale, e segnatamente del vincolo che lega quest'ultimo alla determinazione del significato giuridico del concetto di sicurezza nazionale, occorre spendere alcune parole sul tema della "temporaneità", senza alcuna presunzione di esaustività.

⁹³ Si v. diffusamente G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza tra libertà e sicurezza*, cit.

⁹⁴ Si v. sul punto G. TARLI BARBIERI, *Le nuove disposizioni in materia di prevenzione e repressione del terrorismo internazionale*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, pp. 777 ss.

⁹⁵ F. DONATI, *Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla definizione dei poteri di emergenza*, cit., pp. 16. Corsivo di chi scrive.

La “variabile tempo”, infatti, appare quale vincolo funzionale alla garanzia della resilienza della forma di Stato, come dell’effettività dei principi costitutivi essenziali dell’ente ⁹⁶ che conferiscono forma al rapporto tra «potere e collettività»⁹⁷.

Il profilo temporale, pertanto, rappresenta uno dei più importanti vettori di controllo dell’agire pubblico in tema di emergenza, essendo caratterizzato (in sede giurisdizionale) da un’autonoma dimensione rispetto alla norma emergenziale in sé considerata⁹⁸.

Il fattore tempo appare, inoltre, strettamente connesso al fenomeno giuridico, in ragione del suo seguirne la storia ⁹⁹, il che (nonostante l’apparente banalità dell’assunto) lo rende tanto contesto del senso della tradizione (di cui si è avuto modo di parlare in tema di note metodologiche) come di trama del setaccio costituzionale attraverso cui costruire il progresso giuridico della Repubblica.

Il pensiero giuridico occidentale, tuttavia, ha, nel corso dei millenni, avuto un rapporto piuttosto ondivago con la dimensione di cui in discussione. Il peso della natura provvisoria delle misure emergenziali, cruciale nel pensiero giuridico della Roma antica (e segnatamente della sua stagione repubblicana), al quale deve ricondursi la nascita della figura del *dictator*¹⁰⁰ o del *tumultum*¹⁰¹, ha infatti registrato plurimi momenti di compromissione.

Con l’avvento dello Stato liberale, in occasione del quale ad incidere primariamente sull’analisi dottrina è l’antagonismo in senso stretto tra autorità e libertà¹⁰², può

⁹⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1976, p. 138.

⁹⁷ G. CATALDO, *Sulla temporaneità nell’emergenza costituzionale. Primi rilievi*, in *Consulta online*, fasc.1, 2003, p. 110.

⁹⁸ Cfr. IBIDEM

⁹⁹ Cfr. T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III, Diritto pubblico, Milano, 1978, p. 786.

¹⁰⁰ Utili spunti sul punto sono rinvenibili in A. ORMANNI, voce *Necessità (stato di) (dir. rom.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano, 1977, pp. 822 ss.

¹⁰¹ Per approfondimenti, si rinvia a A. BALBO, P. BUONGIORNO, E. MALASPINA-NEUHAUS, *Rappresentazione e uso dei 'senatus consulta' nelle fonti letterarie della repubblica e del primo principato*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2018; A. BOTTIGLIERI, A. M. MANZO, F. NASTI, G. VIARENGO, *Antiquissima iuris sapientia: Saec. VI-III a.C.*, Roma, L’Erma di Bretschneider, 2019.

¹⁰² In tal senso, si v. U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 72.

forse rilevarsi il più recente esempio di degradazione della sfera della temporaneità ad elemento di contorno.

In concomitanza con il fenomeno rappresentato, si ebbe modo di assistere alla crescita del livello di pervasività della legge, alla quale l'ordinamento giuridico riconobbe notevoli margini di compressione dei diritti. Diritti che, come segnalato da autorevole dottrina, si caratterizzavano per un elevato livello di genericità, funzionale al fine ultimo delle costituzioni cripto liberali dell'800 di riservare (nei momenti di crisi) all'autorità il massimo potere di compressione delle libertà, che trovava terreno fertile nell'elasticità delle previsioni costituzionali in materia¹⁰³.

Questa totale fuoriuscita, in caso di emergenza, dall'ordinarietà¹⁰⁴ si sostanziò nella proliferazione di interventi regolativi di matrice «criminale-repressiva nei confronti delle rimostranze delle fasce sociali più deboli»¹⁰⁵. Fenomeno che trovò, con lo Stato costituzionale, margini di attenuazione, attraverso l'avvio di un processo di attenta riflessione in materia, volto ad approfondire le implicazioni del fenomeno critico sulle funzioni dei poteri dello Stato.

L'avvento del sindacato giurisdizionale costituzionale intorno alla legittimità delle compromissioni delle "libertà civiche" comportò una traslazione del governo della dialettica potere-libertà dall'alveo delle prerogative del legislatore (caratterizzate da un certo grado di più o meno ampia discrezionalità politica) al Giudice delle leggi, assumendo quale pietra d'angolo del giudizio non già il prodotto del libero convincimento del decisore pubblico intorno alla dicotomica natura della libertà (naturale – giuridica), bensì la "legge superiore": la Costituzione¹⁰⁶.

Da ciò scaturì, ad un tempo, una ridefinizione (in concorso con altri fattori) del rapporto tra il cittadino e la "cosa pubblica", come la garanzia della continuità dell'ordinamento compromesso dall'emergenza entro l'ordine costituzionale¹⁰⁷.

¹⁰³ Si v. diffusamente C. MORTATI, voce "Costituzione", in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1962

¹⁰⁴ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite: legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 2020, pp. 37 ss..

¹⁰⁵ Così G. CATALDO, *Sulla temporaneità nell'emergenza costituzionale*, cit., p. 110.

¹⁰⁶ Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 236.

¹⁰⁷ Cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori: lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 175.

Entro uno scenario di questo tipo, il vincolo della temporaneità ha subito un processo di consacrazione, poiché il provvedimento emergenziale, attraverso la doverosità dell'eliminazione del fenomeno critico ¹⁰⁸, si traduce nella funzionalizzazione della valenza evolutiva del provvedimento rispetto alla conservazione dell'ordinamento.

Tuttavia, nonostante le “migliori intenzioni del Costituente” e della dottrina, l'ordinamento è finito, come già segnalato, con il dover fare i conti con una sistematica violazione dei limiti di cui in discussione.

Quandanche, poi, si volesse sostenere la superfluità di simili “vincoli” dell'azione pubblica, adducendo che vi sono (financo nell'ordinamento italiano) casi di elevazione della necessità a rango di «causa di giustificazione», tali da rendere giuridicamente legittime condotte in grado di configurare fattispecie di reato¹⁰⁹ o di illecito civile¹¹⁰, la questione sarebbe tutt'altro che risolta. Lo specifico *genus* delle decisioni di cui in discussione, infatti, rende irricevibile il “generico approccio analogico” al tema. In gioco, infatti, vi è la ricerca di una sintesi tra la “cangiante pretesa securitaria” dei cittadini e la garanzia di quel bisogno di resilienza giuridica dell'identità politico- costituzionale in cui costoro si riconoscono e fondano la legittimità delle proprie rivendicazioni nei confronti delle istituzioni e dei loro “omologhi”; attraverso la quale una pluralità di pretese particolari debbono contemperarsi con interessi generali (e pure anch'essi parzialmente individuali) come: la garanzia della sicurezza nazionale, la tutela degli interessi nazionali o, ancora, il presidio dell'ordine pubblico.

Questa impraticabilità analogica trae forza dalla profonda specificità delle ricadute sistemiche delle fattispecie in gioco. Se nel primo caso può parlarsi di condotte oggetto di “giustificazione a posteriori”, sotto il profilo della loro criminosità o illiceità civile, «nel secondo caso si tratta d'introdurre nell'ordinamento giuridico norme destinate a trovare applicazione in tutta una serie di casi futuri»¹¹¹.

¹⁰⁸ Cfr. G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 225.

¹⁰⁹ Il riferimento è a quanto previsto dall'art. 54 del Codice Penale

¹¹⁰ Si pensi, in tal senso, all'art. 2045 del Codice Civile

¹¹¹ A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di, cit.*, p. 5.

Nonostante le svariate divergenze filosofico-giuridiche sottese agli ordinamenti occidentali, frutto delle rispettive storie politico-costituzionali o delle duplici, triplici ed a volte quadruplici affiliazioni di questi ultimi¹¹², persistono comuni centri di convergenza che, proprio in frangenti come quelli emergenziali, rappresentano un condiviso “faro di civiltà”. Essi rappresentano Uno steccato etico prima ancora che giuridico, costituito dai diritti umani, il cui presidio (al di là di ogni specificità giuridica nazionale) parrebbe oggi sforzarsi di superare l’assenza di elementi unificanti. Non è possibile infatti ritrovare, tra le esperienze statuali appena richiamate, una condivisa morale teologicamente orientata, una soggettività politico-istituzionale egemone o un medesimo fine comunitario alla luce del quale orientare l’azione pubblica come le singole iniziative private.

Questi diritti, però, sembrerebbero essere soggetti ad un silenzioso e progressivo processo di “svuotamento dall’interno”, ai fini della cui comprensione, utili spunti di riflessione sono offerti dal tema della libertà d’espressione.

Negli ultimi anni, infatti, avvertita dottrina¹¹³ ha segnalato come fosse in corso la maturazione di un “disallineamento” tra la «libertà di parola nei (e dei) *media* tradizionali da quella della (e nella) rete Internet, con speciale attenzione verso le piattaforme sociali»¹¹⁴.

Sempre le scienze giuridiche hanno ulteriormente sottolineato come di fronte alla oggettiva complessità della fenomenologia della informazione e del discorso pubblico in “Rete”, la risposta privilegiata sembrerebbe essere «quella di introdurre deroghe alla tradizione costituzionale moderna in favore di una disciplina tipica per

¹¹² Rilevandosi, con questa definizione, “affiliazioni”, quel complesso di intrecci inter-ordinamentali, scaturenti dalla produzione normativa della comunità internazionale, dai soggetti sovranazionali afferenti entro la categoria di “comunità regionali”, o ancora agli obblighi derivanti da patti bilaterali. Per approfondimenti, si v. sul punto S. ANDÒ, *Terrorismo e fondamentalismo islamico*, in G. FRANCIOSI (a cura di), *Emergenza terrorismo e diritti di libertà*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2002, p. 74.

¹¹³ Si v. diffusamente S. SASSI, *Disinformazione contro costituzionalismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021; M.E. BUCALO, *La libertà di espressione in rete fra content moderation dei social network e regolazione dell’Unione Europea*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 3, 2022, pp. 270 ss.; G. PITRUZZELLA, O. POLLICINO, S. QUINTARELLI, *Parole e potere. Libertà d’espressione, hate speech e fake news*, Milano, Egea, 2017; M. MONTI (a cura di), *La disinformazione online e il ruolo degli esperti nell’agorà digitale*, in *Federalismi.it*, fasc. 11, 2020.

¹¹⁴ C. MAGNANI, *Libertà d’espressione e sfera pubblica nell’emergenza: crisi del costituzionalismo?*, in *Dirittifondamentali.it*, Fascicolo 1/2023, p. 4.

i nuovi media digitali»¹¹⁵. Questi fenomeni di reingegnerizzazione giuridica di una libertà, pur lasciandola formalmente inviolata, possono arrivare a stravolgerla dall'interno per anni, senza che i suoi titolari riescano a percepire le trasformazioni in atto.

Vi sono, nonostante ciò, specifiche circostanze in grado di attenuare, quando non dissipare, il velo di impercettibilità delle “metamorfosi giuridiche” di cui in discussione. Simili processi di emersione dell'azione trasformativa sono rinvenibili nelle fasi di rapida accelerazione dei fenomeni emergenziali, nonché in concomitanza dell'inveramento di un concreto “stato d'eccezione”, in presenza del quale la trasformazione di libertà e principi si mostra nella sua pienezza trasformativa, portata alla luce dalla “forza del vomero sovrano”.

Fenomeni come quelli esposti *supra*, in cui si scivola verso una guerra contro una emergenza indeterminata¹¹⁶, rischiano di indurre il decisore pubblico ad agire entro uno schema di guerra «privata», per come teorizzata da Mary Kaldor¹¹⁷. L'azione pubblica si sostanzia, in un simile scenario, di interventi repressivi caratterizzati da elevati margini di segretezza. Da ciò scaturisce la peculiare carenza di monitorabilità di questi nuovi interventi «da parte dell'opinione pubblica e del Parlamento»¹¹⁸, tanto che si tratti di guerre in senso stretto quanto di emergenze di altro tipo.

I fenomeni emergenziali pongono l'Occidente dinnanzi ad una sfida, tanto elementare nella sua esposizione, quanto complessa nell'effettiva sua realizzazione. Esso deve, infatti, restare fedele a se stesso, ovvero «coerente con i principi della propria civiltà giuridica»¹¹⁹. Questo sforzo, tuttavia, si rende ad un tempo difficile e prezioso alla luce di particolari fenomeni trasformativi delle “minacce contemporanee”.

¹¹⁵ IDEM p. 5.

¹¹⁶ Parafrasando quanto sostenuto da G. De Vergottini in G. DE VERGOTTINI, *La "guerra" contro un nemico indeterminato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2001.

¹¹⁷ Si v. diffusamente le riflessioni contenute in M. KALDOR, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci, 2015

¹¹⁸ S. ANDÒ, *Terrorismo e fondamentalismo islamico*, in G. FRANCIOSI (a cura di), *Emergenza terrorismo e diritti di libertà*, cit., p. 73.

¹¹⁹ IBIDEM

Si pensi, in tal senso, al processo di “balcanizzazione dei conflitti” che, pur non escludendo in via generale la sussistenza di fenomeni di conflitto armato tradizionale, connota le “relazioni internazionali di natura bellica”, determinando «la progressiva dissoluzione della differenza tra guerra e operazioni di polizia internazionale»¹²⁰, *rectius* tra i piani di cui si compone il binomio sicurezza nazionale – ordine pubblico.

1.2 Sicurezza nazionale e tranelli lessicali: l'ordine pubblico e i suoi caratteri di specificità

L'emergenza, pertanto, risulta essere fattore di attivazione della pretesa securitaria, che si manifesta come bisogno umano orientato alla preservazione del bene della vita. La soddisfazione di una simile “pretesa”, tuttavia, necessita per la sua soddisfazione di un intervento esogeno, e segnatamente sociale e/o istituzionale, rispetto alla sfera d'azione del suo titolare.

Nella costruzione di un quadro semantico di questo concetto, in particolare, utili appaiono gli spunti offerti dalla dottrina politologica. È stato evidenziato, in questa sede, come i connotati di questa premessa rappresentino una proiezione dell'autentica identità sociale di una data comunità organizzata, poiché sulla base dell'approccio assunto in materia dagli appartenenti a quest'ultima può comprendersi in che modo la comunità si autorappresenti¹²¹.

La sicurezza si potrebbe inoltre qualificare, in prima battuta, come la condizione di un soggetto estraneo alla manifestazione di un qualche nocumento alla sua esistenza, a quella delle persone a lui vicine o a quella dei suoi beni¹²².

Volendo per il momento soprassedere sulle divergenze sussistenti tra l'approccio dualista anglo-francese¹²³ e quello monista italo-tedesco¹²⁴, pare comunque

¹²⁰ IBIDEM

¹²¹ Si v., sul punto, M.L. LANZILLO, *Lo stato della sicurezza. Costituzione e trasformazione di un concetto*, in «*Ragion pratica*», fasc. 50, 2018, pp. 11 ss.

¹²² Si rinvia a A. LA SPINA, *Sicurezza*, in M. ALMAGISTÌ, D. PIANA (a cura di), *Le parole chiave della politica italiana*, Roma, Carocci, 2011, p. 157

¹²³ Il riferimento è alle due dicotomie *sûreté*-*securité* e *safety*-*security*

¹²⁴ Si pensi, per l'appunto al concetto di sicurezza o *Sicherheit*.

opportuno evidenziare le differenze intercorrenti tra la prospettiva soggettiva e quella oggettiva del tema che occupa.

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»¹²⁵.

Se poi volessimo declinare la prospettiva analitica verso una dimensione quantitativa del discrimine appena affrontato, occorrerebbe rilevare che la declinazione soggettiva gode del più ampio campo semantico del concetto di sicurezza. Quest’ultima, in questo caso, andrebbe ridefinita come assenza di timore dell’eventuale manifestazione del nocumento. La qualcosa impone al “paradigma soggettivo” di fare i conti con la fisiologica natura incrementale del bisogno di sicurezza e con la natura transeunte e situazionale del senso di insicurezza, soggetto ai mutamenti della contingenza e del modo in cui gli individui con essa si relazionano¹²⁶.

Nel suo profilo dinamico, pertanto, la «dicotomia semantica oggettivo-soggettivo» risulta correlata all’altro, non meno rilevante, binomio mezzo-fine»¹²⁷.

Nella sua accezione di mezzo, il concetto di sicurezza si riferisce agli strumenti sottesi alla sua protezione, mentre la sua qualificazione in chiave di fine connota il paradigma securitario nella sua interpretazione di obiettivo da perseguire. Giova, a margine di ciò, segnalare un primo elemento problematico: i rimedi propedeutici alla realizzazione della «libertà dalla paura»¹²⁸, infatti, appaiono come caratterizzati da elevata mobilità, «non essendo possibile, dal punto di vista empirico, eliminare

¹²⁵ R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 16

¹²⁶ Cfr. M.G. GALANTINO, *Il volto multiforme della sicurezza. Teorie, concetti, ricerche*, in F. BATTISTELLI (a cura di), *La fabbrica della sicurezza*, Milano, Franco Angeli, 2008, p.48

¹²⁷ R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., p. 17

¹²⁸ A. PINTORE, *Le due torri. Diritto e sicurezza ai tempi del terrore*, in A. PINTORE, *Democrazia e diritti. Sette studi analitici*, Pisa, Edizioni ETS, 2010, p. 127

qualunque fonte di pericolo o di paura, all'emergere di volta in volta di nuove vulnerabilità»¹²⁹.

La sicurezza, pertanto, appare, in prospettiva eminentemente giuridica, come quel crogiuolo in cui convergono le legittime aspettative di garanzia di beni, interessi o valori afferenti alla propria sfera giuridica, vantate dai singoli consociati o da una data comunità organizzata nel suo insieme, in risposta all'emersione di un dato fenomeno materialmente avverso rispetto al vivere sociale, ovvero tale da pregiudicare la pacifica convivenza civica (altresì il rapporto sussistente tra cittadino ed i suoi diritti fondamentali)¹³⁰.

Il concetto, dunque, si colloca alle radici del potere e dei suoi processi di esercizio, come alla base dei processi di riconoscimento dei diritti fondamentali¹³¹. Ad essa possono essere ricondotti molteplici istituti; tuttavia, ciò che appare stabile è forse la persistenza di un orizzonte teleologico dello sforzo securitario. Esso, infatti, sembrerebbe orientato alla ricerca di un clima di fiducia nei rapporti sociali e socio-istituzionali, i quali rappresentano, in un certo senso il punto di partenza ed arrivo della riflessione giuridica sul tema, al netto della specifica declinazione della sicurezza sottoposta al vaglio del giurista. Il tema in questione, infatti, è caratterizzato da un elevato grado di complessità, non solo per gli istituti da esso coinvolti, ma anche (e, forse, soprattutto) in ragione della sua *sub*-articolazione interna, a cui si riconnette una elevata eterogeneità di poteri, soggetti e diritti coinvolti. Una sotto classificazione che si dimostra necessaria perché ciascuna delle articolazioni della sicurezza implica uno specifico quadro normativo di riferimento; una differente faccia del prisma sociale interessata dal suo processo di concretizzazione; una propria rosa di attori pubblici e privati coinvolti dal suo governo.

Occorre, in via preliminare, muovere da una rapida analisi del concetto di sicurezza pubblica. Essa rappresenta, infatti, una delle più ampie, e forse controverse, sotto classificazioni del paradigma securitario.

¹²⁹ R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., p. 17

¹³⁰ Cfr. T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Libreria Bonomo, 2010, p. 8

¹³¹ A riguardo, si legga G. PECES-BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 224

Sul punto, utile è il recente contributo di Riccardo Ursi, il quale sostiene come la formula sicurezza pubblica evochi «un concetto giuridico fortemente condizionato dalla statualità», il quale può essere declinato «in molteplici modi, a seconda dei fattori che incidono sulla vita di una collettività»¹³².

Questa ampiezza si traduce, come è agevole immaginare, in un crescente processo di assorbimento di un sempre maggior numero di campi entro lo spettro d'interesse pubblico. Ad avviso dell'A. Al contempo, sotto "l'ombrello giuridico della sicurezza pubblica", coesistono ed 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.

Un'attitudine espansiva del perimetro concettuale della sicurezza pubblica che ha ragioni profonde, radicate nella mutevolezza che caratterizza il rapporto tra autorità statale e sfera individuale. Attorno a questo rapporto si sviluppa la categoria di cui si discute e ricercare il bandolo della matassa securitaria significa, nella prospettiva della sicurezza pubblica, ripercorrere il processo evolutivo della statualità occidentale.

Una ricerca che è storica nell'approccio ma costituzionale negli strumenti di carotaggio dei fenomeni osservati, poiché trattandosi di un'analisi delle modalità di interazione tra apparato e comunità, essa è naturalmente analisi delle Costituzioni che conferiscono identità giuridica a quei rapporti.

Volendo rivolgere lo sguardo ai primi casi di emersione del paradigma securitario, la sicurezza di età classica, nella sua accezione di *securitas*, appare come disancorata dalla vita sociale, trovando nel tema della *libertas* il proprio fattore di giustificazione. Il cittadino (*lato sensu*) aveva facoltà di esercitare pienamente il proprio *status* a patto di essere disposto a sacrificare la propria vita nel nome e nell'interesse della patria. Quest'ultima, infatti, rappresentava il presupposto indefettibile per l'esistenza di qualunque diritto. In assenza della *civitas*, del resto, nessuna libertà poteva essere rivendicata o anche solo immaginata. La *libertas* rappresenta, infatti, nella prospettiva del cittadino, il metro con cui "ivalutare le sue azioni entro ed in funzione del contesto sociale a lui riferibile, determinabile

¹³²R. URSI, *La sicurezza pubblica, cit.*, p. 18

attraverso un complesso di regole in grado di definire l'identità giuridica della *res publica*¹³³. Pertanto, nella tradizione classica manca «una visione securitaria, dal momento che il bene comune è considerato frutto della giustizia che solo la *polis* o la *civitas* possono realizzare»¹³⁴.

Con l'avvento del primo medioevo, l'*imperium* subì un sostanziale processo trasformativo, confondendosi con l'esercizio di dominio patrimoniale *ius privatorum*. Con il dissiparsi di forze in grado di egemonizzare l'attività di produzione e di difesa degli ordinamenti delle diverse comunità organizzate, si assistette ad una progressiva attrazione della regolazione delle vicende umane nell'orbita del governo delle vicende giuridiche dei beni ad essi riferibili¹³⁵. In questo contesto, lo spazio della sicurezza coincideva con quello della garanzia apprestata, dal signore feudale, al proprio patrimonio e, più in generale, degli obblighi associativi e contrattuali, con cui il predetto *dominus* disponeva dei propri beni.

Così, a seguito del consolidarsi di ordinamenti politici poliarchici, le relazioni familiari o espressive dell'appartenenza ad un ceto o ad uno dei cd. gruppi di prossimità acquisirono un peso via via crescente. L'individuo, infatti, costruisce la propria identità giuridica (in un simile scenario) sulla base del posto che occupa in un ordine gerarchico-sociale. Da ciò scaturisce una metamorfosi del paradigma securitario, il quale ancora la propria effettività al vincolo di appartenenza dell'individuo ad una specifica comunità, la robustezza del quale determina il grado di forza della pretesa securitaria stessa. Questa “protezione ravvicinata”¹³⁶ «della pace e dei beni materiali risulta intimamente connessa con il benessere spirituale della comunità»¹³⁷, il quale trova proprio naturale approdo in una sovranità connotata da un carattere sacrale¹³⁸.

¹³³ In tal senso, si legga diffusamente F.M. DE SANCTIS, *Securitas*, in *Filosofia politica*, fasc. 2, 2015.

¹³⁴ R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., p. 18

¹³⁵ Cfr. P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p.73

¹³⁶ Si leggano, in prospettiva sociologica, le riflessioni contenute in R. CASTEL, *L'insicurezza sociale*, Torino, Einaudi, 2011

¹³⁷ R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., p. 19

¹³⁸ Sul punto, preziosi spunti di riflessione sono rinvenibili in P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, II ed., Torino, Giappichelli, vol. I., 2006, p.138

Con le trasformazioni politico-sociali del basso Medioevo, il concetto di sicurezza sarà soggetto ad un superamento del suo ancoraggio personalista, potendosi riconoscere come esso si nutra di rapporti caratterizzati da un'impronta fortemente inter-istituzionale tra i *meliores* ed il sovrano¹³⁹.

In un simile scenario, parlare di sicurezza implica riferirsi all'esercizio della *iurisdictio*, «ossia della gestione dei mezzi coercitivi che rendono effettiva la giurisdizione, in un contesto istituzionale in cui l'attività legislativa vera e propria non è facilmente distinguibile dai pronunciamenti del sovrano effettuati in sede di risoluzione dei conflitti»¹⁴⁰.

Tuttavia, solo con la successiva nascita dello Stato assoluto, si potrà discutere di concreto inquadramento giuridico della sicurezza, per come oggi conosciuta. Essa diventa un precipuo concetto normativo solo in età moderna, riconnettendosi saldamente all'idea di sovranità: il paradigma securitario traccia il perimetro del campo di operatività del potere del “soggetto decidente pubblico”.

Un processo trasformativo, che porterà, nel corso di tre secoli, all'avvento di un nuovo «ordine» dello Stato, in cui gli *instrumenta regni*, fino ad allora lasciati quasi a sé stessi, in una visione tradizionalmente gerarchizzata e quindi automatica, statica, disorganizzata, vengono invece regolati, semplificati, diretti. «Alla gerarchia statica dell'ordine chiuso medievale (imperiale) si sostituisce, per mano del principe e della sua polizia, una struttura aperta, innovativa, meccanica, tendenzialmente egualitaria (...) ordinata dall'alto»¹⁴¹. Nel XVII secolo, poi, la sicurezza si radicherà definitivamente attorno alle fondamenta del potere sovrano¹⁴², rappresentando il prioritario compito dello Stato, in grado di legittimarne l'esistenza, come il suo ricorso a stabili e pervasivi strumenti di garanzia dello *status quo*.

Pertanto, all'ombra della stagione degli “assolutismi europei”, il paradigma securitario cessa di essere una mera rivendicazione del cittadino nei confronti del

¹³⁹ Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, p.106

¹⁴⁰ R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., p. 19

¹⁴¹ P. SCHIERA, *Stato di polizia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI E G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, II ed., Torino, UTET, 1983, pp. 1143 ss.

¹⁴² Cfr. T. HOBBS, *Elementi filosofici sul cittadino*, trad. it. di N. BOBBIO, Torino, UTET, 1948, pp. 1588 s.

potere costituito. La qualcosa alimenta una “fame securitaria” intrinseca alla stessa statualità, poiché in essa lo Stato acquista forza politica; poiché tra tutti i beni che rilevano agli occhi dello Stato, egli non ha solo l’interesse, ma financo il dovere di garantire sufficienti livelli di sicurezza. In assenza di questa energica tutela l’uomo appare limitato nell’esercizio del proprio lavoro, circostanza che impedisce a quest’ultimo di generare frutto. Una rappresentazione allegorica, che tuttavia ha fattuali ricadute sulla rilevazione didascalica degli effetti di elevati standard di insicurezza sul tessuto economico-sociale. Infatti, richiamando le parole del “padre del leviatano politico”, in assenza di sicurezza «non si coltiva la terra, non ci si dedica alla navigazione, [...] non si coltiva la storia, le arti, le lettere, i rapporti sociali, e ciò che è peggio si vive in uno stato di continuo timore e pericolo di morte violenta, e la vita dell’uomo è solitaria, misera, ripugnante brutale e breve¹⁴³.

Del resto, la dottrina appena richiamata, coeva rispetto ai fenomeni di cui si scrive, ricorda come «per la conservazione della pace è soprattutto necessario che ciascuno sia protetto contro la violenza altrui così da poter vivere con sicurezza, cioè senza avere una giusta causa di temere degli altri, fin tanto che non abbia recato agli altri alcun torto. (...) La sicurezza, infatti, è il fine per cui gli uomini si sottomettono gli uni agli altri»¹⁴⁴. Tuttavia, occorre in egual misura ricordare che la sicurezza assicurata dal potere sovrano possa generare, quando assolutizzata, eguali margini di insicurezza nei confronti dello stesso¹⁴⁵.

In questa prospettiva, il sovrano è, ad un tempo, vettore di libertà e della sua nemesi dispotica. A seconda della collocazione equilibrata dell’azione securitaria lungo la “curva di efficienza paretiana”, che congiunge idealmente l’assolutizzazione di questi due fattori, è possibile ritenere o meno la sicurezza come presupposto del superamento dello stato di natura. Essa, così costruita, risulta in grado di allontanare la paura, propria dell’incerta soddisfazione dei bisogni nella “condizione apolitica”. Un contesto sociale attraversato da simili fenomeni di gestione dell’insicurezza, quando accompagnato dall’effettivo e generale accesso a livelli minimi di benessere, garantisce l’efficace ed efficiente funzionamento dello Stato apparato.

¹⁴³ Cfr. T. HOBBS, *Leviatano*, 2 voll., trad. it. G. MICHELI, Torino, UTET, 1955, pp. 159 s.

¹⁴⁴ T. HOBBS, *Elementi filosofici sul cittadino*, cit., p.163

¹⁴⁵ Si v., sul punto, IDEM p. 171.

Questa ricerca di una equilibrata tutela del bisogno di sicurezza si è, nel tempo, configurata come duplice, se ad essere osservata è la sua dimensione spaziale. Assumendo i confini statuali come discriminine concettuale, essa è storicamente bipartita in sicurezza interna o esterna.

Entrambe queste sue declinazioni, tuttavia, tornano a condensarsi nuovamente quando ad essere osservato è una specifica declinazione degli effetti dell'intervento securitario.

Alla luce di quanto esposto, infatti, la sicurezza può agevolmente dirsi un interesse collettivo, poiché essa appare funzionale, quando non necessaria, al comune e concreto benessere di un dato popolo¹⁴⁶.

Tornando al contesto storico di cui sopra, la sicurezza si legava indissolubilmente alla capacità del Principe di esercitare la propria sovranità, la quale cessò (con il tempo) di essere mero veicolo di *securitas* e *tranquillitas* del regnante e dei suoi regnicoli¹⁴⁷, per divenire amministrazione delle pubbliche funzioni sottese al benessere della collettività¹⁴⁸.

Nell'Europa continentale del Sei e Settecento, un fenomeno assai diffuso è quello connesso all'emersione di una peculiare dimensione amministrativa della sicurezza¹⁴⁹, di cui l'esperienza prussiana rappresenta uno dei modelli più iconici. Può rilevarsi, nella teoria e nella prassi tedesca del XVIII Secolo, il progressivo sovrapporsi della sfera del benessere sociale a quella della prosperità dello Stato¹⁵⁰. Nonostante alcuni esempi di dispotismi illuminati, però, il tema sollecitò sul finire del XVII secolo una riflessione critica da parte del pensiero liberale, e segnatamente da parte di autorevoli suoi esponenti britannici.

Utili spunti sono offerti, in tal senso, da John Locke. In particolare, egli sostenne come il paradigma securitario fosse da ascrivere, in via principale, alla paura di

¹⁴⁶ Per approfondimenti, si rinvia a A. CHIAPPETTI, *L'attività di polizia. Aspetti storici e dogmatici*, Padova, CEDAM, 1973, pp. 49 s.

¹⁴⁷ Cfr. P. SCHIERA, *Stato di polizia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI E G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, cit., p. 1142

¹⁴⁸ Cfr. T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., p. 16

¹⁴⁹ Cfr. R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., p. 24

¹⁵⁰ Si legga, sul punto, P. SCHIERA, *Stato di polizia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI E G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, cit., p. 1143

compromissione della «proprietà che gli uomini hanno tanto sulle proprie persone quanto sui propri beni»¹⁵¹.

Secondo questa prospettiva, pertanto, la ricaduta concettuale che deriva da un simile assunto si sostanzia in un dualismo tra proprietà (*rectius* libertà *lato sensu*) e statualità. Non vi è, in assenza dello Stato, il pacifico esercizio di libertà, ma sono proprio queste ultime a giustificare la nascita. Lungo la frontiera tracciata dall'incontro di queste due sfere del giuridicamente rilevante si colloca la sicurezza, sigma ideale che congiunge la variabile umana a quella politico-istituzionale.

Questa ricerca di equilibrio si scontrava con un modello alternativo di gestione della sicurezza, riferibile all'esperienza francese pre-repubblicana, che ha indotto avvertita dottrina a parlare di autentico dispotismo¹⁵². Una formula, quella francese, caratterizzata da impersonalità e da un perverso esercizio di potere da parte di un apparato alimentato da una irrazionale pressione fiscale¹⁵³.

Nonostante questa specifica fase evolutiva dell'approccio transalpino alla sicurezza, con il trascorrere del tempo, le influenze liberali finirono con il condizionare anche il pensiero giuridico e politico francese. Si giunse a parlare, infatti, di come fosse dovere dello Stato quello di garantire la tranquillità di spirito, frutto della sicurezza che ciascun cittadino ha nel non dover temere un proprio consociato¹⁵⁴.

Tuttavia, ad essere magnificata dal pensiero liberale, non è la *libertas* in sé considerata, bensì la sicurezza del suo esercizio, la quale rappresenta, l'opera «inestimabile e inarrivabile della legge»¹⁵⁵. Essa però, assunse nuove coordinate rispetto al passato, poiché scolpita all'insegna di quella centralità dell'individuo¹⁵⁶, emersa violentemente nel porto di Boston dapprima, e poi ai piedi della Bastiglia. Le libertà, pertanto, si configurarono quale ambito di autonomia d'azione del singolo che lo Stato aveva il dovere di garantire con gli strumenti della sicurezza.

¹⁵¹ J. LOCKE, *Il secondo trattato sul governo*, Milano, Rizzoli, 1998, p. 183

¹⁵² Cfr. R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., p. 24

¹⁵³ Cfr. L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 152 s.

¹⁵⁴ Si v., a riguardo, C. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Torino, UTET, vol. I., 2002, p. 276

¹⁵⁵ J. BENTHAM, *Il libro dei sofismi*, Roma, Editori Riuniti, 1994, p. 126

¹⁵⁶ Per approfondimenti sul punto, si v. P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, cit., pp. 18 ss

Uno spazio di libertà che, però, lo stesso non poteva invadere radicalmente¹⁵⁷. Da una simile invasione, del resto, sarebbe conseguito un tradimento di quella centralità dell'individuo, che segnò una cesura con il passato assolutista¹⁵⁸.

Nella prospettiva liberale, dunque, lo Stato rappresentava un male necessario, dalla solidità dei cui limiti, nonché in ragione del grado di compartecipazione civica alla produzione della legge¹⁵⁹, dipendeva il livello di libertà del cittadino.

Tuttavia, nel tempo, Questa concezione del paradigma securitario si scontrò con le rivendicazioni di libertà degli esclusi. Se la sicurezza era presupposta per l'esercizio delle libertà proprietarie, essa sfumava in insicurezza sociale e giuridica per coloro che non potevano rivendicare alcuna proprietà se non sulla propria persona.

Così, la prioritaria funzione di garanzia dello Stato, volta a impedire la compromissione del pieno ed effettivo dispiegarsi della sfera della «personalità altrui»¹⁶⁰, rendeva lo stesso, non più primario garante della sicurezza¹⁶¹ (come immaginato dalla dottrina illuministica) bensì principale promotore di insicurezza, poiché incapace di ascoltare quelle rivendicazioni solidaristiche che nel XX secolo avrebbero assunto la denominazione di diritti sociali.

Con l'avvento dei totalitarismi della prima metà del Novecento, poi, lo Stato divenne il solo interprete dell'interesse generale, alla luce del quale l'esercizio delle libertà individuali assunsero la propria legittimità giuridica. È stato recentemente ricordato come le ragioni dei singoli si dimostrarono estremamente recessive rispetto alla tutela dell'ordine pubblico, della stabilità e della difesa sociale, poiché la sicurezza non rappresentava più «il prodotto di una pretesa rivolta dall'individuo allo Stato e funzionale alla garanzia delle libertà (...) né tantomeno attributo delle

¹⁵⁷ Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., p.26

¹⁵⁸ Quanto ad utili spunti dottrinali, si rinvia a M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza 2009, p.29

¹⁵⁹ Cfr., sul punto, E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino, Giappichelli, 1998, p.76

¹⁶⁰ G. MANNA, *Il diritto amministrativo nel regno delle Due Sicilie*, vol. II, Napoli, Insegna di Dante, 1842, p.26

¹⁶¹ Cfr. I. KANT, *Sopra il detto comune: questo può esser giusto in teoria, ma non vale per la pratica*, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, UTET, 1995, p. 241

libertà dell'individuo»¹⁶². Il paradigma securitario, in un simile orizzonte politico, vesti i panni di sicurezza dello Stato, non già di pretesa securitaria del cittadino e dei suoi diritti.

Con la chiusura del secondo conflitto globale, questo modello interpretativo della sicurezza subì una nuova metamorfosi.

Se, come detto a più riprese, parlare di sicurezza implica l'analisi dell'identità giuridica tanto dello Stato apparato quanto delle libertà riconducibili in capo ai componenti dello Stato comunità, allora risulta inevitabile una ridefinizione di questa categoria in presenza di una profonda evoluzione della forma di Stato.

Lo Stato sociale, che si consolidò a partire dagli anni Quaranta del secolo breve, ridefinì profondamente il rapporto tra cittadino e potere, come il vincolo che lega gli uni agli altri i componenti di una data comunità organizzata. Esso si caratterizza per un impiego del potere orientato al governo delle interazioni socio-economiche che agitano i mercati, nell'ottica della garanzia, anche in favore dei "soggetti non proprietari" di tutta una rosa di prerogative, che vanno «da un minimo di benessere e sicurezza economica fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale»¹⁶³.

La sicurezza, in questa fase dell'evoluzione del pensiero giuspubblicistico europeo, annodandosi intorno ai giovani rami della "nuova forma di Stato", giunse al completamento del processo di sussunzione del valore giuridico delle rivendicazioni economiche degli "esclusi" nelle finalità dell'intervento pubblico. Un fenomeno sussuntivo che si era tradotto nella garanzia dell'accesso qualitativamente apprezzabile ai servizi sociali da parte delle categorie di cui sopra¹⁶⁴.

Così, la sicurezza aveva ampliato il proprio campo semantico di riferimento o, parafrasando quanto sostenuto in dottrina, essa aveva sostituito l'ombra dei bastioni e le profonde acque dei fossati con il benessere derivante da un intervento pubblico nelle dinamiche di mercato¹⁶⁵.

¹⁶² Ancora una volta, si rinvia al recente contributo di R. URSI, *La sicurezza pubblica, cit.*, p. 33

¹⁶³ T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p.13

¹⁶⁴ Cfr. A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *European Journal of Sociology*, fasc. 2, 1961, p.225

¹⁶⁵ A riguardo, si v. L.C. THUROW, *La società a somma zero*, Bologna, Il Mulino, 1981, p.39

Questo ampliamento del giuridicamente rivendicabile, a cui i padri dello Stato di diritto riconducevano la legittimità dell'intervento securitario, comportò una ridefinizione dell'intervento pubblico in materia di sicurezza. Esso non era, infatti, più orientato alla sola garanzia delle libertà negative¹⁶⁶, bensì alla concreta realizzazione di quelle positive.

A giocare un ruolo di primo piano in questo "riassestamento giuridico" sono, ad oggi, non solo le pretese individuali in senso stretto, ma anche le aspettative riferibili all'individuo fattosi persona (ascrivibili alla sfera dei diritti sociali).

Pertanto, nella costruzione del nuovo significato giuridico del lemma sicurezza acquisisce un peso rilevante il costo imposto da ciascun diritto individuale al benessere della comunità di sua appartenenza, dovendosi bilanciare simili esternalità negative con i suoi "omologhi", unitamente alla rosa di valori che ispirano il contingente vivere sociale¹⁶⁷.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato, è opportuno prendere atto di quanto questo istituto sia sensibile alle spinte evolutive, rinvenienti dalle dinamiche trasformative del tessuto sociale. Esso, infatti, collocandosi lungo i lembi strappati della regolarità sociale e giuridica, ha il dovere di prevenire, o in subordine ricucire, simili "strappi sistemici", la qualcosa porta il paradigma securitario a mutare, seguendo le dinamiche trasformative dei fattori con cui lo stesso interagisce.

Questa mutevolezza, però, pone un dilemma a chi voglia indagare l'intima natura di questo istituto: sino a che punto la sicurezza può, o potrà, percorrere i cunicoli del dedalo sociale senza perdere se stessa o, peggio, senza finire divorata dal minotauro orwelliano¹⁶⁸?

Una domanda banale ma che nella sua banalità cela un dato di straordinaria importanza. Se, infatti, la sicurezza assorbe, con il trascorrere del tempo, sempre nuove rivendicazioni, allora la conoscenza della fisiologia giuridica di questo istituto può aiutare a monitorare stabilmente i suoi processi evolutivi.

¹⁶⁶ Utili spunti sono offerti, sul punto, da R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, vol. I, 2005 pp. 345 ss.

¹⁶⁷ Cfr. A. PINTORE, *Le due torri. Diritto e sicurezza ai tempi del terrore*, in A. PINTORE, *Democrazia e diritti*, cit., p. 145

¹⁶⁸ Il richiamo è al tema della sicurezza, per come tratteggiato nel romanzo distopico di G. ORWEL, *1984*, trad. it. S. MANFRELOTTI, Milano, Mondadori, 2016.

A tal fine, una preliminare attività selettiva, funzionale allo scopo di cui sopra, è comprendere quale sia la frontiera che, in seno alla dimensione securitaria, distingue l'ordine pubblico dalla sicurezza nazionale.

Un discrimine che, per quanto non appaia sufficiente a definire la piena morfologia del paradigma securitario, definisce i principali due emisferi di cui si compone il “nocciolo duro della sicurezza”. Essi, infatti, segnano le due più risalenti manifestazioni dell'azione pubblica in materia, nonché le proiezioni istituzionali di due tra i più vetusti bisogni dell'uomo civile, ovvero di quel *zon politicon* che si riconosca come parte di una comunità organizzata.

Se con l'avvento dello stato sociale è stato possibile superare l'approccio escludente del “gendarme pubblico di età liberale”¹⁶⁹, il cui sguardo era rivolto solo sui domini personali e materiali del cittadino proprietario, restano comunque sulla scena alcune storture già paventate dal primo liberalismo. Infatti, se già suscitava non pochi timori nel diciassettesimo secolo il dilemma lockiano della volpe e del leone¹⁷⁰, l'attuale dinamica espansiva rende i timori di ieri travolgenti paure del presente, tanto più che mentre il morso dei leoni di ieri generava visibili ferite sul “corpo sociale”, quest'oggi le fauci leonine hanno lasciato il posto a ben più discrete (e forse molto più mortifere) punture di insetto.

Del resto, il potenziale pervasivo della vita di ciascuno dimostrato da parte delle nuove tecnologie, pone i pericoli derivanti da uno scorretto uso dell'intervento securitario su un piano inedito, tanto che si sia di fronte ad una politica di sicurezza assoluta quanto in presenza di una debole politica securitaria.

Giova, entro lo spettro euristico di cui sopra, avviare questa analisi segnalando come proprio l'ordine pubblico abbia rappresentato il primo ambito di elaborazione del pensiero liberale in materia. Ad esso era, infatti, ricondotto l'imprescindibile

¹⁶⁹ Cfr. I. BELLONI, *Metamorfosi della sicurezza. Dall'ordine della sicurezza alla sicurezza (dell'ordine) dei diritti*, in T. GRECO (a cura di), *Dimensioni della sicurezza*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 93ss.

¹⁷⁰ Cfr. J. LOCKE, *Il secondo trattato sul governo*, cit., p. 183. In particolare, ci si riferisce al passaggio in cui l'autore scrive: «gli uomini sono così pazzi da avere cura di evitare i danni che possono fare loro le faine e le volpi ed essere contenti, anzi pensare di trovare scampo, nell'essere divorati dai leoni».

dovere dello Stato di garanzia della “sopravvivenza” delle proprie articolazioni istituzionali e del corpo sociale, da conseguirsi attraverso lo strumento poliziesco. Una simile accezione dell’ordine pubblico, operando entro le dighe del giuspositivismo statualistico¹⁷¹, portò (nel milleottocento) alla progressiva diffusione di codici di pubblica sicurezza, al presidio dei diritti soggettivi attraverso il crescente ricorso alla legislazione penale ed alla valorizzazione di una specifica funzione della pubblica amministrazione¹⁷².

Quest’ultima, in particolare, operava all’ombra di un paradosso che proprio quei testi di pubblica sicurezza miravano, in qualche modo, a limitare. Essa, infatti, aveva, come principale finalità quella della rimozione degli ostacoli che possono impedire il libero esercizio delle libertà¹⁷³. Tuttavia, operando con elevati margini di discrezionalità amministrativa, queste articolazioni dell’amministrazione di pubblica sicurezza avevano la facoltà di determinare il punto di tollerabile compromissione del diritto soggettivo individuale in favore dell’interesse alla sicurezza¹⁷⁴.

Un’accezione dell’ordine pubblico ben più ampie di quanto non si possa immaginare, rientrando al suo interno la libertà, la proprietà, la sicurezza individuale¹⁷⁵. Un intervento pubblico ad ampio spettro, in cui però la specifica lesione del diritto soggettivo rappresentava solo una delle variabili in gioco. Quest’ultima, difatti, si configurava quale mero punto di emersione tangibile dell’intervento di pubblica sicurezza conseguente alla messa in sicurezza dello spazio sociale a seguito di un processo normalizzante dei fattori di rischio¹⁷⁶.

¹⁷¹ Cfr. P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, cit., p.142

¹⁷² Utili spunti sono offerti, sul punto, da T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., p. 20.

¹⁷³ Si legga, a riguardo, G. DE ROSA, *Sicurezza pubblica*, in *Digesto italiano*, Torino, UTET, vol. XXI, 1895, p. 360

¹⁷⁴ Cfr. IBIDEM

¹⁷⁵ Cfr. H. BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, VII ed., Paris, Rousseau, 1913, p. 224

¹⁷⁶ Si leggano, sul punto, le riflessioni contenute in G. CAMPESI, *Genealogia della pubblica sicurezza*, Verona, Ombre corte, 2009, p. 227

Tuttavia, se l'intera società esiste unicamente per garantire a ciascuno dei suoi membri la conservazione della sua persona, dei suoi diritti e della sua proprietà¹⁷⁷, gli squilibri di tutela evidenziati (connessi al "limitato campo visivo" del gendarme pubblico liberale) divengono, in qualche modo, uno degli inneschi dei conflitti sociali di fine Ottocento. Conflitti che, ampliati dalla crescita di autoconsapevolezza sociale delle "frange popolari altre dalla borghesia", diverrà indicatore di quella incapacità di risposta alle nuove rivendicazioni dimostrata dallo Stato liberale¹⁷⁸.

Come si è già avuto modo di sottolineare, l'ordine pubblico (in qualità di faccia del prisma securitario) risente della dimensione storica in cui lo stesso si trova ad operare. Esso è un istituto che, per quanto risalente, resta figlio del suo tempo. Ricostruire, se pur sommariamente, il contenuto giuridico dell'ordine pubblico allora passa dall'analisi delle politiche pubbliche, poste in essere dallo "Stato liberale", per il contrasto della pericolosità sociale delle crescenti spinte eversive antiborghesi¹⁷⁹. Queste ultime, mettendo in discussione le aspettative di *tranquillitas* della classe egemone, resero rilevante l'intervento statuale in materia di ordine pubblico ai fini del presidio dell'esistenza stessa dello Stato. L'ordine pubblico, dunque, divenne (ad un tempo) vettore di misure libertarie nella prospettiva dell'individuo proprietario e di omologhi interventi liberticidi in quella dell'individuo escluso dal campo di omogeneità politica di cui sopra.

Come già anticipato in precedenza, con la frattura posta dall'avvento dei diritti sociali emerge una nuova risposta pubblica all'aspettativa securitaria¹⁸⁰.

In dettaglio, entro le nuove prestazioni garantite alla totalità del corpo sociale, secondo un principio di eguaglianza sostanziale, la sicurezza entra a far parte di quello sforzo istituzionale volto a non abbandonare il singolo nella costruzione della sua libertà dal bisogno, così necessitando una significativa ridefinizione del concetto di ordine pubblico.

¹⁷⁷ Cfr. K. MARX, *La questione ebraica*, Roma, Editori Riuniti, 2000, p. 31

¹⁷⁸ Cfr. S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 18 s.

¹⁷⁹ Cfr. P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, cit., p.20

¹⁸⁰ Utili spunti circa le mutate aspettative sociali riferibili all'azione pubblica, sono rinvenibili in E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 45 ss..

Si giunse ad assistere all'emersione di uno Stato che non interdice nessun aspetto della vita collettiva, che può assumere, tra i propri, qualsiasi fine, salvo quello di comprimere la libertà individuale, in quanto globalmente responsabile del grado di benessere di una società¹⁸¹.

Ciò non significa, però, abbandonare gli elementi caratterizzanti lo Stato di diritto, quanto piuttosto arricchirlo di nuovi contenuti che vadano oltre le strutture di garanzia e di tutela dei diritti propri dell'esperienza liberale e che includano i diritti sociali, il cui riconoscimento assurge a presupposto necessario per concretare l'effettività della partecipazione politica e l'esercizio delle libertà civili e politiche¹⁸².

La sicurezza non si identifica più allora, in via esclusiva, con la garanzia di una sfera privata intangibile e libera da intrusioni esterne. Essa non può essere concepita solo come *sicurezza da*, ma anche come *sicurezza di*, con riferimento alla possibilità di esprimere a pieno la propria personalità mediante il patrimonio costituzionale dei diritti¹⁸³.

Resta, nonostante ciò, ancora da chiarire quali siano i limiti semantici dell'ordine pubblico scolpiti nel corso di secoli di elaborazione. Pare opportuno, a riguardo, richiamare un'immagine particolarmente evocativa, a cui proprio la dottrina è ricorsa per discutere del recentissimo momento evolutivo del paradigma securitario. Per comprendere i limiti semantici dell'ordine pubblico occorre riflettere sul significato della città, intesa quale spazio di sicurezza e libertà, a cui si oppone "la selva" che, oscura aspra e forte, suscita in chi la percorra sentimenti di paura.

La prima, infatti, nasce per offrire all'uomo infrastrutture tali da garantire la sua incolumità ed il libero esercizio di ogni sua iniziativa economica¹⁸⁴. Entro le sue mura, pertanto, la dimensione pubblica era sviluppata secondo regole stabili sussumibili entro il più ampio concetto di ordinamento. L'ordine pubblico quindi è da intendersi come quel complesso di interventi dei pubblici soggetti volti a

¹⁸¹ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, CEDAM, 1973, p. 62

¹⁸² Cfr. J. ISENSEE, *Il diritto fondamentale alla sicurezza. A proposito dei doveri di protezione dello Stato liberale di diritto*, trad. it. T. FENUCCI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 55

¹⁸³ Cfr. T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., p.10

¹⁸⁴ Si v. diffusamente V. ANTONELLI, *La sicurezza nelle città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2017, pp. 31 ss.

garantire, (entro le “mura civiche”) il regolare concatenarsi delle relazioni economico-sociali, purché non contravvenienti ai precetti di cui si compone “l’ordine” della città.

Tuttavia, in un recente passato, è progressivamente emersa una metamorfosi simbolica. Fenomeni come il terrorismo internazionale e la globalizzazione delle relazioni economico-sociali hanno fatto sì che i fattori di insicurezza (propri della “selva”) penetrassero al di qua delle “mura” di cui sopra¹⁸⁵.

Se ciò appare condivisibile, si pongono due interrogativi. Il primo riguarda la definizione degli attuali confini giuridici dell’ordine pubblico. Il secondo, che qui si affronterà approfonditamente, inerisce invece alle modalità con cui la faccia della sicurezza un tempo dedicata al governo delle minacce estranee alla città si relaziona ad oggi con ciò che accade al di qua dei “bastioni.

Quest’ultimo profilo problematico apre al tema della sicurezza nazionale ovvero di quello sforzo della “città” di difendere le proprie istituzioni, nonché quel soggetto ad un tempo plurale ed unitario, composto dagli uomini accomunati da un vincolo di condivisa appartenenza alla medesima comunità politica.

Per quanto questa bipartizione della “sicurezza” possa apparire, ad un primo sguardo, di difficile identificazione, sono estremamente profonde le differenze che distinguono l’ordine pubblico dall’istituto che occupa¹⁸⁶.

Guardando dunque alle “minacce della selva”, vi sono due macro-differenze con il presidio dell’ordine interno alla città. In prima battuta, la sicurezza nazionale, connessa alla dimensione plurisoggettiva dei destinatari dell’azione securitaria, sposta l’intervento pubblico dalla dimensione conflittuale *inter partes* a quei fenomeni socialmente antagonisti *erga omnes*. In secondo luogo, a rilevare è la sfera oggettiva della lesione interessata dalla sicurezza nazionale. Essa, infatti, assume quali principali “perni del conflitto” l’integrità della Patria e la tenuta delle libere istituzioni, escludendo la tutela delle rivendicazioni giuridicamente rilevanti del singolo in sé considerato.

¹⁸⁵ Cfr. IDEM, p. 31

¹⁸⁶ Sull’apparente analogia tra ordine pubblico e sicurezza nazionale, si v. V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico interno (Lezioni anno 1911-1912)*, Roma, Stabilimento Tipo-Litografico Sabbadini, 1912, 299 ss.

La Patria, nella sua accezione più profonda «racchiude in sé il senso della “paternità” e della discendenza, il vincolo indissolubile che lega la generazione presente a quella che l’ha preceduta ed a quella che la seguirà»¹⁸⁷. «Un concetto composito e aperto, che include elementi reali (il legame affettivo al territorio) e ideali (i valori comuni generatori dei principi fondamentali riconosciuti nella Costituzione), idonei a integrarsi nella coscienza del cittadino»¹⁸⁸. Un lemma in cui l’elemento umano, costituito dalla cittadinanza, si fonde con i fattori meta-culturali della nazione e con quelli filosofico giuridici del patrimonio politico-costituzionale, la cui difesa è stata eletta dal Costituente quale «sacro dovere del cittadino» (art. 52 Cost.).

Una difesa che, come sostenuto dalla giurisprudenza costituzionale¹⁸⁹, fa il pari con il tema della sicurezza nazionale, essendo quest’ultima inquadrabile come «esigenza di tutela nei rapporti con terzi Stati»¹⁹⁰ della patria nel suo complesso.

Tutela che si manifesta tanto nella garanzia apprestata agli elementi costitutivi dello Stato apparato ed ai valori su cui lo stesso si fonda¹⁹¹, quanto sulla sfera umana e materiale ad esso riconducibile, rappresentata dallo Stato comunità, nonché da quella congerie di interessi e bisogni dalla cui garanzia e soddisfazione dipende il benessere del corpo sociale.

È opportuno, sul punto, ricordare il prezioso contributo del Giudice delle leggi che, richiamando il valore costituzionale del presidio dello Stato da ogni possibile nocumento allogeno, ha indicato tre parametri costituzionali in grado di orientare detta tutela. In particolare, la Consulta ha identificato questa terna interpretativa nell’indipendenza nazionale, nei principi di unità ed indivisibilità dello Stato (ex

¹⁸⁷ A. RUGGERI, *Note introduttive a uno studio sui diritti e i doveri degli stranieri*, in *Rivista Aic*, fasc. 2, 2011, p. 22.

¹⁸⁸ A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 4, 2015, p.8. Si rinvia per ulteriori approfondimenti sul tema a: E. BETTINELLI, E. ROSSI, Art. 52, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli- il Foro italiano, 1992; J. LUTHER, Art. 52, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, UTET 2006, pp. 1030 ss.

¹⁸⁹ Sent. C. Cost. n. 86/1977

¹⁹⁰ G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell’era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2019, p. 69

¹⁹¹ Cfr. IDEM, pp. 69 s.

art. 5 Cost.) e nella disposizione inerente ai caratteri essenziali dello Stato sotto la formula di “Repubblica democratica” (come prevista dall’art. 1 Cost.). «Tale ricostruzione è stata confermata dalla sentenza n. 24 del 2014, in cui la Corte ha: «[...] ribadito che la disciplina del segreto involge il supremo interesse della sicurezza dello Stato comunità alla propria integrità ed alla propria indipendenza, interesse che trova espressione nell’art. 52 della Costituzione in relazione agli artt. 1 e 5 della medesima Carta»¹⁹².

Una simile ampiezza dell’orizzonte d’azione difensivo ha, con il tempo, portato alla formulazione di una nuova concettualizzazione del tema della sicurezza, il quale (in sede internazionale¹⁹³) si è ritenuto opportuno accostare l’aggettivo “umana”.

Con una simile espressione si intende far riferimento ad una «forma di protezione a tutto tondo della generalità dei diritti della persona nei confronti di una potenziale generalità di fonti aggressive. La stessa può includere la tutela dei dati e si esplica in una esigenza di protezione nei confronti di una pluralità di minacce aggressive non necessariamente legate al ricorso alla forza»¹⁹⁴. Un concetto dal perimetro semantico estremamente evanescente, potenzialmente in grado di indurre l’osservatore «in una situazione di indeterminatezza»¹⁹⁵, che tuttavia scaturisce dall’ampiezza dell’area dei diritti da difendere, che espone questi ultimi ad una rosa di possibili aggressioni tanto più ampia quanto più raffinata è l’elaborazione del diritto in gioco o quanto più il canale del suo esercizio esuberava dalle ordinarie categorie concettuali dell’ordinamento giuridico di riferimento.

«Nell’intento dei Costituenti, la difesa della Patria aveva un contenuto strettamente connesso all’esigenza tradizionale di tutela armata del territorio e dei suoi confini. In particolare, l’idea che prevalse fu quella in forza della quale il dovere di difesa della Patria fosse intimamente collegato all’esigenza di rispondere ad un’eventuale aggressione proveniente da un nemico esterno e concernesse, quindi,

¹⁹² A. MITROTTI, *Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, fasc. 2, 2018, 5 luglio 2018.

¹⁹³ Ci si riferisce in tal senso, al rapporto finale della *United Nations Commission on Human Security*, del 2003.

¹⁹⁴ G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell’era digitale e della emergenza normalizzata*, cit., p.78;

¹⁹⁵ *IBIDEM*;

esclusivamente i rapporti di natura internazionale»¹⁹⁶. Tuttavia, con il trascorrere dei decenni, è stato possibile registrare, sul punto, «una traiettoria evolutiva di significativo rilievo», a seguito della quale la dimensione militare della “difesa della Patria” pur costituendo uno dei precipitati fattuali dell’art. 52 Cost., «non ne rappresenta lo strumento esclusivo»¹⁹⁷.

Tracce di questa evoluzione possono essere rinvenute in alcuni storici interventi del legislatore¹⁹⁸, alla luce dei quali è possibile rilevare il consolidamento di quel vincolo che lega la difesa della Patria al presidio dell’ordinamento costituzionale. Una correlazione da cui germina il cd. patriottismo costituzionale, che pone a sistema il concetto di patria con il «bagaglio di memoria, tradizioni, esperienze culturali come selezionate e filtrate dalla Carta fondamentale»¹⁹⁹. Una simile interpretazione appare funzionale alla preservazione dell’identità «di un’intera comunità politica, un’identità radicata nella storia e nella tradizione di un popolo ed espressa nel suo atto fondativo»²⁰⁰.

Ne consegue che, entro una costituzionalizzazione della sicurezza nazionale che voglia far proprio questo bagaglio interpretativo della Carta, si sia dinnanzi ad un superamento della garanzia dell’egemonia geopolitica statuale nella definizione delle strategie securitarie. L’infrastruttura istituzionale ad essa sottesa dovrebbe, pertanto, essere orientata al presidio della libertà dei popoli (speculare a quella ricercanda tutela della libertà individuale riferibile alla sfera dell’ordine pubblico). La qualcosa impone una lettura estensiva del sacro dovere di difesa della Patria che trova il proprio *limes* interpretativo nella conservazione della comunità politica. Ciò che investe la sicurezza nazionale è, pertanto, tutta una serie di bisogni o aspettative dalla cui soddisfazione dipende la salute del tessuto sociale, la cui aggressione su larga scala (da parte di agenti antagonisti antropici o naturali, interni come esterni

¹⁹⁶ F. POLACCHINI, *Il servizio civile universale: verso un nuovo concetto di patria e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2017, p.4;

¹⁹⁷ IDEM, p. 8;

¹⁹⁸ Si pensi, in tal senso, al d.lgs. n. 40/2017 recante “istituzione e disciplina del servizio civile universale a norma dell’articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106”.

¹⁹⁹ F. POLACCHINI, *Il servizio civile universale: verso un nuovo concetto di patria e cittadinanza*, cit., p.15

²⁰⁰ P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di “Nazione” e di “Unità nazionale”*, in *Quad. cost.*, fasc. 2, 2011, 319

alla comunità medesima) possono essere mitigati, quando non eliminati, grazie alla predisposizione di interventi di “difesa sociale” caratterizzati dall’estraneità alla sfera militare.

Questa forma di difesa, che integra e non sostituisce quella in armi, rappresenta la cifra distintiva dell’evoluzione della sicurezza nazionale che, al pari di ogni altra faccia del già menzionato prisma securitario, muta la propria “natura poligonale” a seconda delle trasformazioni delle comunità umane a cui essa si riferisce.

Così, la difesa dei confini nazionali non appare più sufficiente a descrivere i profili materiali della sicurezza di cui si discute. Non basta, in un mondo globalizzato ed interconnesso, garantire che nessuna fiera fuoriesca dal bosco e penetri entro la città. Il bosco stesso, infatti, deve essere libero da fiere poiché dalla sicurezza della libertà dei cittadini di muoversi di città in città dipende la prosperità, e forse anche la stessa sopravvivenza, della loro comunità di appartenenza.

Tuttavia, il percorso ricostruttivo non può ancora dirsi concluso. Infatti, questa poliedrica natura della Patria, del suo presidio, dell’intervento armato e disarmato a garanzia degli interessi del popolo al di fuori dei confini nazionali non è sufficiente, per quanto amplissimo, a definire efficacemente l’identità giuridica della sicurezza nazionale. Altri interessi ed altre aspettative, infatti, segnano il patrimonio genetico dell’istituto.

In particolare, è la già menzionata tenuta delle libere istituzioni a costituire il catalizzatore dei restanti significati della sicurezza nazionale. Una salvaguardia dello Stato apparato, nella sua integrità e funzionalità, che ben lungi dall’essere mera garanzia dello *status quo* istituzionale, rappresenta il veicolo semantico entro cui collocare la garanzia di resilienza dello spirito democratico che conforma (per lo meno in l’Italia) la Repubblica.

Questo specifico frangente della sicurezza nazionale rappresenta, dunque, la pietra d’angolo su cui fondare la capacità dell’impianto istituzionale nazionale di rispondere efficacemente tanto alle minacce poste alla sua esistenza, quanto a quelle orientate a incidere sull’effettiva soddisfazione di quegli interessi nazionali che (secondo la tradizione liberal-democratica) giustificano l’esistenza degli apparati statuali.

La sicurezza nazionale è, pertanto, quella declinazione del paradigma securitario che, sussumendo al suo interno il presidio delle istituzioni e della composita comunità nazionale, coinvolge la rosa di politiche pubbliche volte a contrastare il nocumento derivante dall'intervento di Stati ostili, di organizzazioni internazionali aggressive, di formazioni terroristiche o di organizzazioni criminali²⁰¹, quando interessati a minare l'integrità territoriale, l'identità etico-culturale, nonché la coesione economica, politica e sociale riferibili ad uno specifico soggetto statale. Può dunque parlarsi dell'istituto come di una "gianica" tutela dello Stato, laddove essa (richiamando le parole del Giudice delle leggi) coincide (tanto sul piano interno quanto su quello internazionale) con la « protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che, come si è detto, possono coinvolgere l'esistenza stessa dello Stato»²⁰².

Se sul piano internazionale, la collocazione giuridica di questa declinazione della pretesa securitaria appare piuttosto agevole, quando la si osserva nella prospettiva interna l'operazione analitica appare ben più complessa. Essa, infatti, coinvolge e talvolta travolge la sfera dell'ordine pubblico, rendendo labile il confine che separa la sicurezza nazionale dalla sua "omologa pubblica"²⁰³.

Forse proprio nell'ottica della riduzione di questa incertezza semantica, si è tentato, da parte delle istituzioni deputate al presidio della sicurezza nazionale, di far luce sul tema. In particolare, il meritorio sforzo dell'amministrazione è stato quello di provare a chiarire quali siano gli interessi perseguibili dall'istituto oggetto di questo lavoro. Tra questi vi sono l'indipendenza, l'integrità e la sovranità della Repubblica, la comunità di cui essa è espressione, le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento. Sono stati fatti poi rientrare la personalità internazionale dello Stato, le libertà fondamentali ed i diritti dei cittadini

²⁰¹ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e dell'emergenza normalizzata*, cit., p. 68

²⁰² Sent. C. Cost. n. 86/1977

²⁰³ Utili spunti sono offerti sul tema da E. CHITI, *Le sfide alla sicurezza e gli assetti nazionali ed europei delle forze di sicurezza e di difesa*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 4, 2016, pp. 511 ss.

costituzionalmente garantiti nonché gli interessi politici, militari, economici, scientifici ed industriali dell'Italia»²⁰⁴.

Una congerie di interessi²⁰⁵ in cui si rivela la simbiosi tra lo spettro giuridico e l'ambito politico che concorrono a condizionare il significato dell'istituto²⁰⁶.

Se nella costruzione del contenuto del significante ordine pubblico a giocare un ruolo chiave è la ricerca della pace sociale, quale stato di quiete generato da politiche pubbliche subiettivamente inquadrabili sotto la categoria di sicurezza pubblica²⁰⁷, con la sicurezza nazionale gli indicatori di successo dell'azione securitaria appaiono di difficile determinazione. Essa, infatti, appare tanto fragile quanto ampio è il suo campo operativo.

Una fragilità a cui si somma, da un lato, il consolidamento di processi di “illegittima stabilizzazione” di quelle sospensioni costituzionali²⁰⁸ (che lo Stato di diritto vorrebbe eccezionali e limitate nel tempo), dall'altro l'emersione di fenomeni sociologici come la già citata normalizzazione dell'emergenza o la ormai notoria “società liquida”.

Lo Stato, che aveva da sempre giustificato la propria esistenza e la vincolatività delle proprie scelte politiche e legislative sull'efficacia della propria azione securitaria, oggi si sforza di sviluppare strategie di presidio della sicurezza nazionale in grado di rispondere alla crescente vulnerabilità del corpo sociale, sempre più vessato da un mercato promotore di una pervasiva incertezza esistenziale²⁰⁹. Un mercato ormai globalizzato, al punto da essere concepito come extraterritoriale²¹⁰, tanto denso di fonti di rischio per la quotidianità del cittadino,

²⁰⁴ Voce: *Sicurezza nazionale*, in *Glossario di Intelligence*, Dipartimento informazioni per la sicurezza (DIS), Presidenza del Consiglio, 2012.

²⁰⁵ Per un efficace affresco dell'estrema diversificazione degli interessi in gioco, altresì della loro significativa delicatezza, si v. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2002, pp. 502 ss.

²⁰⁶ Cfr. M. VALENTINI, *Sicurezza della repubblica e democrazia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 46s.

²⁰⁷ Si v., per questa specifica accezione del concetto di ordine pubblico A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio Giuridico “Filippo Serafini”*, CLXV, 1963, pp. 111 ss.

²⁰⁸ Si v. ex multis, G. ZAGREBELSKY, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 305 ss.

²⁰⁹ Cfr. le riflessioni introduttive del volume: Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2000.

²¹⁰ Si v. diffusamente Z. BAUMAN, *Paura liquida*, Roma- Bari, Laterza, 2017.

al punto da riportare in primo piano il timore per la sua incolumità, prima ancora di quella per i suoi beni²¹¹.

Entro questo radicale sviluppo della cd. società del rischio, sempre più vicina a trasfigurare sé stessa in società del pericolo²¹², la sicurezza nazionale si arricchisce di una aspettativa sociale ed individuale alla sicurezza che diviene un diritto fondamentale o un valore superprimario²¹³.

Un diritto fondamentale che, per quanto fondante e fondativo rispetto all'esistenza stessa dello Stato che ne garantisce l'esercizio, deve necessariamente confrontarsi con la restante rosa di suoi omologhi, dal cui fruttuoso sodalizio dipende il benessere, del popolo come del singolo cittadino²¹⁴.

Il quadro sino ad ora delineato evidenzia un crescente irrobustirsi tanto della pretesa di sicurezza, quanto dello spazio che l'orizzonte pubblico riconosce come suscettibile della propria azione di governo. Tuttavia, tanto più si dimostra evidente il bisogno di sicurezza, tanto meno si dimostrano robusti quei bastioni che, fino ad un recentissimo passato, hanno segnato il discrimine semantico tra sicurezza nazionale ed ordine pubblico.

Se il liberalismo ottocentesco aveva assegnato allo Stato un ambito di azione ben definito, in cui apparivano netti i confini giuridici e politici che separavano la sicurezza esterna dalla sua corrispettiva interna, con un quadro sociale così fluido riemerge il quesito dei quesiti che, sin d'all'avvento del primo liberalismo, aveva connotato la riflessione giuridica intorno alla questione securitaria.

Se la libertà è il valore primariamente costitutivo dell'azione pubblica di sicurezza, poiché specchio della prevalenza delle prerogative della sfera umana su quelle della dimensione istituzionale in senso stretto²¹⁵, in che modo la sicurezza può ancora essere interpretata come vettore di garanzia giuridica dell'individuo di fronte al

²¹¹ Cfr. Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 129

²¹² Spunti in tal senso sono rinvenibili in C.R. SUNSTEIN, *Il diritto alla paura*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 53 ss.

²¹³ In tal senso, si v. G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, fasc. 1, 2008, pp. 31 ss.

²¹⁴ Cfr. T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006, p.1

²¹⁵ Si v. sul punto P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, cit., p. 142

potere e ai suoi strumenti limitativi delle libertà²¹⁶. In altre parole, se i limiti alle limitazioni delle libertà e dei diritti hanno rappresentato, con la nascita dello Stato liberale, l'indefettibile garanzia della legalità e dei principi fondamentali dello Stato di diritto²¹⁷, il progressivo superamento di questi limiti scolorisce i contorni di effettività delle libertà da cui dipende la forza dell'intervento securitario dello Stato. Così, sfumando il confine tra sicurezza nazionale ed ordine pubblico sfumano i connotati giuridici stessi del paradigma securitario e degli strumenti ad esso preposti. Da ciò scaturisce che, alla progressiva debolezza economica degli Stati, ormai da alcuni decenni intenzionati a rinnovare quelle strategie di ritiro dal governo dei mercati (in favore del pieno dispiegarsi delle libertà economiche del cittadino²¹⁸) va sommandosi una crescente debolezza politica. Poiché, infatti, solo uno Stato controllato da cittadini liberi può offrire loro una ragionevole sicurezza²¹⁹, una simile regressione della solidità politica dello Stato liberal-democratico genera una sovraesposizione del cittadino ai fattori di rischio tanto esterni quanto interni alla comunità nazionale, come la potenziale inclusione delle stesse politiche di sicurezza tra i fattori di rischio.

Il quadro sociale ed istituzionale di questo tipo si trova a doversi confrontare con un'aspirazione alla massimizzazione della sicurezza soggettiva e a farne le spese sarà la certezza del diritto²²⁰, che mal si confà con l'exasperazione dell'intervento preventivo di sicurezza. Quest'ultimo, infatti, se spinto all'eccesso, si pone in netto contrasto con il principio democratico poiché, per la sua realizzazione, si rende necessaria una incisiva e continuativa compressione delle garanzie previste per la tutela dei diritti fondamentali, quand'anche la stessa riposi su di una propria legittimazione democratica²²¹.

²¹⁶ Cfr. A. D'ALOIA, *La sicurezza tra i diritti*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, vol. II, 2011, p. 1097

²¹⁷ Cfr. IBIDEM

²¹⁸ Cfr. J. ISENSEE, *Il diritto fondamentale alla sicurezza*, cit., p. 42

²¹⁹ Cfr. K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, II ed., Roma, Armando, 2014, pp. 148 ss.

²²⁰ Si v., sul punto, E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, cit., p. 89

²²¹ Cfr. V. BALDINI, *Tirannia della sicurezza nello stato costituzionale di diritto?*, in V. BALDINI (a cura di), *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, Cassino, Edizioni Università di Cassino, 2005, pp. 10 s.

Così, riflettere su quale sia il significato giuridico delle *sub-species* della sicurezza implica provare a tracciare una via mediana, tale da permettere a cittadini ed istituzioni di evitare i pericoli prospettati dalla dottrina sociologica²²², rilevabili tanto nella sospensione dei principi costituzionali che informano la nostra forma di Stato, quanto nell'ineludibile esposizione ai pericoli che cela il futuro.

Se con riferimento all'ordine pubblico, il vomero analitico ha trovato nell'approccio comunitario una via che (nonostante alcuni profili problematici²²³) sembrerebbe in grado di costruire i presupposti ecosistemico-sociali per l'avvio di una rinnovata forma di prevenzione²²⁴, ben più complesso appare l'adozione del medesimo approccio alla sicurezza nazionale.

Questo nuovo modello promosso in favore della *tranquillitas* civica, si sostanzia in un quadro di iniziative indirizzate all'integrazione di "categorie oggetto d'emarginazione" in seno al tessuto sociale, alla riqualificazione di quartieri oggetto di degrado o, ancora, alla promozione di politiche pubbliche volte al contrasto culturale della violenza in ambiente domestico²²⁵. Un approccio al tema che passa dal coinvolgimento della comunità umana nella realizzazione delle attività di controllo e gestione della sicurezza medesima che si sostanziano di strumenti alternativi ma non sostitutivi di quello penale.

Nell'odierno "Stato di prevenzione"²²⁶, a seguito di una redistribuzione multilivello della *governance* del rischio, altresì valorizzando il possibile contributo dei corpi intermedi, la tutela dell'ordine pubblico si traduce in politiche di miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini²²⁷.

²²² Utili spunti sono rinvenibili in seno alla dottrina sociologica e, segnatamente, in U. BECK, *La società del rischio*, cit., p. 105

²²³ Si vedano, sul punto, i contributi di R. CASTEL, *L'insicurezza sociale*, cit.; R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico*, Roma, Carocci, 2020; R. URSI, *La questione dell'autorizzazione ministeriale per le associazioni sindacali dei militari*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2021, pp. 102 ss.

²²⁴ Cfr. F. FAMIGLIETTI, *Approccio al riparto delle competenze tra Stato, autonomie territoriali e privati nello sviluppo delle politiche integrate della sicurezza*, in *Democrazia e sicurezza*, fasc. 2, 2011, pp. 16 ss.

²²⁵ Spunti sul tema sono rinvenibili in J. CURBET, *Insicurezza*, Roma, Donzelli, 2008, p.45.

²²⁶ Per una approfondita disamina di questa espressione, si v. diffusamente P. FERRARA, *Lo stato preventivo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010

²²⁷ Cfr. M. PAVARINI, *Sicurezza dalla criminalità e governo democratico della città*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, Giuffrè, vol. I, 2006, p.1045

Una specificità, *a latere* della quale pare opportuno chiedersi se anche con riferimento alla sicurezza nazionale sia possibile immaginare la costruzione di “risposte orizzontali”.

Occorre, sul punto, premettere come non più il presente, bensì il futuro rappresenti il centro della coscienza del rischio²²⁸. allora le politiche di “sicurezza esterna” (per quanto limitante questa definizione possa apparire) debbono necessariamente leggere con largo anticipo e con estrema profondità i margini di rischio riferibili, non solo ad una selva di attori istituzionali presenti sullo scacchiere internazionale, ma anche e soprattutto tutta una congerie di operatori privati che (tanto legalmente quanto attraverso metodi criminali) possono impattare, anche più degli Stati stessi, sulla salute degli interessi nazionali.

Quanto detto porta a riconoscere come, in un simile scenario, appaia quasi necessaria la ricerca di una “partecipazione diffusa” alla costruzione della sicurezza nazionale. Se la componente istituzionale ha il dovere di predisporre, sul punto, misure in modo autonomo, tuttavia, restano aperti ampi margini di cooperazione socio-istituzionale nella ricerca delle minacce. Si potrebbe affermare, pertanto, che a differenza dell’ordine pubblico, la sicurezza nazionale possa aprirsi a uno sviluppo orizzontale, più che nella fase di concreto presidio dell’interesse nazionale, nei processi istruttori volti a definire identità ed entità della minaccia ad esso riferibile.

Proprio la categoria dell’interesse nazionale gioca un ruolo di primo piano nella costruzione giuridica della sicurezza nazionale. Essa, in un certo senso, rappresenta sul piano materiale l’orizzonte teleologico verso cui tende questa categoria della sicurezza.

1.3 L’interesse nazionale come ago della bussola securitaria

Occorre dunque, a margine di queste premesse, concentrare l’indagine su come i “paletti” che il legislatore ha posto alle iniziative pubbliche in materia di sicurezza

²²⁸ Cfr. U. BECK, *La società del rischio, cit.*, pp. 43 ss.

nazionale possano limitare la discrezionalità dei soggetti preposti al suo governo, come garantire l'efficiente ed efficace presidio dell'interesse poc'anzi richiamato. Si rende a riguardo necessario segnalare, in prima battuta, come anche il correlato tema dell'interesse nazionale risenta di un certo grado di "poliedricità semantica" a cui si accompagna un certo grado di indeterminatezza.

Per addivenire ad una piena comprensione della sicurezza nazionale, quindi, occorre ricostruire un itinerario evolutivo dell'interesse nazionale, evidenziando in prima battuta come esso non sia da attribuire all'esperienza costituente del biennio 1946-1948.

Le radici di questo istituto, infatti, affondano nella pregressa cultura monarchico-liberale, e segnatamente nella scelta del legislatore italiano di intendere « per Nazione l'unità del popolo italiano, ossia l'insieme degli individui appartenenti allo Stato italiano ed accomunati da un'identica lingua, cultura e tradizioni»²²⁹.

Questa interpretazione prerepubblicana dell'istituto si scontrò, con l'avvento della "Carta del quarantotto", per lo meno con riferimento al versante istituzionale, con un modello organizzativo del potere di tipo policentrico, il quale (a differenza degli auspici dei Costituenti) risentì, per lungo tempo, dell'incapacità del legislatore di predisporre efficaci strumenti di governo del cd. Stato delle autonomie. Quanto al ruolo delle Regioni e degli enti locali nel più ampio inquadramento politico-amministrativo della Repubblica, infatti, la letteratura ha a lungo parlato di come questo "impegno centrifugo" dell'orizzonte politico nazionale si è spesso limitato ad un mero esercizio retorico²³⁰.

L'interesse nazionale deve essere osservato, pertanto, assumendo come privilegiata lente d'ingrandimento l'indirizzo politico proprio delle articolazioni istituzionali territorialmente vincolate. Esse sono, ciascuna a suo modo, coinvolte dalla Costituzione nella sostanziale definizione del contenuto dell'interesse di cui si discute. Parlare di interesse nazionale, se riferito ad uno Stato regionale come quello italiano, implica muovere da un presupposto euristico indefettibile.

²²⁹ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 50

²³⁰ Cfr. R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 2003, p. 551.

L'interesse, infatti, dovrà essere concepito come terminale di un processo, talvolta conflittuale ma non per questo meno fruttuoso, di codeterminazione del governo della *res pubblica* da parte di una rete di enti che, all'insegna del principio di leale collaborazione, appaiono come portatori di proprie istanze materiali e visioni ideali. L'interesse nazionale, di conseguenza, diviene al contempo occasione di confronto e risultato di una reciproca limitazione dei soggetti istituzionali in gioco, in esito alla quale è possibile osservare il concretizzarsi di quel modello di convivenza sociale tratteggiato dall'Assemblea Costituente²³¹.

L'istituto, dunque, pur essendo riconducibile allo Stato persona in termini di sua diretta riferibilità, non può e non deve essere circoscritto alla mera dimensione "centrale". Le Regioni, gli altri enti locali, al pari dello Stato, concorrono alla costruzione del significato giuridico e politico di Repubblica e, dunque, del contenuto del significante che qui interessa. Ciascuno di questi indirizzi, infatti, appartiene al medesimo piano di dignità costituzionale, in funzione del fatto che, se pur attraverso meccanismi spesso dissimili, sono tutti portatori di frammenti di sovranità popolare qualitativamente omogenei²³². Semmai, lo "Stato centrale", e segnatamente il Parlamento della Repubblica, appare come titolare di compiti di particolare rilievo, ovvero di raccordo, solo in considerazione del fatto che quest'ultimo è espressione della sovranità del popolo nel suo insieme²³³.

Del resto, in seno al tessuto economico-sociale, come già ribadito in precedenza, si agitano una vasta gamma di interessi e bisogni. La Repubblica ha, sul punto, il compito di definire all'insegna del principio pluralista quali di essi possano rientrare tra gli elementi identitari e gli interessi prevalentemente condivisi, a cui il nostro "sistema" garantisce una simile "tutela rinforzata"²³⁴.

Tuttavia, è stato posto l'accento sull'estrema elasticità del perimetro semantico appena riportato. Infatti, non parrebbe ammissibile, alla luce del vigente ordinamento, poter concepire come riferibile all'interesse nazionale ogni interesse

²³¹ Cfr. L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 286.

²³² G. DE MURO, *Commento agli artt. 16 e 114 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., .

²³³ Cfr. A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974, p. XI

²³⁴ Si veda, per approfondimenti circa l'inquadramento di un simile compito della Repubblica: Sent. C. cost. n. 170/2010 e Sent. C. cost. n. 81/2018

genericamente fatto proprio dalla comunità nazionale, dovendosi operare un discrimine attraverso l'esercizio di sovranità popolare per il tramite del Parlamento. Quest'ultimo, in sinergia con il Governo, avrebbe il dovere di filtrare il complesso di interessi di cui sopra, così definendo quei limiti all'attività legislativa regionale, costituiti dagli interessi qualificabili come propri della comunità nazionale²³⁵.

Nel corso dell'esperienza repubblicana, si arrivò a parlare, con riferimento al predetto grado di elasticità, dell'interesse nazionale come di una forza caudina, in grado di legittimare anche le più ampie incursioni dello Stato centrale in seno ai confini legislativi regionali ²³⁶.

Timori più che condivisibili, se si pensa alla specifica configurazione dell'istituto che, come ogni nozione dai contorni estremamente mobili, «acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare»²³⁷. La qualcosa apre ad un ulteriore aspetto dell'interesse nazionale degno di attenzione. Questa sua natura sfuggente, infatti, ha imposto, sin dalla discussione agli albori dell'assetto repubblicano²³⁸, la necessità di predisporre strumenti atti al monitoraggio della legittimità degli interventi statali in materia. Un controllo di estrema delicatezza e, in via teorica, caratterizzato da elevata rigidità, tanto più che tra i soggetti istituzionali titolari di questo sindacato figurava la Corte costituzionale. Rigidità che si rese indispensabile, se si pensa a quanto un simile abuso dell'interesse nazionale potesse comprimere, quando non sopprimere, l'effettività del principio autonomistico²³⁹.

Il controllo in questione venne immaginato dal Costituente come duplice. La sua prima declinazione, avente carattere politico²⁴⁰, affidata al Parlamento, fu orientata ad una verifica nel merito dell'eventuale lesione dell'interesse nazionale da parte

²³⁵ Sul punto, si v. F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 381

²³⁶ Si v., sul punto, le riflessioni di G.C. DE MARTIN, *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, pp. 1 ss.

²³⁷ Sent. C. cost., sent. n. 177/1988

²³⁸ Per utili spunti di riflessione sulle scelte compiute, in materia, dalla Costituente, si v. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Considerazioni sul rapporto fra leggi regionali e legge statale secondo la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 46 ss.

²³⁹ Si v., a riguardo, la posizione assunta dalla Corte Costituzionale, cristallizzata nella pronuncia Sent. C. Cost. n. 177/1988

²⁴⁰ Sul punto, si v. diffusamente A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit.

dell'iniziativa legislativa regionale. Quanto alla seconda, il Costituente intese conferirle una matrice eminentemente procedurale ed fu affidato alla Corte Costituzionale.

Nel primo caso, l'attività di controllo avrebbe dovuto collocare i singoli atti di esercizio della funzione legislativa regionale nel solco dell'interesse nazionale, mentre il sindacato della Corte avrebbe dovuto essere dedicato al presidio del rispetto dei limiti formali, sottesi al riparto delle competenze tra Stato e regioni²⁴¹. Quanto alla prima tipologia di controllo, tuttavia, il Costituente non chiarì, in sede di redazione della Carta, quale dovesse essere lo strumento parlamentare da adottarsi nell'esercizio del sindacato di merito. Vi fu chi, sul punto, ritenne opportuno sostenere il necessario ricorso ad una legge formale²⁴², come si ebbero promotori della necessità di un ricorso a deliberazioni, bicamerali o monocamerali²⁴³, aventi natura puramente politica. Tuttavia, come recentemente evidenziato in dottrina, il dibattito appena rappresentato (per quanto suggestivo su di un piano squisitamente scientifico) non trovò alcun riscontro nella prassi parlamentare, poiché le Camere non ritennero opportuno attivare questa prima tipologia di controllo²⁴⁴.

Una scelta, quella del legislatore, forse anche da attribuirsi alla fragilità delle maggioranze parlamentari che, spesso impegnate a fronteggiare le spinte "destabilizzatrici" di correnti minoritarie insoddisfatte, difficilmente avrebbero avuto la forza politica, o anche solo la volontà, per cercare occasioni di scontro nel campo dell'attività legislativa regionale²⁴⁵.

²⁴¹ Cfr. IDEM, p. 323.

²⁴² C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, cit., p. 1307; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 389.

²⁴³ Si v., ex multis, V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2-3, 1960, pp. 262 ss.; T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1965, pp. 182 ss.; A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, volume XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 997; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di Diritto costituzionale*, Roma, Edizioni de Il foro italiano, 1978, p. 647; G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, Napoli, Jovene, 1957, p. 1441.

²⁴⁴ Cfr. A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 62.

²⁴⁵ Cfr. S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenze delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, CEDAM, 1967, p. 18.

Ne consegue che il legislatore nazionale preferì optare, a riguardo, per la seconda tipologia di approccio. Tuttavia, questo ricorso privilegiato al sindacato giurisdizionale, non ha comunque evitato una notevole compromissione del disegno policentrico del governo della Repubblica immaginato dal Costituente, non essendo stato possibile per la stessa Corte definire con effettiva chiarezza, un perimetro semantico sufficientemente dettagliato²⁴⁶.

Quanto esposto sollecita, però, un appunto di particolare interesse. Interrogativo che assume i connotati del paradosso. Se, come sostenuto, l'interesse nazionale appare come istituto imprescindibile di qualunque formula statutale, financo negli ordinamenti più oltranzisticamente federalisti, poiché è veicolo di unità²⁴⁷, come può proprio quello che dovrebbe essere il più solido (o per lo meno tra i più solidi) dei vincoli essere un fattore di distonia istituzionale?

La risposta, per quanto banale, va ricercata proprio in quel *vulnus* primigenio, costituito dalla sua evanescenza semantica. Indeterminatezza che, come dimostrato dalla giurisprudenza costituzionale, può rendere un simile e prezioso istituto un concreto grimaldello per intaccare (ben più del dovuto) l'autonomia politica del legislatore regionale²⁴⁸.

Provando poi ad ampliare ulteriormente l'orizzonte euristico, non pare fuori luogo ricordare come financo la declinazione squisitamente privatistica dell'autonomia appartenga al linguaggio della teoria democratica²⁴⁹.

Il lemma in questione,, però, quando semplicemente in sé considerato non rappresenta che un significante riferibile ad un'amplissima gamma di significati²⁵⁰. Un concetto dunque complesso ed al contempo sensibilmente connesso alla tenuta

²⁴⁶ Si vedano, ex multis, Sent. C. Cost. n. 271/1996 e Sent. C. Cost. n. 382/1999.

²⁴⁷ Cfr. A. BALDASSARRE, *Audizione*, Senato Della Repubblica – XIV Legislatura, 1° Commissione Permanente, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, 2° Resoconto stenografico, Seduta di mercoledì 24 ottobre 2001, p. 13.

²⁴⁸ Cfr. S.P. PANUNZIO, *Audizione del Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Senato Della Repubblica – XIV Legislatura, 1° Commissione Permanente, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, 7° Resoconto stenografico, Seduta di martedì 20 novembre 2001, pp. 12 s.

²⁴⁹ Cfr. N. BOBBIO, *Autonomia*, in *Parolechiave*, fasc. 4, 1994, pp. 11 ss.

²⁵⁰ Cfr. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 1, 1956, pp. 100 ss.

dell'architettura istituzionale del Paese, che da tempo ha sollecitato un vivace dibattito dottrinale circa la sua specifica fisiologia²⁵¹.

Un istituto estremamente non unitario²⁵², in grado di sussumere al suo interno tutta una galassia di antitesi dogmatiche riferibili alla tradizione giuridica occidentale²⁵³, da cui scaturisce la necessità di ricorrere all'impiego oculato di specifici attributi per delimitare il suo campo di operatività²⁵⁴.

Questa indeterminatezza risulta di particolare rilievo se si pensa a quanto il tema dell'autonomia possa incidere, al pari dei concetti di sicurezza ed interesse nazionale, sui diritti fondamentali di ciascun cittadino²⁵⁵. Ecco perché le interazioni tra Stato centrale ed altre componenti istituzionali della Repubblica appaiono di così estremo interesse ai fini della comprensione del significato dell'interesse nazionale e, a scalare, delle coordinate costituzionali del paradigma securitario ad esso riconducibile.

Le regioni, infatti, si configurano quali centri di autogoverno democratico, titolari del potere di attuazione di un proprio indirizzo politico, talvolta potenzialmente divergente rispetto a quello statale²⁵⁶. Assunto che trova legittimazione costituzionale tanto nel primo disegno autonomistico dei Costituenti, quanto a seguito delle nuove coordinate introdotte dalla riforma del titolo V del 2001, alla luce dei quali è possibile concepire le regioni come luoghi di concreta manifestazione della volontà popolare, come si è detto, divergente da quella

²⁵¹ Per un affresco del dibattito si rinvia, con riferimento ai primi anni di operatività della Repubblica, a G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2, 1957, pp. 277 ss.. Quanto ad annotazioni sul tema più vicine nel tempo; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, fasc. 5- 6, 2012, pp. 845 ss.

²⁵² Si v., sul punto, T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, cit., pp. 100 ss.

²⁵³ Per approfondimenti circa l'endiadi in questione, si v. L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit., pp. 124 ss.

²⁵⁴ Si vedano, sul punto, le riflessioni contenute in M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 4, 1951, pp. 851 ss.

²⁵⁵ Si v. diffusamente le riflessioni contenute in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

²⁵⁶ Cfr. F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 46

rinvenibile in sede parlamentare solo in prospettiva territoriale-quantitativa e dunque non politico-qualitativa²⁵⁷.

Nonostante ciò, la dottrina si è a lungo interrogata su quale dovesse essere il limite a simili esercizi di autonomia politica²⁵⁸, sollecitata da alcuni interventi della Corte Costituzionale, la quale ebbe modo di ribadire come occorresse badare a che eventuali spinte centrifughe, riconducibili a modelli di governo federalistico o confederale²⁵⁹ non divenissero pregiudizievoli dell'unità della Repubblica.

Uno squilibrio di questo tipo avrebbe potuto, per lo meno sul piano teorico, far smarrire il senso stesso della identità dell'ordinamento, frantumandolo senza possibilità di una successiva ricomposizione²⁶⁰.

Da qui l'impervietà del processo di concreto funzionamento del modello di governo regionale, costretto a radicarsi in un terreno, reso ostile da un ginepraio di paradossi e contraddizioni. Lo stesso terreno in cui il principio autonomistico e l'interesse nazionale hanno dovuto costruire il proprio rapporto con la Repubblica. Un rapporto spesso conflittuale, entro cui il sempre redivivo spirito riformatore della Costituzione ha ripetutamente tentato, senza mai riuscirci a pieno, di comporre la risalente frizione tra spinte differenziatrici ed aneliti unitari²⁶¹.

Con la riforma del 2001, l'auspicio del "moderno costituente" era, tra gli altri, quello di far cadere, una volta per tutte, la "centripeta veste dei fantasmi del passato", apparentemente conseguibile attraverso l'eliminazione dell'esplicita enunciazione dell'espressione "interesse nazionale". Tuttavia, il dibattito dottrinale ha evidenziato come il *vulnus* di ieri continui a riemergere negli interstizi della vita

²⁵⁷ Si leggano, sul punto, le parole spese dal Giudice delle leggi che, per quanto ormai lontane nel tempo, appaiono ancora estremamente efficaci. Sent. C. Cost. n. 143/1968.

²⁵⁸ Si v., *ex multis*, A. DEMMING, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 6, 2007, pp. 4999-5017.

²⁵⁹ Sent. C. Cost. n. 365/2007.

²⁶⁰ Cfr. A. RUGGERI, *"Forme" e "tecniche" dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati. Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo. Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 maggio 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 93.

²⁶¹ Si v. diffusamente L.P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, Torino, Giappichelli, 2009, e specialmente p. 43 ss.

istituzionale²⁶², tanto più che l'interesse nazionale (per come concepito ed applicato nei primi cinquantaquattro anni di stagione repubblicana) ha affondato le proprie radici giuridiche nel tessuto costituzionale complessivamente inteso. Infatti, proprio il vivace dibattito dottrinale circa la possibile interpretazione dell'art. 5 Cost. può rappresentare un affresco di questa ampia pervasività dell'istituto²⁶³. Il tema, poi, ha trovato ulteriori profili di conflitto interistituzionale nel processo di trasferimento di talune funzioni amministrative dallo Stato centrale ai differenti soggetti istituzionali afferenti al mondo delle autonomie locali.

La dottrina ha espresso, sul punto, già sul finire degli anni Settanta alcune perplessità. In particolare, vi fu chi evidenziò come lo Stato, pur avendo dato avvio al trasferimento, pareva dimostrare un certo grado di ritrosia nell'effettiva realizzazione del disegno costituzionale. In particolare, si parlò di sostanziale diffidenza, tradottasi nell'assegnazione di monconi di competenza, da cui scaturì l'incapacità degli enti coinvolti di portare avanti politiche organiche e coerenti²⁶⁴.

Il contributo dottrinale ha, poi, coinvolto alcuni impieghi della funzione d'indirizzo e coordinamento, riconosciuta dall'ordinamento al legislatore statale. Sul punto venne rilevato come, attraverso siffatti strumenti, si fosse giunti a comprimere financo il margine di esclusività delle competenze amministrative regionali²⁶⁵.

A margine di questi fenomeni distorsivi dell'impianto autonomistico italiano, la giurisprudenza costituzionale si sforzò di individuare dei parametri in grado di definire le modalità *del legittimo esercizio* del potere statale di indirizzo e

²⁶² Cfr. A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 95 s.

²⁶³ nota v., ex multis, A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2001, pp. 345-346; A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2011, pp. 557-564; A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007; C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2017, p. 11; A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *Federalismi.it*, fasc. 24, 2011.

²⁶⁴ Cfr. A. BARBERA, *Governo locale e riforma dello Stato*, Roma, Editori Riuniti, 1978, p. 5.

²⁶⁵ Si leggano, sul punto le riflessioni contenute in P. CALANDRA, G. TROCCOLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni. decreti delegati: ex legge n. 281 del 16-5-1970*, Roma, Lega per le autonomie e i poteri locali, 1972, p. 42 ss.;

coordinamento delle funzioni amministrative²⁶⁶. Ciò che, però, appare doveroso segnalare è la volontà, dimostrata dalla Corte, di definire, con un certo margine di risolutezza, un solido indirizzo interpretativo che, senza precludere l'intrinseca ampiezza di operatività del principio autonomistico, ribadì la cruciale funzione di salvaguardia dello Stato centrale. In occasione di una iconica pronuncia del settantuno, il giudice delle leggi evidenziò come i trasferimenti di potestà, volti ad inverare la repubblica delle autonomie, non avrebbero, in alcun caso, potuto compromettere l'unitarietà della Repubblica²⁶⁷.

Per quanto, come brevemente riassunto, vi sia stato un vivace dibattito dottrinale, nonché un energico interesse giurisprudenziale per il potenziale nocumento derivante da un abuso della supremazia statuale, esso continua a sollevare interrogativi, nonostante il novellato costituzionale del 2001. La riforma, come fatto notare, ha certamente attenuato, ma non soppresso, il potenziale coercitivo statale²⁶⁸.

Nei fatti, permane l'intrinseca preminenza dell'autorità centrale di governo rispetto ad ogni eventuale rivendicazione territorialmente circoscrivibile, imputabile agli enti che concorrono alla determinazione dell'ordito istituzionale nel suo complesso²⁶⁹. Essa era cristallizzata (prima della riforma del 2001) dalle figure della cd. clausola dell'interesse nazionale e del Commissario governativo.

La prima trovava spazio negli artt. 117 e 127 Cost. e dispiegava il suo orizzonte applicativo in svariati ambiti della legislazione regionale. La clausola in questione, assumendo la foggia di "bussola statale", riconosceva quale proprio nord i già citati interesse nazionale ed il principio unitario, mirando a limitare gli effetti distorsivi di antagonismi politici tra forze egemoni sul piano nazionale e quelle

²⁶⁶ Per approfondimenti circa la giurisprudenza costituzionale di interesse, si v. diffusamente, Sent. C. Cost. n. 150/1982; Sent. C. Cost. n. 177/1988; Sent. C. Cost. n. 242/1989; Sent. C. Cost. n. 389/1989; Sent. C. Cost. n. 18/1997.

²⁶⁷ Sent. C. Cost. n. 39/1971

²⁶⁸ Cfr. C. DE FIORES, *Alla ricerca dell'interesse perduto. Riflessioni sull'interesse nazionale e sulla sua scomparsa*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 216 ss..

²⁶⁹ Per approfondimenti sul rapporto intercorrente tra le differenti componenti istituzionali del concetto di Repubblica, Cfr. M. BRANCA, voce *Repubblica*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991.

forze che, pur essendo minoritarie in Parlamento, potessero risultare maggioritarie in un dato contesto regionale. Inoltre, ad essere osteggiata, nello spirito del Costituente, era la possibile emersione di interessi localistici, tali da risultare incompatibili con il più ampio presidio degli interessi generali, che concorrevano ad alimentare il concetto di interesse nazionale.

Quanto al ruolo del Commissario di Governo, scomparso nel novellato Titolo V, era previsto dall'art. 124 Cost., altresì disciplinato dalla L. n. 400/1988, e segnatamente dal suo art. 13.

Egli aveva la delicata mansione di sovrintendere alle funzioni esercitate dallo Stato entro la porzione di territorio circoscritta dai confini della regione cui era stato assegnato, rappresentando (in un certo senso) il *trait d'union* tra lo Stato centrale e la Regione di sua competenza.

A rilevare, in questa sede, è il potere (riconosciuto al commissario governativo) di apporre, come di non farlo, il proprio visto sugli atti deliberativi sottesi all'adozione di una legge regionale, entro trenta giorni dalla comunicazione di sua approvazione da parte del Consiglio²⁷⁰.

Sul piano teorico, ed al netto della legittimità delle censure governative mosse avverso ad una legge regionale per il tramite del Commissario, è legittimo constatare come (presupponendo un certo grado di solidità del rapporto tra Consiglio dei Ministri e maggioranza parlamentare) ogni iniziativa nomopoietica del legislatore regionale necessitasse del favore dello Stato centrale. Infatti, qualora non vi fosse sintonia tra i due attori in gioco, sarebbe comunque risultato recessivo quello regionale, financo in assenza di profili di formale illegittimità costituzionale, poiché restava comunque aperto il sindacato politico di merito, tendenzialmente in linea con lo spirito di palazzo Chigi.

La qualcosa fece sì che, il livello di effettività del principio autonomistico, nella sua declinazione regionale, venisse estremamente compresso. La censura di merito, che non venne mai attivata in concreto, si rese comunque persuasivo strumento di contrattazione politica, quando non concreto strumento di indirizzo statale, del

²⁷⁰ Per approfondimenti sul tema, si rinvia diffusamente, *ex multis*, a E. ROSSI, *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento preventivo delle leggi regionali*, Trento, Università degli Studi di Trento, 1993.

legislatore regionale e della sua produzione normativa²⁷¹. Circostanze, quelle rappresentate, che indussero parte della dottrina a parlare di un allontanamento dell'esercizio della clausola di supremazia dalla *ratio* posta a fondamento della sua introduzione in Costituzione.

Un disancoraggio della clausola dal tema dell'interesse nazionale in senso stretto che portò la Corte costituzionale a divenire il “garante privilegiato” dell'istituto in questione, attraverso l'esercizio del suo sindacato di legittimità.

L'interesse nazionale, pertanto, trovò margini di tutela implicita nella funzione di controllo del Giudice delle leggi, che si interrogò sui riflessi giurisprudenziali dei suoi evanescenti contorni di significato²⁷². La consulta si spinse, in questo esercizio interpretativo, sino a sfiorare l'inviolabile frontiera del “politico”, ambito espressamente sottratto al suo operato dall'art. 28 della l. n. 87/1953²⁷³.

Il giudizio della Corte, in tal senso, non si limitò a costruire il presidio giudiziale di un interesse di natura progressiva²⁷⁴ (come l'interesse nazionale) dal “contenuto *in fieri*”, ma si collocava in una più ampia verifica della legittimità della fonte primaria di matrice regionale, a cui la valutazione politica conferiva colore, poiché variabile e non risultato dell'equazione costituzionale.

Questo incisivo intervento della Corte giunse financo a segnare una frattura con la pregressa giurisprudenza costituzionale²⁷⁵, tradottosi nel recupero del ritaglio delle competenze regionali, al fine di ricondurre in capo allo Stato centrale, non solo l'indirizzo e il coordinamento delle attività regionali, bensì il potere di scindere le materie regionali in due macrocategorie. Il cambio di passo in questione assunse, quale proprio *fil rouge*, il ricorso, come è agevole immaginare, al principio

²⁷¹ Si vedano, in tal senso, le riflessioni contenute in P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico*, Bologna, Il Mulino, 1997.

²⁷² Si v., sul punto, le riflessioni contenute in G. GUARINO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, n. 3/1964, pp. 599 ss; D. NOCILLA, *Ipotesi ricostruttive in tema di procedimento per la soluzione delle questioni di merito concernenti le leggi regionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 2-4/1979, pp. 73 ss.

²⁷³ Si v., sul punto, le riflessioni di A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 103.

²⁷⁴ Si vedano, sul punto, le posizioni assunte, in tema di sicurezza nazionale, da E. TUCCARI, *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 32

²⁷⁵ Il riferimento giurisprudenziale superato dalla corte è identificabile nella *Sent. C. Cost. n. 39/1971*.

unitario²⁷⁶, poiché spetta proprio agli “organi centrali” il compito di garantire gli interessi che, per natura o dimensione, concernono l’intera collettività nazionale²⁷⁷. Tuttavia, questa apparente prevalenza delle “ragioni statali” venne fortemente mitigata dalla volontà della Consulta di chiarire come, al netto della giurisprudenza *in fieri*, il sindacato restasse aperto alle specificità di ciascun *petitum*. I Giudici costituzionali tennero ad evidenziare che, in presenza di un impiego pretestuoso dell’interesse nazionale, a prevalere sarebbe stato il principio autonomistico²⁷⁸; giungendo a tracciare, con una pronuncia del 1988²⁷⁹, le coordinate metodologiche del proprio sindacato sul tema.

Non si possono, poi, ignorare i profili di innovazione, riferibili al più volte citato intervento riformatore del 2001 che ebbe modo di rimuovere quella clausola di supremazia dell’interesse nazionale, che per decenni aveva alimentato un vivace dibattito in dottrina.

La scelta ha reso ancor più sfuggente un’evanescenza già sufficientemente accentuata, inducendo a parlare dell’interesse nazionale come di un concetto «*polisenso*»²⁸⁰.

L’intervento riformatore appena richiamato si colloca in un più ampio *iter* evolutivo, che aveva visto le Camere approvare, in primo luogo, la legge costituzionale n. 1 del 1999 e, a distanza di due anni, la successiva legge Costituzionale n. 2 del 2001²⁸¹. Il primo interessò l’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie, nonché la loro forma di governo. La seconda iniziativa, invece, coinvolse le regioni a statuto speciale, le quali videro una trasmissione dei profili di riforma del novantanove anche al loro regime giuridico.

²⁷⁶ Si veda sul punto, A. MITROTTI, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano*, cit., p. 74.

²⁷⁷ Per approfondimenti, si v. Sent. C. cost. n. 150/1982.

²⁷⁸ Si v., a riguardo, Sent. C. Cost. 340/1983 e Sent. C. Cost. n. 357/1985.

²⁷⁹ Il riferimento è alla Sent. C. Cost. n. 177/1988.

²⁸⁰ Si v., circa il concetto di polisenso, le riflessioni contenute in A. MITROTTI, *La capriola dell’interesse nazionale, da clausola di supremazia a criterio di prevalenza: ma le unitarie esigenze di uniformità legislativa statale permangono e il Consiglio di Stato lo conferma in materia ambientale*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 1, 2018.

²⁸¹ Per approfondimenti, si v. diffusamente T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, spec. le riflessioni introduttive di A. D’ATENA.

È indubbio che, tra le molte peculiarità della l. cost. n. 3/2001, spicchi per importanza l'approccio dettagliatamente icastico adottato dalla puntuale elencazione delle materie legislative, che parrebbe provare a costruire il tanto anelato contemperamento tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia²⁸².

Un ulteriore elemento degno di nota è, poi, l'emersione del principio di equiordinazione di Stato e Regioni nell'esercizio della propria funzione legislativa. Pur permanendo una residuale forma di potere sostitutivo governativo (ex art. 120 Cost.) è stata, infatti, sancita la soppressione degli (a lungo discussi) limiti statuali all'esercizio del principio autonomistico.

La dottrina, sul punto, ha inoltre sostenuto l'indebolimento della preminenza delle ragioni dell'unitarietà ordinamentale, di cui era stata foriera (sino al 2001) la profonda ampiezza delle competenze statuali²⁸³. Un mutamento sistemico, figlio di una ridefinizione al contempo speculare (per via dell'assegnazione della sfera delle competenze residuali in capo all'ente regionale) e pure divergente nell'approccio all'organizzazione della Repubblica globalmente intesa.

Una ridefinizione dalle geometrie assai variabili, stante l'opportunità offerta alle regioni a statuto ordinario dal novellato art. 116 Cost., il quale prevede che, con legge dello stato (approvata a maggioranza assoluta) possa essere ampliata la rosa di competenze del legislatore regionale, purché tra quest'ultimo e lo Stato centrale sia stata stipulata una preventiva intesa²⁸⁴.

Da qui, alcune riflessioni circa l'evoluzione del rapporto intercorrente tra la Repubblica e gli enti di governo aventi carattere nazionale. A seguito della riforma, infatti, l'ordinamento non riconosce (a differenza del passato e per lo meno in modo

²⁸² Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 143 ss.

²⁸³ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Il regionalismo italiano tra asimmetrie e cooperazione*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, cit., p. 88 ss.

²⁸⁴ Utili spunti sul tema sono rinvenibili in G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario nord-sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, vol 14, fasc. 1, 2020 pp. 133ss.; S. GAMBINO, *Parabole evolutive e problematiche attuali del regionalismo, fra riforme attuate, inattuate (federalismo fiscale, Carta delle autonomie) e aleggiate (regionalismo differenziato)... a vent'anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Cittadinanza Europea*, fasc. 2, 2021, pp 63 ss..

esplicito) l'imputabilità ad uno specifico soggetto istituzionale della titolarità della "guida" della Repubblica come ente unitario²⁸⁵.

Tuttavia, sempre alla riforma del titolo V è da attribuire l'introduzione di un potere sostitutivo, esercitabile dal Governo statale, in grado di incidere sull'ordinario esercizio delle competenze degli enti territoriali, collocato all'interno del comma 2 dell'art. 120.

Sostituzione rafforzata, anche in prospettiva amministrativa, dall'art. 118 Cost., attraverso il quale sono state definite dal riformatore costituzionale del 2001 le coordinate operative della cd. sussidiarietà verticale. A riguardo, è stato segnalato dalla dottrina come, l'articolo in questione, imponga un raffronto tra l'interesse nazionale e quello regionale, dato che la scelta del livello di governo più adeguato non può che risolversi in una ponderazione di interessi coinvolti²⁸⁶.

Più in generale, una lettura ad ampio spettro del principio di sussidiarietà ha portato la dottrina a parlare della nascita, a seguito della l. cost. n. 3/2001, di un "unico calderone delle funzioni pubbliche". La distribuzione di queste ultime tra i distinti livelli di governo, tutt'altro che stabile, avrebbe dovuto concretizzarsi, assumendo quale approccio teleologico del riparto il più alto livello di prossimità tra titolare della funzione e destinatario degli effetti del suo esercizio, sulla base degli interessi in gioco, da determinarsi a seguito di valutazioni di opportunità e di efficienza²⁸⁷.

Il tema della leale collaborazione tra le articolazioni della Repubblica, nell'esercizio delle funzioni politico-amministrative, affonda in un passato ben più risalente dell'ormai lontano, nonostante tutto, 2001. Ciò su cui converge la citata dottrina è la radice giurisprudenziale, e segnatamente costituzionale, di questa cooperazione interistituzionale. Tuttavia, le posizioni entrano in conflitto, quando lo sguardo si rivolge a quale delle pronunce della Corte siano la pietra d'angolo di questo principio.

²⁸⁵ Cfr. L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie: saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 240.

²⁸⁶ G.A. FERRO, R. SCORDO, *Interferenze di competenze normative e principio di leale collaborazione: alcune variazioni sul tema da parte del Giudice costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. 9, 2006, pp. 11 ss.

²⁸⁷ Cfr. R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2001, p. 619.

Vi è, infatti, chi fa risalire l'emersione alla sentenza n. 49 del 14 luglio 1958²⁸⁸, ed ancora chi la colloca nel sessantasette, con la sentenza n. 116²⁸⁹. Ulteriori posizioni, di medesimo segno, sono poi quelle che vorrebbero questa forma di interazione ispirata al principio di lealtà riconducibile alla sentenza n. 175 del 14 luglio 1976²⁹⁰, o ancora alla sentenza n. 219 del 25 luglio 1984²⁹¹.

Al netto delle occasioni di collaborazione tra le distinte articolazioni di governo della Repubblica, in cui (ancora oggi) si incunea il delicato quanto cangiante principio unitario, occorre passare a riflettere su alcune possibili annotazioni, da svilupparsi sul rapporto tra il significato del concetto di interesse nazionale e lo spirito riformatore, sotteso alla modifica del titolo V della Costituzione.

In via preliminare, un elemento meritevole di attenzione è la già richiamata rimozione dell'interesse di cui si discute dal testo della Carta. Una rimozione che, sul piano teorico, avrebbe dovuto recare seco l'eliminazione dallo "spettro dello statualmente possibile" la clausola di supremazia nazionale, attraverso cui aveva trovato spazio di manovra un certo uso distorto del principio gerarchico che informava le relazioni tra distinte fonti primarie del diritto.

Proprio intorno a questa "autorevole assenza", meramente formale o effettivamente sostanziale, si giocò buona parte del dibattito dottrinale inerente al significato giuridico assunto dall'impianto riformatore²⁹².

Sul punto, vi è stato chi abbia sostenuto come la sua effettiva eliminazione non sia condivisibile, in ragione della configurabilità dello stesso come «congegno costituzionale per la coesione e la stessa unitarietà per il nostro impianto autonomistico»²⁹³. Si è parlato, in tal senso, della configurazione di un *restyling* dell'istituto²⁹⁴, arrivando ad interpretare la sua assenza in una prospettiva

²⁸⁸ Si v. A. COSTANZO, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e Società*, fasc. 3, 1983, pp. 437 ss.

²⁸⁹ Cfr. A. DEMMING, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 139 ss.

²⁹⁰ Si v. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, pp. 1313 ss.

²⁹¹ Cfr. R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, fasc. 2, 2008, pp. 34 ss.

²⁹² Cfr. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it.

²⁹³ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 112

²⁹⁴ Si v., sul punto, R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, cit., p. 627.

simbolico-giuridica a guisa dell'immagine dell'araba fenice²⁹⁵. Una tesi che riposa sulla solidità del nesso funzionale che lega l'interesse nazionale al presidio del principio unitario, indefettibile ai fini del funzionamento delle forme di governo decentrate.

Al contrario, altra dottrina ha sostenuto che una simile rimozione dovesse essere letta come una decisa opposizione ai previgenti meccanismi di funzionamento dell'infrastruttura politico-istituzionale²⁹⁶.

Tuttavia, al di là della posizione che si voglia assumere rispetto alla riforma, permane la necessità di leggere la Carta adottando il tradizionale approccio sistemico. Quand'anche, infatti, si volessero far proprie le posizioni più "autonomiste", occorrerebbe comunque prendere atto della presenza del principio in seno alla trama dell'ordito costituzionale. Ogni ordinamento che preveda, al contempo, la coesistenza di un sistema costituzionale improntato ad elevata rigidità e la distribuzione di funzioni politico-amministrative tra istituzioni centrali e periferiche, del resto, ha necessità di predisporre meccanismi di riparto delle competenze. L'interesse nazionale si incunea nel quadro di questi meccanismi²⁹⁷, divenendo fattore di stabilità delle plurime manifestazioni dell'autonomia.

Ulteriori spunti, poi, sono rinvenibili nella prassi giurisprudenziale della Consulta. Ci si riferisce, in tal senso, agli sforzi della Corte di governare i conflitti in tema di materie trasversali²⁹⁸, che la giurisprudenza costituzionale ha provato ad inquadrare, in assenza della controversa clausola di supremazia ricorrendo all'utilizzo di schemi soventemente condizionati nella loro sostanza dai previgenti espliciti riferimenti costituzionali dell'interesse nazionale²⁹⁹.

Vi sono, in particolare, due profili che sono stati oggetto di attenzione da parte della Consulta. Il primo di essi guarda ai puntuali elenchi che il revisore costituzionale ha introdotto con l'art. 117 Cost.

²⁹⁵ Cfr. S. BUDELLI, *L'araba fenice dell'interesse nazionale ed il principio di supremazia*, in S. BUDELLI, *Dinamismi centripeti del multilivello solidale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 75-81.

²⁹⁶ Si v. diffusamente le riflessioni contenute in A. BALDASSARRE, *Audizione*, cit., p. 13.

²⁹⁷ Cfr. L. PALADIN, *Relazione*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 265 ss.

²⁹⁸ Si v. sul punto A. PICARONE, *Le materie trasversali tra problematiche interpretative e riforme mancate*, in *ASTRID Rassegna*, fasc. 8, 2017.

²⁹⁹ Cfr. S. BUDELLI, *Dinamismi centripeti del multilivello solidale*, cit., pp. 93 ss.

A riguardo, pare utile richiamare il delicato lavoro di “cesellatura” delle competenze trasversali svolto dalla Corte, incaricata di definire con chiarezza, di volta in volta, l’ambito di competenza statale, come di quello riferibile al legislatore regionale. Quanto al secondo profilo di interesse, invece, riguarda la traduzione fattuale del principio di sussidiarietà, con riferimento al quale, la giurisprudenza costituzionale ha provato a fissare delle direttrici interpretative tali da conferire stabilità applicativa allo stesso³⁰⁰.

Tuttavia, se parlare di interesse nazionale implica il dover riflettere su nuovi e risalenti spazi di effettività del principio autonomistico, è pur vero che parlare di autonomie implica il dover affrontare il complesso tema della sovranità. Pertanto, non pare fuori luogo ricordare come l’impianto autonomistico italiano fondi la propria ragion d’essere entro l’alveo della sovranità popolare, poiché le molteplici declinazioni istituzionali di questo principio altro non sono che una struttura formale, atta all’organizzazione della sovranità stessa³⁰¹.

In questo orizzonte organizzativo lo Stato centrale è quell’ente che, più di ogni altro attore istituzionale è partecipe di questo processo e agisce come veicolo di rappresentanza del popolo nel suo complesso³⁰². In ragione di questa peculiare funzione di raccordo, l’ordinamento riconosce in suo favore poteri più ampi ed estesi, fra i quali rientra il compito di coordinare le altre articolazioni autonomistiche in qualità di strumento privilegiato di rappresentanza della sovranità, che resta comunque riferibile (sul piano istituzionale) alla Repubblica³⁰³. La dialettica interistituzionale, in cui si inseriscono le precedenti riflessioni, si lega attorno ad un presupposto di particolare rilievo. La Repubblica si configura quale soggetto titolare del potere di plasmare in concreto il principio della sovranità, il

³⁰⁰ Si v. per approfondimenti inerenti questi sforzi della Corte costituzionale, F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, cit., p. 179 ss.

³⁰¹ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell’ordinamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 167.

³⁰² Cfr. A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., p. 219.

³⁰³ Si v., sul punto, le riflessioni introduttive del contributo IDEM spec. p. XI.

cui esercizio è riferibile alla volontà popolare³⁰⁴. La sovranità assume i connotati di istituto costituzionale cui la Carta ricorre ogni qual volta si rende necessario elevare il dover essere della convivenza civile a principio supremo³⁰⁵.

Sul punto, la Corte ha ricondotto, in capo alla sovranità, molteplici profili d'interesse pubblico che sono giunti ad estendere il campo semantico di questo istituto, sino a configurarne una nozione polisemica³⁰⁶.

È allora possibile constatare come la Consulta si sia spinta a definire, con le proprie pronunce, i margini di una qualche forma di para-sinonimia tra sovranità e democrazia³⁰⁷, limitando il campo semantico della sovranità alla dimensione territoriale³⁰⁸.

Vi sono poi state ulteriori pronunce il cui contenuto sembrerebbe voler ancorare alle funzioni proprie dello Stato-persona l'istituto di cui in discussione, come quelle connesse a al la moneta o alle immunità statali³⁰⁹, a cui si aggiungono ulteriori sentenze in cui la sovranità appare quale elemento afferente alla mera dimensione gius-internazionalistica³¹⁰.

Una giurisprudenza costituzionale che, soprattutto a partire dagli anni dieci del XXI secolo, ha dimostrato una certa propensione (con riferimento al rapporto tra principio autonomistico ed interesse nazionale) alla cesura tra il piano teorico e

³⁰⁴ Per approfondimenti sul tema della sovranità, si v., A. REPOSO, *Sovranità*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 1/2015; A. SPADARO, *Dalla "Sovranità" monistica all'"equilibrio" pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2017; A. MITROTTI, *Sovranità e Interesse Nazionale nel nuovo accordo di Governo. Populismo o semplice espressione di un 'classico' principio costituzionale?*, in *Rivista AmbienteDiritto.it*, 26 maggio 2018.

³⁰⁵ Cfr. G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 17 ss.

³⁰⁶ Cfr. A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 30.

³⁰⁷ Si v. Sent. C. Cost. n. 68/1978; Sent. C. Cost. n. 35/1981; Sent. C. Cost. n. 79/1988; Sent. C. Cost. n. 429/1995; Sent. C. Cost. n. 49/1998.

³⁰⁸ Sent. C. Cost. n. 90/1971; Sent. C. Cost. n. 509/1988; Sent. C. Cost. n. 233/1989.

³⁰⁹ Sent. C. Cost. n. 127/1977; Sent. C. Cost. n. 11/1963; Sent. C. Cost. n. 15/1969; Sent. C. Cost. n. 154/1985; Sent. C. Cost. n. 9/1997; Sent. C. Cost. n. 417/1999.

³¹⁰ Si v., ex multis Sent. C. Cost. n. 14/1964; Sent. C. Cost. n. 98/1965; Sent. C. Cost. n. 183/1973; Sent. C. Cost. n. 232/1975; Sent. C. Cost. n. 182/1976. Impianto giurisprudenziale, ai fini della cui comprensione, giova accostare un approfondimento di alcuni contributi dottrinari sul tema: A. CASSESE, *art. 11 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli- Il foro italiano, 1975, p. 565 ss.; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, fasc. 1, 1996, pp. 124 ss.; L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2013, pp. 1 ss..

quello pratico dell'ermeneutica costituzionale³¹¹. Cesura che si scontra con quella «tensione ineliminabile, che è coesistente a ogni Stato in cui sono riconosciute in maniera forte le autonomie locali, tra unità e differenziazione»³¹².

Un simile contrasto, esulando dalla mera compromissione della pace interistituzionale (di per sé indicatore di salute politica della Repubblica), determina una concreta lesione di quel sistema di valori e principi, individuati dal Costituente, che rappresenta il momento di unificazione normativa dell'impianto istituzionale costitutivo dello Stato apparato³¹³.

In tal senso, lo studio dell'attuale significato della sicurezza nazionale, intesa quale garanzia della salute economico-sociale della collettività nazionale e presidio delle istituzioni attraverso cui essa si autogoverna) impone una riflessione circa la funzione strategica dell'interesse nazionale. Esso, in un simile scenario, infatti, appare come «un prisma nel quale si riflette l'intero complesso dei rapporti fra Stato e Regioni, ma è anche un elemento dinamico che contribuisce a renderlo ragionevole se non razionale»³¹⁴.

Proprio questo rapporto tra il legislatore nazionale e quello regionale rappresenta un nodo essenziale, non solo ai fini della determinazione del limite semantico dell'interesse nazionale, bensì del più ampio spettro del significato giuridico, e della conseguente organizzazione di procedure e controlli dell'azione pubblica securitaria, poiché i due attori in questione rappresentano i peculiari luoghi di cristallizzazione della volontà popolare in uno Stato regionale, come quello italiano. Dalla loro sinergica cooperazione emerge l'insieme di l'orizzonte finalistico della sicurezza nazionale, costituito da quell'insieme di interessi materiali ed immateriali, dal cui presidio dipende la prosperità di un popolo ed il buon funzionamento delle sue istituzioni.

³¹¹ Cfr. E. CARLONI, *L'uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2010, p. 670; E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

³¹² F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2009, p. 1188.

³¹³ Si v., sul punto, le riflessioni contenute in G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2003, spec. pp. 703 ss.

³¹⁴ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, cit., p. 10

Un orizzonte che è, dunque, sensibile al tema dell'unità, nella sua accezione tanto interistituzionale quanto sociale.

Quanto alla prima declinazione, giova senza dubbio richiamare i profili di contatto tra l'interesse nazionale e gli elementi tipici dello Stato ordinamento. La qual cosa si traduceva nella sovrapposizione dell'interesse in questione con la tenuta dell'impianto normativo vigente in un dato frangente storico, altresì con la tutela dell'effettività dei principi generali del diritto. Ad essere esclusi da questo "rapporto" erano gli interessi dello Stato-apparato in senso stretto, come quegli sottesi ad una specifica maggioranza parlamentare³¹⁵.

In un simile quadro interpretativo assume valore unificante, nella pluralità delle fonti, del riferimento all'ordinamento nella sua accezione di sistema giuridico. Una unità che, come in presenza di qualunque confine fisico o teorico) si relaziona inevitabilmente con ciò che è tanto al di qua quanto al di là del limite medesimo.

Gli interessi in questione, infatti, esercitano la propria preminenza sul reale, la propria capacità manipolativa della sfera del giuridicamente rilevante, verso l'interno (imponendo il proprio presidio a tutte le componenti sociali ed istituzionali della Repubblica) come verso l'esterno, anche quando l'esterno è così prossimo ed integrato alla sfera *intramania* come l'orizzonte giuridico eurounitario³¹⁶.

Una bipartizione, quella sinteticamente rappresentabile attraverso il binomio "interno-esterno", che, pur mantenendo la propria valenza tanto tecnico-normativa quanto accademico-teorica *of line*³¹⁷, risente dell'irruenza innovatrice del cyberspazio. Quest'ultimo ad un tempo, configura nuovi domini dell'esistente e ne integra i preesistenti, imponendo alle risalenti coordinate tempo e spazio una terza dimensione: il *cybernetico*.

³¹⁵ Cfr. L. PALADIN, *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 3, 1957, p. 649

³¹⁶ Si v. B. CARAVITA DI TORITTO, *In tema di "Interesse nazionale" e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, fasc. 6, 2003, p. 3.

³¹⁷ Si v., sul punto, le riflessioni contenute in M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2011.

1.4 Il binomio disinformazione-sicurezza nel presidio dell'opinione pubblica in ambienti V.R.-A.R.: alcune annotazioni sulla necessità di un costituzionalismo by design dei nascenti metaversi

Sin dall'avvento della I rivoluzione industriale, è stato rilevato come in presenza di nuove conquiste in campo tecnico-scientifico fosse osservabile l'emersione di "elementi migliorativi" degli ordinamenti costituzionali occidentali a seguito dei quali essi manifestavano un'evoluzione in chiave democratica³¹⁸. Un *tandem* evolutivo tecnico-giuridico³¹⁹ che, in occasione della nascita della telematica,³²⁰ ha subito una profonda accelerazione, acuita notevolmente a seguito della diffusione dei ritrovati applicativi di questa scienza nelle quotidiane interazioni economico-sociali³²¹, come nell'amministrazione della *res pubblica*³²².

La pervasività del "dominio della tecnica" nelle relazioni socio-istituzionali rende cruciale una piena comprensione dei processi di reciproco condizionamento tra evoluzione tecnologica ed evoluzione normativa³²³, nonché più in generale tra la prima e lo sviluppo politico-costituzionale. Un rapporto che, ormai da tempo, le scienze sociali (e tra di esse le scienze giuridiche in particolare) hanno ritenuto necessario approfondire³²⁴ poiché, in assenza di un simile quadro di sintesi,

³¹⁸ Cfr. T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani. Trasformazioni e reazioni*, Bologna, Bononia University Press, 2008, p. 276.

³¹⁹ V., sul punto, le riflessioni di T. GROPPI, *Alle frontiere dello stato costituzionale: innovazione tecnologica e intelligenza artificiale*, in *Consulta online*, fasc. III, 2020, p. 675 ss., spec. p. 676.

³²⁰ Per approfondimenti si rinvia ai pionieristici contributi di Vittorio Frosini e segnatamente, *ex multis*, a ID., *La politica dell'informazione dei calcolatori e delle comunicazioni*, in *poste e telecomunicazioni*, fasc. 11-12, 1981, pp. 34 ss.; ID., *I diritti umani nella società tecnologica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 4, 1981, pp. 1154 ss.; nonché al volume (edito in prima battuta nel 1973) *Cibernetica, diritto e società*, Roma, Roma 3 press, 2023, pp. 81 ss., spec. p. 83.

³²¹ V. diffusamente M. BETZU, *Regolare internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 157 ss., spec. pp. 169 ss.

³²² A tal riguardo v. D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, fasc. 7, 2022, pp. 103 ss.

³²³ Cfr. C. SICCARDI, *Organi tecnici e produzione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2022, pp. 799 ss.

³²⁴ Si pensi, in tal senso, al tema del principio precauzionale, per come emerso e sviluppatosi in seno alla tradizione giuridica europea. Sul punto D. AMIRANTE, *Il principio di precauzione tra scienza e*

l'osservazione dei processi organizzativi di una data comunità umana risulterebbe parzialmente distorta, quando non del tutto falsata (tanto più che i fenomeni sociali di cui in discussione sono collocabili entro la c.d. società del rischio).

Nel solco di questo rapporto si collocano le presenti riflessioni, con l'intento di evidenziare alcuni profili problematici fatti emergere in un orizzonte di medio termine dalla c.d. *digital disruption*³²⁵.

Ciò che in prima battuta occorre segnalare è come, nonostante un rilancio dell'intervento pubblico in seno alla "rete"³²⁶ (come al suo esterno³²⁷), permangono ancora i residui di quella cultura anarco-liberale che aveva accompagnato la primavera di silicio degli ultimi tre decenni del Novecento. Una traccia culturale che, come è facile intuire, si è tradotta, e si traduce tuttora, in una forma di condizionamento della "politica in rete"³²⁸, come delle politiche di rete, che spinge la c.d. *cybersociety* ad alimentare l'inganno della disintermediazione radicale³²⁹. Un inganno estremamente seduttivo per larghe fette tanto della cittadinanza quanto del contesto *mainstream* economico e culturale occidentale, che serba talvolta al

diritto, in *Dir. gest. amb.*, fasc. 2, 2001, pp. 16 ss.; A. NAPOLITANO, *L'evoluzione del principio di precauzione nel panorama giuridico nazionale ed europeo*, in *De Iustitia Rivista Giuridica*, fasc.1, 2019, pp. 64 ss.; S. GRASSI, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Biotecnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, Giappichelli Editore, 2003, pp. 149 ss.

³²⁵ Un tema, quello della *digital disruption*, tanto complesso quanto suggestivo che sussume al suo interno tutte una serie di fenomeni in grado di sollecitare l'attivazione di un processo adattivo delle scienze sociali, ed in special modo delle scienze giuridiche, rispetto alle nuove frontiere dell'umano agire digitalmente mediato. Per approfondimenti sul tema, nella sua declinazione costituzionalmente sensibile, v. G. MOBILIO, *L'intelligenza artificiale e i rischi di una "disruption" della regolamentazione giuridica*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, fasc. 2, 2020, pp. 401 ss.

³²⁶ Circa i profili del "protagonismo statale" in seno al cyberspazio, v. diffusamente L. ABBA, A. LAZZARONI, M. PIETRANGELO, *La Internet governance e le sfide della trasformazione digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

³²⁷ Diffusamente, sul punto, F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (A cura di), *Lo Stato promotore: come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, Il Mulino, 2021.

³²⁸ Da ultimo, v. A. CARDONE, *Algoritmi e ict nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia rappresentativa?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2, 2022, pp. 357 ss.; E. CATELANI, *La e-democracy come strumento per l'attivazione della partecipazione dei soggetti interessati alla formazione degli atti normativi e delle politiche europee*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2, 2023, pp. 201 ss.

³²⁹ Pare utile qui richiamare le riflessioni offerte, in materia di disintermediazione, da A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2019, pp. 583 ss.

suo interno (senza neppure celarla) la volontà di rimuovere i “filtri istituzionali” deputati alla regolazione delle interazioni sociali in favore di una loro sostituzione da parte di soggetti giuridicamente promiscui³³⁰. Questi ultimi, infatti, pur essendo attori privati operano entro il tessuto socio-economico godendo di poteri che, per natura e portata, appaiono equiparabili a quelli esercitati esclusivamente dai soggetti di diritto pubblico.

É indubbio che il tema dei corpi intermedi sia uno dei sentieri che le scienze giuridiche hanno a lungo battuto³³¹, tuttavia, parrebbe esservi uno iato materiale ed ideale tra i corpi intermedi tradizionali e quelli di nuova generazione. Se, infatti, «i vecchi mediatori si presentavano come tali sulla scena pubblica, erano scalabili, avevano statuti conoscibili. [...] I nuovi mediatori non si presentano come tali, non sono scalabili, non hanno visibili statuti. [...] Inoltre, va poi evidenziato come i nuovi mediatori orientano la nostra vita quotidiana in misura maggiore rispetto ai mediatori tradizionali³³². Ma, a differenza di costoro, non appaiono nella loro vera veste. I rischi sono evidenti. Per i mediatori occulti non ci sono né regole né contropoteri; senza idonee contromisure sono destinati a esercitare sulle nostre vite un potere infinito»³³³.

Tuttavia, l'Occidente non è certo nuovo a simili processi transitivi dell'esercizio del potere e così la sua tradizione giuridica³³⁴. Si pensi, a tal proposito, a realtà imprenditoriali preindustriali come la britannica Compagnia delle Indie Orientali o, ancora, la Compagnia della Baia di Hudson, sempre facente capo alla Union Jack.

³³⁰ Sul punto, si rinvia al volume F. PARUZZO, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Torino, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, pp. 105 ss.

³³¹ Per approfondimenti circa il tema dei “corpi intermedi”, v. la ricostruzione offerta da F. BASSANINI, *I corpi intermedi nella democrazia del XXI secolo: la sfida della disintermediazione*, in *Astrid Rassegna*, fasc. 5, 2021, pp. 1 ss.

³³² Il richiamo in questione va al processo evolutivo dei partiti, soggetto ad un progressivo loro svuotamento della funzione mediatrice tra Stato comunità e Stato apparato. Si v. per una efficace quanto articolata ricognizione della dottrina costituzionalistica, circa il soggetto partito AA.VV., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Nomos*, fasc. 3, 2015.

³³³ L. VIOLANTE, *Diritto e potere nell'era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, fasc. 1, 2022, pp. 145 ss.

³³⁴ Per approfondimenti v. diffusamente V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiali per un confronto civil law common law. Settima edizione*, Torino, Giappichelli, 2021. In particolare, ai fini di una migliore comprensione dei profili di specificità dell'identità giuridica di cui si discute, si rinvia ai profili comparatistici contenuti a pp. 501 ss.

Delle società che oggi definiremmo multinazionali, in tutto e per tutto accostabili ai cc.dd. Giganti della Silicon Valley, che, avendo quale proprio fine ultimo l'approvvigionamento di risorse naturali o lo sviluppo di specifici segmenti mercantili, esercitavano poteri sovrani³³⁵ su territori amplissimi, disponendo di propri eserciti, di uffici preposti all'esercizio di funzioni giurisdizionali ed alla riscossione di tributi di vario genere. Soggetti che amministravano, di fatto, funzioni pubbliche, avendo quale obiettivo il conseguimento di margini di profitto derivanti dall'occupazione dei territori coinvolti, nonché la contestuale redistribuzione di questi ultimi tra i componenti della compagine societaria.

Proprio in questa specifica componente "neocoloniale", potrebbe forse identificarsi il tratto di "innovazione" delle "Compagnie di nuova generazione". Queste ultime non necessitano di nuovi continenti da scoprire e colonizzare, di popoli liberi da assoggettare. Esse generano le proprie "isole nella rete"³³⁶ e la seduzione di queste ultime porta platee immense di uomini liberi ad abitarle per buona parte del proprio quotidiano.

Come sollecitato da avvertita dottrina, occorrerebbe pertanto rivolgere lo sguardo a questi precedenti storici per giungere a comprendere appieno il funzionamento delle contemporanee "compagnie del digitale"³³⁷. Una conoscenza che si rende funzionale alla neutralizzazione dell'eventuale riemersione di quelle storture (dapprima giuridiche e poi sociali) che caratterizzarono il proto-liberalismo e, più in particolare, il proto-liberismo europeo³³⁸.

³³⁵ Circa un inquadramento delle principali coordinate dottrinali inerenti all'inquadramento costituzionale della categoria della sovranità, v., *ex multis*, M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951; C. SCHMITT, *Teologia politica*, in ID., *Le categorie del 'politico'*, a cura di G. MIGLIO, P. SCHIERA, Bologna, Il Mulino, 1972; H. KELSEN, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, trad. it. A. CARRINO, Milano, Giuffrè, 1989. Per recenti spunti di riflessione in materia, si rinvia a A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2017.

³³⁶ Espressione mutuata dalla letteratura *cyberpunk* di fine novecento. Si v., sul punto B. STERLING, *Isole nella rete*, trad. It. B. CICHETTI, Roma, Fanucci, 2003.

³³⁷ Cfr. L. VIOLANTE, *Diritto e potere nell'era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi*, cit., p. 148.

³³⁸ In tema di storture, l'attenzione di chi scrive si è rivolta, in modo prioritario seppur non esclusivo, al tema dell'eguaglianza, o meglio della natura dicotomica di questo principio, che alimentò nel corso dei secoli (per lo meno sino all'avvento della sua dimensione sostanziale) processi di

La richiamata attenzione per i precedenti storici si rende ancor più utile, se non necessaria, considerando la complessità che caratterizza il tessuto socioeconomico coinvolto dalla “*digital disruption*”³³⁹. Se, infatti, la società premoderna si distingueva per le sue solide compartimentazioni sociali gerarchicamente definite, quella postmoderna si presenta altrettanto ripartita. Tuttavia, la sua articolazione si sviluppa sul piano orizzontale, coinvolgendo il singolo entro distinti e molteplici sottoinsiemi sociali. Sul punto, vi è stato chi ha parlato di una tripartizione essenziale della società: analogica, digitale e, di una terza, qualificabile come *cybersociety*.

La prima appare caratterizzata dal principio di rappresentatività³⁴⁰, dalla valorizzazione di specifiche formazioni sociali quali veicolo di democrazia e partecipazione civica alla *politeia*, nonché dalla *accountability* di queste ultime (e segnatamente dei partiti) rispetto alle scelte operate in materia di gestione della “cosa pubblica”³⁴¹. Quest’ultimo profilo della società analogica appare di particolare rilevanza, in quanto il paradigma democratico riposa prioritariamente su di un solido sistema di controllo dell’operato di questi soggetti, a cui si riconnette l’esistenza di meccanismi di loro sostituzione da parte della comunità politica, in

inasprimento dell’iniquità dei rapporti tra consociati, poiché squisitamente circoscritta alla sua dimensione formale. Sul punto, utili spunti di riflessione sono rinvenibili in O. POLLICINO, *Di cosa parliamo quando parliamo di uguaglianza? Un tentativo di problematizzazione del dibattito interno alla luce dell’esperienza sovranazionale*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale, Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 439 ss.; M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale, Atti del Convegno di Campobasso 19-20 giugno 2015*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

³³⁹ Utili spunti di riflessione, ai fini di una comprensione tecnica ad ampio spettro del fenomeno, sono in C. FRIGERIO, F. MACCAFERRI, F. RAJOLA, *ICT e società dell’informazione*, Milano, McGraw-Hill Education, 2023.

³⁴⁰ Il tema della rappresentanza politica è, da sempre, oggetto di analisi da parte dell’accademia. Per un affresco del tema di cui si discute, *ex multis*, D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Bari, Laterza, 1996; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004; C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007; G. MAESTRI, *L’ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma, Roma 3 Press, 2018.

³⁴¹ Sul punto, v. P. CARETTI, M. MORISI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2019. Peraltro, sulla «qualità» del ceto politico da cui dipende il livello adattivo alla realtà del principio rappresentativo v., di recente, P. LOGROSCINO, *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti*, in *Consulta online*, fasc. II, 2021, 406 ss.

caso di “perdita della fiducia da parte dell’unico soggetto sovrano”: il corpo elettorale.

La seconda, invece, affonda la propria ragion d’essere in seno alla diffusa richiesta di maggiori margini di disintermediazione. Essa riconosce quale proprio orizzonte d’azione il progressivo superamento del principio rappresentativo attraverso il ricorso a strumenti di c.d. democrazia diretta³⁴².

In questa specifica manifestazione della società, ovvero in questa meta formazione sociale, ciascuno concorre alla costruzione della propria identità nella rete ed attraverso la rete. Pur essendovi amplissimi spazi di libertà, è agevole constatare come ad esso siano riferibili eguali incrementi della complessità (e soprattutto della fragilità) dei livelli di responsabilità degli attori che al suo interno pongono in essere le proprie interazioni socio-economiche.

Complessità e fragilità che, alimentandosi dell’ampliamento di opportunità offerto dal digitale, rendono quest’ultimo fonte di concreti pericoli per il singolo³⁴³, per le formazioni sociali entro le quali costui realizza la propria identità³⁴⁴ (con il suo portato di bisogni ed aspirazioni), come per l’organizzazione politica ed amministrativa a cui la comunità degli “individui integrati” affida la gestione della “cosa pubblica”.

Quanto, poi, al tema della *cybersociety*, essa è stata rappresentata come il «frutto della modernizzazione della società digitale, per effetto delle molteplici, interconnesse e alluvionali applicazioni del digitale»³⁴⁵. Offre al *cybernauta* ancora più ampi spazi di libertà e richiede in cambio che quest’ultimo paghi il prezzo di

³⁴² Una categoria concettuale piuttosto ampia, che ha a lungo interessato la produzione dottrinale costituzionalistica e che la interessa tutt’ora. Si rinvia, per un interessante affresco sul tema, a AA.VV., *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale fasc. 1, 2017.

³⁴³ Per una panoramica dei profili problematici connessi al fenomeno espansivo di cui in discussione, si rinvia a T.E. FROSINI, O. POLLICINO, E. APA, M. BASSINI, *Diritti e libertà in internet*, Firenze, Le Monnier università, 2017.

³⁴⁴ Quanto al processo adattivo della formazione sociale in ambienti digitalmente mediati, si rinvia a I. RIVERA, *Il ruolo di Internet nell’ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo*, in AA.VV., *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa*, cit., pp. 84 ss.

³⁴⁵ L. VIOLANTE, *Diritto e potere nell’era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi*, cit., p. 145.

questa libertà cedendo la propria quota di “ricchezza *metacybernetica*”: i propri dati³⁴⁶.

Ciò che però identifica univocamente la *cybersociety* dalla società digitale è l’inclusione in seno al processo di scambio ed elaborazione dati dei sistemi di *data management*, come il *machine Learning*, la I.A.³⁴⁷ o più in generale l’interazione uomo-macchina. Pertanto, volendo approfondire i distinguo tra le differenti accezioni di società, e segnatamente delle ultime due ipotesi, se nella società digitale prevale il *network*, nella *cybersociety* prevale l’automazione.

Alla luce di questa stratificazione sociale, in cui cittadini, imprese e istituzioni vivono contestuali e integrati vincoli di appartenenza, appare opportuno interrogarsi sull’eventuale transitabilità delle tradizionali categorie giuridiche, emerse e maturate in seno alla prima tipologia di società, tra i molteplici luoghi della socialità postmoderna, tenendo conto che il *cyberspace* costituirà (presto o tardi) il contesto in cui verrà vissuto gran parte del quotidiano di ciascuno. Ciò è ancora più delicato se si pensa al processo di svuotamento semantico della categoria filosofica “verità”, che a seguito dell’avvento della già ripetutamente richiamata postmodernità, ha subito un processo di irraggiamento semantico, di sublimazione del suo significato a fronte di un abuso del suo significante.

Giova in tal senso richiamare quanto espresso nel corso degli ultimi trent’anni da avvertita dottrina, la quale rileva come ormai ogni verità sia suscettibile di effettività solo ove si sia disposti a ritenerla tale, poiché «non ci sono fatti, solo interpretazione»³⁴⁸.

Pertanto, occorre svolgere alcune preliminari riflessioni su specifici frangenti di questa evoluzione giuridico-sociale della realtà in cui tanto lo Stato apparato quanto quello

³⁴⁶ Per un recente quanto ampio affresco dei profili giuridicamente sensibili del tema di cui si discute, v. E. CREMONA, F. LAVIOLA, V. PANNELLI, *Il valore economico dei dati personali tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2022.

³⁴⁷ V., da ultimo, F. PIZZETTI, *Con AI Verso la Società digitale*, in *Federalismi.it*, fasc. 23, 2023, pp. IV ss.

³⁴⁸ M. FERRARIS, *Postverità e altri enigmi*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 21. Per utili spunti in materia di verità post-moderna, ovvero post-verità, *ex multis*, v. G. MADDALENA, G. GILI, *Chi ha paura della post-verità?*, Bologna, Marietti, 2017; A.M. LORUSSO, *Postverità*, Bari – Roma, Laterza, 2018; L. MCINTYRE, *Post-verità*, Torino, UTET, 2019, G. FIORIGLIO, *Post-verità, paura e controllo dell'informazione: quale ruolo per il diritto?*, in *Governare la Paura: Journal of Interdisciplinary Studies*, 2019, pp. 105 ss.

Comunità agiscono ed interagiscono tra loro anche attraverso gli “spazi cibernetici”. Da ciò, del resto, dipende la qualità delle enucleazioni in materia di sicurezza, le quali, in assenza di questo sforzo ricostruttivo, potrebbero risultare fallaci.

Giova in tal senso ricordare, in via preliminare, come agli albori del protocollo *Internet* la vita in rete abbia dovuto fare i conti con un'apparente neutralità giuridica³⁴⁹ della dimensione tecnologica, concezione figlia della subcultura anarco-liberale *Cyberpunk*³⁵⁰ che permeava tanto il contesto accademico quanto quello industriale direttamente coinvolto dalla cd. *new economy*.

Questa concezione, con il tempo, è stata «ampiamente superata dalla progressiva espansione dell'intervento statale e dalla regolazione delle reti e delle attività» che attraverso di esse venivano poste in essere. Le infrastrutture ICT, infatti, erano principalmente costituite da «elementi fisici [...] necessariamente collocati da qualche parte all'interno del territorio dello Stato». Su queste componenti, pertanto, lo Stato rivendicò l'esercizio dei propri poteri³⁵¹.

Tuttavia, questa circoscrivibilità geografica, e dunque giuridica³⁵², dei profili materiali della sfera digitale ha ben presto dovuto fare i conti con nuove opportunità di calcolo e scambio dei dati da parte dei “nodi della rete”, i quali possono

³⁴⁹ *Ex multis*, si rinvia per approfondimenti circa le coordinate costituzionali del tema a G. DE MINICO, *Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2016, pp. 1 ss.

³⁵⁰ Per approfondimenti v. L. PACCAGNELLA, *Il potere dei codici: crittografia, cyberpunk e movimenti sociali*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 23/2000, pp. 48 ss.

³⁵¹ Cfr. V. ZENO-ZENCOVICH, *Intorno alla decisione nel caso Schrems: la sovranità digitale e il governo internazionale delle reti di telecomunicazione*, in *Rivista Dir. Inf.*, vol. 31, fasc. 4-5, 2016, pp. 683 ss., spec. p. 686.

³⁵² Un ruolo di particolare interesse è rivestito dal vincolo che lega l'operatività degli ordinamenti giuridici alla dimensione spaziale di loro riferimento. Utili spunti di riflessione in materia, sono rinvenibili in G. CAMPESI, *Geografia giuridica dei confini*, in *Sociologia del diritto*, fasc. 3, 2021, pp. 15 ss.; G. PUNZIANO, C.C. DE FALCO, D. TREZZA, *Tra geografia delle narrazioni e geografia dei contagi in Italia: il contributo dell'analisi spaziale e del contenuto dei tweet alla comprensione della pandemia*, in *Sociologia e Ricerca Sociale*, 2021, pp. 84 ss.

attualmente lavorare tanto in modo sequenziale quanto in modalità simultanea (come accade con l'impiego della ormai nota tecnologia *blockchain*³⁵³).

I dati trasmessi, inoltre, stanno cessando di essere mere comunicazioni, acquisendo grazie ad un incredibile quanto rapido sviluppo *hardware* e *software* i connotati di autentiche esperienze multisensoriali³⁵⁴. Un processo evolutivo a cui si deve la crescente emancipazione dei *big data*)³⁵⁵ dal campo semantico del predetto protocollo.

Queste circostanze sembrerebbero poter incidere sulla fondatezza dell'assunto avanzato da autorevole dottrina, secondo cui «Internet non ha territorio – e dunque non pone questioni di sovranità – perché da un punto di vista tecnico non ne può avere uno»³⁵⁶.

I metaversi, ad esempio, superando i tradizionali processi di interazione mono o, al più, bi-sensoriali, nonché abbandonando le modalità di trasferimento ed elaborazione dati di natura sequenziale (quando fondato su catene di blocchi), parrebbero poter erodere definitivamente il concetto di internet come protocollo, come mero strumento di osservazione di un flusso di impulsi elettrici ed elettromagnetici, fondati sulla logica binaria “1-0” o “on-off”.

³⁵³ Per approfondimenti circa i profili tecnici della tecnologia *blockchain*, v. A.M. ANTONOPOULOS, *Mastering Bitcoin. Programming the Open Blockchain*, Sebastopol, O'Reilly Media, 2017. Quanto ai profili giuridici degli impieghi di questa tecnologia v., per approfondimenti in ambito giusprivatistico, G. VULPIANI, *La nullità contrattuale nel diritto civile italiano: frammentazione, conferma e nuove tecnologie*, in *Actualidad jurídica iberoamericana*, fasc.16, 2022, pp. 412 ss. e, per approfondimenti di natura giuspubblicistica, C. PONCIBÒ, *Il diritto comparato e la «Blockchain»*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020. Ulteriori spunti sono offerti da S. CIUCCIOVINO, M. FAIOLI, A. TOSCANO, *Blockchain, politiche pubbliche, regole. Dalle semplificazioni amministrative alla digitalizzazione*, in *Federalismi.it*, fasc. 2, 2021, spec. pp. 117 ss.; E. NAVARRETTA, L. RICCI, A. VALLINI (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain. Volume I. Blockchain, democrazia e tutela dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2021. V., volendo, anche M. RHAO, *Il paradosso di Nakamoto: utilità attese e pericoli potenziali di un impiego istituzionale della tecnologia blockchain*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, Vol. 4, fasc. 1, 2022, pp. 213 ss.

³⁵⁴ L. CAPPANNARI, *Futuri possibili. Come il metaverso e le nuove tecnologie cambieranno la nostra vita*, Firenze- Roma, Giunti, 2022, p. 270.

³⁵⁵ I *big data* hanno, negli ultimi anni, sollecitato un vivace dibattito dottrinale. Per un affresco degli spunti maturati sul tema dalla dottrina, si v., *ex multis*, F. PIZZETTI (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Torino, Giappichelli, 2018; A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2023, pp. 1 ss.

³⁵⁶ V. ZENO-ZENCOVICH, *Intorno alla decisione nel caso Schrems*, cit., p. 690.

Da qui, la necessaria presa d'atto dell'emersione di una concreta evoluzione dei limiti d'azione del *Cybernauta*. Un nuovo modo di concepire l'infosfera³⁵⁷, da cui scaturisce uno sterminato spazio di esercizio di plurime libertà, che rafforza quella «nuova forma di personalizzazione molecolare, che, introdotta solo parzialmente dai social network 2d, consente a imprese e singoli individui livelli d'interazione che fino a non molti anni addietro erano accessibili solo alle grandi organizzazioni»³⁵⁸.

I *social media*, perfino quelli bidimensionali con cui la stragrande maggioranza degli individui è abituata ad interagire quotidianamente ormai da due decenni, sono stati qualificati dalla dottrina come ambienti caratterizzati (rispetto ai contenuti condivisi) da ampi margini di scelta³⁵⁹. Ciò renderebbe i *social network*, se si volesse limitare il campo euristico alla loro primigenia funzione, «contesti comunicativi dominati esclusivamente da dinamiche di esposizione selettiva»³⁶⁰.

Gli utenti, una volta entrati all'interno di questi spazi di socialità *cyberneticamente* mediata, vengono prevalentemente interessati da un processo di costruzione della conoscenza "algoritmicamente indirizzato" verso la soddisfazione delle aspettative di cui gli individui erano portatori, prima di accedere al *network*. In altre parole, il singolo utente non troverebbe in questi *media* un efficace veicolo di massimizzazione dell'accesso alle informazioni inerenti ad una data questione, bensì un crogiolo iperpersonalizzato tale da consentirgli di forgiare la propria percepibilità della realtà sulla base delle proprie pregresse opinioni. Ciò avviene perché l'utente è esposto, nel corso della "navigazione", ad una mole di dati

³⁵⁷ Sui profili costituzionalmente sensibili dell'infosfera v. A. SIMONCINI, *Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Le ragioni di una ricerca di diritto costituzionale, tra forma di stato e forma di governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2021, pp. 723 ss.; G.L. CONTI, *Contratto sociale e grundnorm al tempo degli unicorni*, in *Rivista di informatica e diritto*, fasc. 1, 2022, pp. 77 ss.

³⁵⁸ G. VERONA, *La definizione di interesse e sicurezza nazionale economico-finanziaria in epoca digitale*, in *Sicurezza e Libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*, in *Gnosis. Rivista Italiana di Intelligence*, fasc.11, 2017, pp. 59 ss., spec. p. 61.

³⁵⁹ V., sul punto, N. J. STROUD, *Selective exposure theories*, in K. KENSKI, K. HALL JAMIESON (a cura di), *The Oxford Handbook of political communication*, New York, Oxford University Press, 2017, pp. 531 ss.

³⁶⁰ A. VALERIANI, L. IANNELLI, E. PAVAN, D. SERANI, *Chi si fida del vaccino anti-Covid? Infodemia, percezione di «information overload» sui social media e polarizzazione ideologica*, in *Comunicazione politica, Il Mulino - Rivisteweb*, Fasc. 3, 2021, pp. 437 ss., spec. p. 441.

prevalentemente compatibili con il suo bagaglio conoscitivo o emotivo, dati che resterebbero celati ad un secondo individuo, portatore di opinioni differenti e di un differente patrimonio di conoscenze³⁶¹.

Occorre far presente, tuttavia, come vi siano margini di frattura di queste *filter bubbles*³⁶². Le scienze sociali hanno infatti rilevato come l'abbondanza (o la scarsità) di una particolare categoria di informazioni non coinciderebbe necessariamente con i desideri degli utenti o, quantomeno, che questi *media* appaiano parzialmente più porosi di quanto non possa rilevarsi ad un primo approccio³⁶³.

Tuttavia, se è vero l'assunto per cui «il limite è insito nel concetto di diritto»³⁶⁴, allora questi illimitati e parzialmente condizionati (o condizionabili) impieghi del dato rischiano di indebolire i nodi giuridici «del sistema sociale interconnesso dalla rete»³⁶⁵. Questa debolezza non solo incide sulla qualità della cittadinanza, ma rischia di “fratturare” l'archetipo democratico-sociale, costantemente messo in discussione da una crescente tensione intrinseca al tessuto socioeconomico, come dall'insorgenza di “guerre ibride”³⁶⁶.

Inoltre, ai menzionati fenomeni di conflitto va sommandosi, sempre più ed in prospettiva complementare alle pregresse fonti di rischio, il crescente rilievo (sociale, giuridico ed economico) della dimensione informativa che, come si è avuto modo di rilevare a margine della recente pandemia da Coronavirus o dal perdurante conflitto russo-ucraino, concorre ad alimentare (con le storture che di frequente la caratterizzano) quei fenomeni emergenziali classificabili come

³⁶¹ Al riguardo, si v. le posizioni assunte in M. PRIOR, *Post-broadcast democracy. How media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

³⁶² Per riferimenti circa i riflessi costituzionali delle *filter bubble*, v. G. PITRUZZELLA, *La libertà di informazione nell'era di internet*, in *Medialaws*, fasc. 1, 2018, pp. 19 ss., spec. pp. 28 ss.

³⁶³ In tal senso S. MESSING, S. J. WESTWOOD, *Selective exposure in the age of social media. Endorsements trump partisan source affiliation when selecting news online*, in *Communication Research*, Vol. 41, fasc. 8, 2014, pp. 1042 ss.

³⁶⁴ Si v., sul punto, C. Cost. sent. n. 1/1956.

³⁶⁵ G. VERONA, *La definizione di interesse e sicurezza nazionale economico-finanziaria in epoca digitale*, cit., p. 62.

³⁶⁶ Cfr. C. JEAN, *Guerre asimmetriche, infowar e nuova geopolitica*, in *Aspenia*, fasc. 80, 2018, pp. 188 ss.

analogici³⁶⁷. Del resto, indicatore della fondatezza di quanto affermato è la necessità, avvertita tanto dai legislatori nazionali quanto da quello unionale, di interrogarsi sul tema, poiché gli effetti delle storture di cui sopra sono risultate idonee ad inasprire i già compromessi nodi che concorrono alla tenuta del tessuto socioeconomico, come della performatività delle politiche pubbliche messe in campo dagli attori istituzionali.

Ad esempio, la diffusione di notizie false o fuorvianti (apparentemente provviste di riscontri scientifici), teorie del complotto fortemente caratterizzate da una matrice antisociale, campagne d'odio verso le istituzioni o coloro che a queste ultime si affidano, possono financo giungere a generare, e dunque non solo alimentare, fenomeni emergenziali. La qualcosa, posta a sistema con le riflessioni sin qui svolte, fa della disinformazione o della manipolazione dell'informazione³⁶⁸, uno dei punti di frattura della contemporanea "regolarità socio-istituzionale", su cui riposa la *tranquillitas* giuridica del cittadino.

Se poi si volesse spostare il *focus* dell'indagine sul tema della verità nel *cyberspazio*, quando declinato entro la terza *species* della socialità, occorrerebbe costatare come lo stesso assuma contorni ben più netti e preoccupanti.

Questa terza dimensione sociale, infatti, con la sua mutevole rosa di "piazze cibernetiche", si è dimostrata fertile brodo di coltura di menzogne presentate in qualità di verità collaterali (ovvero alternative). Un tipo di *media* la cui azione non è orientata a rappresentare la realtà, bensì a costruire una delle infinite e possibili realtà, sulla base delle aspettative di chi la recepisce.

³⁶⁷ Per utili spunti circa il tema della disinformazione, nonché dei risvolti costituzionalmente sensibili di una sua interazione con le fattispecie emergenziali, v. F. SAMMITO, G. SICHERA, *L'informazione (e la disinformazione) nell'epoca di internet: un problema di libertà*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2021, pp. 77 ss.; A. LO CALZO, L. PACE, G. SERGES, C. SICCARDI, P. VILLASCHI (a cura di), *Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà. In memoria di Paolo Carrozza*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, Quaderno n. 3, 2021; A. NICITA, *Il mercato delle verità come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2021; O. POLLICINO, G. DE GREGORIO, M. BASSINI, *Internet law and protection of fundamental rights*, Milano, Bocconi University Press, 2023, pp. 95 ss.

³⁶⁸ Recenti spunti, utili alla comprensione della portata di questo fenomeno, sono offerti da M. MEZZANOTTE, *Fake news, deepfake e sovranità digitale nei periodi bellici*, in *Federalismi.it*, fasc. 33, 2022, pp. 44 ss.; E. DE BLASIO, M. SORICE, *Il disordine informativo e l'odio in rete. Democrazia a rischio*, in *Hermes: Journal of Communication*, fasc. 22, 2023, pp. 217 ss.

Ciò rafforza l'assunto esposto in precedenza, circa il potere pubblico esercitato da attori privati, genericamente rubricabili sotto l'etichetta di *big tech*. Esse esercitano, come detto, un potere politico rimarchevole, non solo perché in grado di sopperire alle tradizionali funzioni dello Stato, in un'ottica rigorosamente utilitaristica, ma poiché capaci di fatto di creare opinioni, così esercitando una «funzione regolatrice della vita dei privati e degli Stati, [...] e dunque disponendo liberamente della qualità dell'attività privata e pubblica»³⁶⁹.

Questa ingerenza tanto nella dimensione materiale quanto cognitiva, se non morale, degli attori sociali da parte dei “giganti del silicio” impatta, in prospettiva sistemica, sulla costruzione dell'opinione pubblica. Quest'ultima, svuotata del principio di libertà che da secoli alimenta il suo processo poietico, si dimostra non solo in grado di distorcere il processo di selezione della classe politica da parte del corpo elettorale, ma anche di impattare sul funzionamento della macchina statuale nel suo complesso.

Ove, poi, queste discrete tecniche di illegittimo condizionamento della dimensione politico-istituzionale³⁷⁰ dovessero radicarsi quale “ordinaria produzione del consenso pubblico”, ovvero quali prassi sociologica di “*editing*” della coscienza collettiva di un popolo, sarà inevitabile la formazione di nuovi dispotismi politici. Inoltre, pur rimanendo lungo il perimetro semantico dell'opinione pubblica, se provassimo ad osservare il rapporto che sussiste tra quest'ultima e l'ambito della comunicazione pubblica³⁷¹, occorrerebbe prendere atto che la seconda abbia attraversato «nell'ultimo ventennio [...] profonde trasformazioni che ne hanno

³⁶⁹ L. VIOLANTE, *Diritto e potere nell'era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi, cit.*, p. 148.

³⁷⁰ Il tema del condizionamento dei processi di funzionamento della macchina statuale da parte di soggetti privati, portatori di specifici interessi particolari, è antica come il concetto stesso di Stato. Tuttavia, molte sono le sfaccettature operative che serba seco questa specifica declinazione dell'umano agire, come svariati sono stati gli approcci adottati dalle scienze sociali e segnatamente dalle scienze giuridiche. Una pluralità di approcci, distinti l'un l'altro tanto sul piano temporale come in ragione delle coordinate spaziali di loro emersione. Sul tema, v. la recente quanto approfondita ricostruzione del processo evolutivo del rapporto della categoria *lobby* con l'ordinamento italiano, contenuta in P.L. PETRILLO, *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, in *Federalismi.it*, fasc. 11, 2023, pp. IV ss.

³⁷¹ Per un quadro di sintesi riguardo al tema della “comunicazione pubblica”, si rinvia a P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Roma- Bari, Laterza, 1996.

modificato e ridefinito pratiche e strumenti, ma anche confini e traiettorie di ricerca. [...] essa ha, infatti, mostrato tratti innovativi legati all’impatto di Internet e dei *social media*, ma anche le sue fragilità»³⁷².

Uno scenario, quello appena rappresentato, che ha dovuto fare i conti con il potenziale condizionante della crescente perdita di fiducia dello Stato comunità nei confronti della sua controparte “apparato”³⁷³.

La situazione di emergenza creata dalla diffusione della recente pandemia ha aperto una nuova sfida per la comunicazione pubblica, che ha dovuto farsi carico di dare ai cittadini informazioni puntuali, chiare e corrette su un soggetto del quale anche la scienza non aveva (e forse non ha tutt’ora) adeguate conoscenze³⁷⁴. La comunicazione delle istituzioni, in questo contesto, ha dovuto garantire la funzione informativa per rendere consapevole l’opinione pubblica di quanto stesse accadendo³⁷⁵.

Questa specifica declinazione dell’*actio comunicandi* delle amministrazioni pubbliche, concetto composito che sussume al suo interno sfere profondamente distinte, ma mai distanti, della vita di una comunità umana organizzata³⁷⁶, ha specifiche aree di fragilità che, più di altre, risentono del fenomeno trasformativo di cui in discussione. Infatti, la comunicazione normativa e quella sociale impattano direttamente sugli sforzi regolatori del soggetto pubblico deputato all’esercizio del potere legislativo. La qualcosa definisce un nesso di continuità tra la riflessione giuspubblicistica in tema di disinformazione *cyberneticamente* mediata e quella in

³⁷² F. FACCIOLI, L. D’AMBROSI, G. DUCCI, A. LOVARI, *DistantiMaUniti: la comunicazione pubblica tra innovazioni e fragilità alla ricerca di una ridefinizione*, in *Hermes Journal of Communication*, fasc. 17, 2020, pp. 27 s.

³⁷³ Per approfondimenti sul punto, v. le plurime riflessioni contenute in A.A. V.V., *Gli italiani e lo Stato, Rapporto 2019*, Vicenza, Demos, 2019.

³⁷⁴ Circa il rapporto tra sapere scientifico e sapere giuridico, nonché sui profili dilemmatici del rapporto tra decisione pubblica e c.d. riserva di scienza, si rinvia agli utili spunti di riflessione offerti, di recente, da D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute. L’incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislative e giurisdizionale*, Pisa, Pacini Giuridica, 2019; L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica*, Torino, Giappichelli, 2022, ove ulteriori riferimenti bibliografici.

³⁷⁵ F. FACCIOLI, L. D’AMBROSI, G. DUCCI, A. LOVARI, *DistantiMaUniti*, cit., p. 28.

³⁷⁶ Per spunti di riflessione circa questo rapporto, si rinvia diffusamente a F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Roma, Carocci, 2000.

materia di analisi delle storture digitalmente indotte al processo di costruzione democratica dell'opinione pubblica.

La disinformazione, pertanto, va fatta rientrare in quello stormo di cigni neri, in grado di far tremare (se considerevole per durata, diffusione o tematica di riferimento della propria azione destabilizzatrice) le fondamenta della statualità. Essa, infatti, compromettendo la fiducia civica nelle istituzioni, appare in grado di incidere su quella inconfessata premessa contrattualista, che guarda allo Stato in qualità di prodotto del vincolo pattizio tra i cittadini. Un "patto" a cui questi ultimi scelgono di aderire (consapevolmente o inconsapevolmente) nell'ottica di una mutua garanzia di sicurezza³⁷⁷.

Tale capacità destabilizzatrice cresce ancor più se si pensa a come "l'ingegneria informativa" possa impattare su specifiche fattispecie emergenziali in cui il tema non è il contrasto ad un letale agente patogeno ovvero la distonia tra un dato popolo ed i propri apparati di governo, rispetto alla più o meno discutibile simpatia dei secondi per un certo attore geopolitico interessato da un conflitto armato.

Si pensi, in tal senso, all'impiego della disinformazione da parte tanto delle nuove quanto delle più risalenti organizzazioni criminali, al fine di porre in essere frodi ai danni del consumatore o, ancora, alle opportunità offerte dalla stessa agli Stati³⁷⁸ o a taluni gruppi terroristici³⁷⁹ in qualche misura allineati ad uno specifico attore istituzionale, interessati ad ingerire sulla vita di una data comunità organizzata, con l'intento di destabilizzarla senza che neppure una bocca di fuoco venga impiegata. Capacità lesiva che trova formidabili occasioni di concretizzazione quando la si declina in ambiente *cybernetico*, e segnatamente negli ecosistemi telematici ad alta interazione intersoggettiva come le piattaforme di *social network*³⁸⁰. Una

³⁷⁷ Circa la complessa struttura del paradigma securitario, si rinvia per approfondimenti ad A. TORRE, *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2014; R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit..

³⁷⁸ Il riferimento all'impiego dello strumento disinformativo da parte degli attori statuali si riferisce all'uso in chiave bellica di simili strumenti comunicativi. Per un approfondimento circa l'inquadramento costituzionale del fenomeno bellico, v. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Il Bologna, Mulino, 2004.

³⁷⁹ Quanto al fenomeno terroristico, si rinvia a A. VEDASCHI, *La guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 2007.

³⁸⁰ Cfr. C. MAGNANI, *Libertà d'espressione e sfera pubblica nell'emergenza*, cit., p. 110.

circostanza che, come segnalato in dottrina, genera una asimmetria regolativa³⁸¹ della medesima materia, tra la sua manifestazione all'interno ed all'esterno della "rete".

Al netto delle molteplici sfaccettature di cui si compone il concetto di disinformazione³⁸², che la condivisione di informazioni non veritiere avvenga in buona fede³⁸³ o che sia il risultato di una scelta consapevole (pertanto dolosa)³⁸⁴, essa concorre comunque (nella migliore delle ipotesi) all'amplificazione del nocumento derivante dalla fattispecie emergenziale analogica.

Volendo, inoltre, riflettere sulla condotta disinformativa come fonte di autonome emergenze, giova qui segnalare come si potrebbe incorrere nell'emersione della c.d. infodemia. La disinformazione, infatti, tanto consapevole quanto involontaria, può rappresentare (alla luce della metamorfosi sociale in senso "*on life*"³⁸⁵) non solo un propellente "dell'incendio emergenziale", bensì l'acciarino con cui il "nemico" (poco importa se interno o esterno, se istituzionale o no) attenta ad un dato interesse nazionale³⁸⁶ e, più in generale, all'esistenza stessa dello Stato apparato come di quella comunità, *rectius* alla stessa sicurezza nazionale³⁸⁷. Sicurezza, il cui presidio, talvolta, dipende dalla risposta sociale agli sforzi comunicativi pubblici attraverso i quali le istituzioni preposte operano in favore della Repubblica e dei suoi cittadini.

³⁸¹ Cfr. B. PONTI, *La libertà di informazione al tempo della pandemia. Rilevi critici in margine all'istituzione dell'«unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al CoViD-19 sul web e sui social network»*, in *BioLaw Journal*, Special-Issue, 1, 2020, pp. 635 ss.

³⁸² Ai fini dell'inquadramento giuridico delle distinte declinazioni fattuali assunte dal concetto di disinformazione, si rinvia a A. NICITA, *Il mercato delle verità come la disinformazione minaccia la democrazia*, cit.; S. Sassi, *Disinformazione contro costituzionalismo*, cit.; G. CAGGIANO, *Il contrasto alla disinformazione tra nuovi obblighi delle piattaforme online e tutela dei diritti fondamentali nel quadro del Digital Service Act e della co-regolamentazione*, in *Papers di diritto europeo*, fasc. 1, 2021, pp. 45 ss., spec. p. 61.

³⁸³ In questi casi, la condotta in questione non assume i contorni della disinformazione in senso stretto, bensì quelli di diffusione di informazioni false.

³⁸⁴ In questo caso, invece, si può agevolmente rilevare la ricorrenza di un caso di disinformazione tendenziosa.

³⁸⁵ Si v. diffusamente il volume di L. FLORIDI, *The Onlife Manifesto: Being Human in Hyperconnected Era*, Germania, Springer Verlag, 2014.

³⁸⁶ Per approfondimenti sul tema si v. A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, cit..

³⁸⁷ Cfr. C. MAGNANI, *Libertà d'espressione e sfera pubblica nell'emergenza*, cit., p. 110.

A riguardo, giova qui segnalare come proprio la comunicazione sociale rappresenti, secondo parte della dottrina, «il più complesso tra le articolazioni della comunicazione istituzionale perché deve convincere i cittadini a modificare comportamenti abituali, che fanno parte dell'identità delle persone e delle routine quotidiane»³⁸⁸.

Quando poi le variabili in gioco si collocano entro la mutevole fenomenologia dell'evento emergenziale, la già elevata complessità dell'equazione informativa cresce notevolmente. La comunicazione pubblica, in simili circostanze, diviene comunicazione del rischio³⁸⁹ e per potersi dire performante deve necessariamente essere in grado di consentire lo «scambio tempestivo e accurato di informazioni tra i diversi attori coinvolti»³⁹⁰.

Dall'efficace sviluppo di questo processo comunicativo tra l'infrastruttura politico-istituzionale ed il tessuto socioeconomico dipende, infatti, l'assunzione di decisioni in grado di soddisfare tanto il paradigma securitario (nella sua accezione oggettiva come soggettiva³⁹¹) quanto il presidio dell'archetipo democratico.

Tuttavia, se questa interazione pubblico-privato si caratterizza per la capillare diffusione delle informazioni relative alla fattispecie emergenziale, ai possibili fattori di nocumento ed alle soluzioni da adottarsi per neutralizzare il possibile rischio³⁹², la perdita di fiducia, come la natura ipersoggettiva della verità postmoderna, rendono questo meccanismo di partecipazione pubblica all'*actio decidendi*³⁹³ istituzionale estremamente difficile.

I *socialnetwork*, pur essendo nati per favorire il confronto tra gli attori politico-sociali, sono diventati il principale veicolo di propagazione del “morbo disinformativo”. Essi, inoltre, non solo appaiono in grado di consentire

³⁸⁸ F. FACCIOLO, L. D'AMBROSI, G. DUCCI, A. LOVARI, *DistantiMaUniti*, cit., p. 29.

³⁸⁹ Utili spunti, sul tema sono offerti, ex multis, da E. MANGONE, *La comunicazione del rischio: la pandemia da COVID-19*, in *Mediascapes Journal*, fasc.15, 2020, pp.132 ss.

³⁹⁰ F. FACCIOLO, L. D'AMBROSI, G. DUCCI, A. LOVARI, *DistantiMaUniti*, cit., p. 30.

³⁹¹ Si veda, a riguardo, R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., pp. 16 ss.

³⁹² Circa le molteplici facce del prisma relazionale in questione, v., ex multis, M.W. SEEGER, T.L. SELLNOW, R.R. ULMER, *Communication, organization and crisis*, Santa Barbara, Greenwood Publishing Group, 2003; W.T. COOMBS, *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding (5th)*, New York, Sage Publishing, 2019.

³⁹³ V., sul punto, P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *Federalismi.it*, fasc. 32, 2020, pp. 138 ss.

“l’inoculazione”, in seno all’opinione pubblica, di una singola *fake news*, ma finiscono per divenire «gigantesche casse di risonanza»³⁹⁴ o, se si vuole, fattori di proliferazione del morbo stesso. Non solo garantiscono un ecosistema informativo favorevole all’inquinamento dell’opinione pubblica, ma vieppiù favoriscono il progressivo indebolimento degli “anticorpi sociali” che, a lungo, si erano dimostrati capaci di limitare la propagazione di simili storture informative; primo tra tutti, il concetto di verità condivisa, che ad oggi è sottoposto alle spinte soggettiviste prima esposte.

Questo stato di “immunosoppressione informativa” delle comunità umane organizzate reca, tra le sue cause scatenanti, non solo la presenza di una negazione di qualsivoglia verità diffusa, ma la progressiva diffusione di un fenomeno di relativizzazione del fatto concreto³⁹⁵, della sua esistenza, dell’oggettività che è propria di ciascun dato di realtà. Ciò rende financo una “verità fattuale”, ovvero una oggettiva osservazione del dato di realtà, suscettibile di censura da parte del sindacato di verità individuale.

Nelle more delle riflessioni sin qui svolte è possibile, aderendo a quanto sostenuto in tema di postverità dalla dottrina³⁹⁶, rilevare come nell’osservazione dei fenomeni in questione ciò che emerge prepotentemente sia il fallimento di quella caratteristica del pensiero occidentale che aveva scelto di fondare la categoria concettuale “conoscenza” sulla primazia del metodo scientifico.

Entro un’endiadi ontologica inscindibile, questa conoscenza a-scientifica (che nega la dignità di ogni assunto empiricamente formulato ed osservato ma che non può ergersi, essa stessa, a verità poiché negata da altre sue omologhe) alimenta tutta una galassia di comunità epistemiche, profondamente distanti le une dalle altre, e pure impegnate (nel loro insieme) «nella definizione di forme di conoscenza alternative, in alcuni casi completamente svincolate dal paradigma scientifico ufficiale»³⁹⁷.

³⁹⁴ P. FALLETTA, *Analisi normativa in tema di contrasto agli hate speech su Internet e i social media*, in *Hermes. Journal of Communication*, fasc. 23, 2023, pp. 23 ss., spec p. 23.

³⁹⁵ J.L. EGELHOFER, S. LECHERER, *Fake news as a two-dimensional phenomenon. A framework and research agenda*, in *Annals of the International Communication Association*, Vol. 43, fasc. 2, 2019, pp. 97 ss.

³⁹⁶ Cfr. S. WAISBORD, *Truth is what happens to news. On journalism, fake news, and posttruth*, in *Journalism Studies*, Vol. 19, fasc. 13, 2018, pp. 1866 ss., spec. p. 1869.

³⁹⁷ A. VALERIANI, L. Iannelli, E. Pavan, D. Serani, *Chi si fida del vaccino anti-Covid?*, cit., p. 440.

Questa rete di bolle antiscientiste, ovvero semplicemente fanaticamente antagoniste di un determinato dato di realtà, condizionano, tal volta in modo aggressivo talaltre con maniere più discrete ma altrettanto pervasive, la libera (o presunta tale) costruzione di una opinione personale del *cybernauta*.

Tuttavia, gli esiti di questo processo di manipolazione del singolo, attraverso un “abuso dell’art. 21 Cost.” in frode dello spirito del Costituente³⁹⁸, si traducono, grazie al sinergico lavoro della galassia di cui sopra, in una concreta e stabile introiezione di elevati livelli di cinismo nel tessuto sociale³⁹⁹.

Pertanto, nonostante sia indubbio il “valore democratico” di un senso critico vivo ed operante, quando non militante, al fine di presidiare la salute del tessuto socioeconomico da eventuali esercizi antisociali del potere da parte di soggetti in posizione dominante, questa esasperazione della negazione di ogni verità parrebbe incidere negativamente sulle fondamenta *knowledge-based* della fiducia civica nelle istituzioni⁴⁰⁰.

Se, infatti, l’esistenza di quelli che la scuola gramsciana avrebbe chiamato «contropoteri subalterni»⁴⁰¹ ha tra i suoi fini quello di sostenere la sofisticatezza cognitiva del cittadino, supportando i processi educativi o di accesso al dato di realtà, ciò non può che migliorare il rapporto nelle istituzioni⁴⁰². Al contrario, quando i predetti contropoteri non si fanno facilitatori di un processo autonomo bensì artefici di sentieri a senso unico, allora quello che poteva essere un presidio democratico che vive nell’etere diviene ferita profonda nel paradigma stesso che si dichiara essere in pericolo.

³⁹⁸ Per approfondimenti v. A. PACE, M. MANETTI, *Commentario della Costituzione. Art. 21 Rapporti civili*, Bologna, Zanichelli, 2006.

³⁹⁹ Cfr. E. HUMPRECHT, F. ESSER, P. VAN AELST, *Resilience to online disinformation. A framework for cross-national comparative research*, in *The International Journal of Press/Politics*, Vol. 25, fasc. 3, 2020, pp. 493 ss.

⁴⁰⁰ Per approfondimenti sul rapporto tra processi cognitivi e fiducia nelle istituzioni cfr. M. HOOGHE, S. MARIEN, T. DE VROOME, *The cognitive basis of trust. The relation between education, cognitive ability, and generalized and political trust*, in *Intelligence*, Vol. 40, fasc.6, 2012, pp. 604 ss., spec. p. 605.

⁴⁰¹ Con specifico riferimento al concetto di subalterno, *ex multis*, v. G. LIGUORI, *Subalterno e subalterni nei “Quaderni del carcere”*, in *International Gramsci Journal*, Vol. 2, fasc. 1, 2016, pp. 89 ss.

⁴⁰² Cfr. A. VALERIANI, L. IANNELLI, E. PAVAN, D. SERANI, *Chi si fida del vaccino anti-Covid?*, cit., p. 440.

Alla luce di questa intrinseca utilità del senso critico, quando epistemologicamente collocato entro l'alveo del metodo scientifico, fa sì che la notizia, ovvero l'informazione in senso lato, necessiti di interventi in grado di regolare il processo di condivisione di dati ed informazioni, assumendo come proprio orizzonte d'azione lo sviluppo della persona (con il suo portato di specificità) non già la sua modellazione cognitiva.

Il grado di civiltà di una comunità umana organizzata, che voglia affondare le radici nel profondo del cuore della tradizione giuridica europea, dovrebbe, infatti, mirare a questo; in ragione del fatto che solo attraverso un impiego antropocentrico di queste risorse, scolpite in ossequio al principio dignitarista⁴⁰³, un uso intensivo dei nuovi ritrovati tecnologici può rappresentare occasione di sviluppo e non fattore di indebolimento dell'architettura politico-costituzionale, così faticosamente costruita sino ad oggi.

In quest'ottica si rende, pertanto, necessario un distinguo tra ciò che gode di una doppia abilitazione (tecnologica e giuridica), sì che la sua realizzazione non scioglie i nodi della rete sociale ma, al contrario, li rafforza, e quelle opportunità cibernetiche che (di contro) appaiono giuridicamente inopportune, quando non concretamente illecite.

Si pensi, ad esempio, alla natura giuridicamente problematica di alcune tecniche di anonimizzazione in rete e al ricorso ad identità contraffatte o multiple, quando poste in relazione con la volontà di diffondere contenuti d'odio⁴⁰⁴. In questo caso, infatti, avremmo uno specifico utilizzo della *fake news*, non solo orientato ad attivare plurime fonti di pericolo per la vittima della condotta disinformativa, ma (a seguito dell'impiego di pseudonimi e di tutta una serie di ritrovati informatici e telematici) in presenza di una oggettiva impossibilità di «risalire ad una fonte che ne assuma responsabilità o ne possa trarre legittimo giovamento [...] la qualcosa si traduce sovente nel presupposto funzionale alla costituzione di comunità odianti che si

⁴⁰³ Quanto al principio dignitarista, v. A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2019, pp. 1 ss.

⁴⁰⁴ Sul tema, si rinvia diffusamente alla ricostruzione del tema svolta da I. SPADARO, *Il contrasto allo hate speech nell'ordinamento costituzionale globalizzato*, Torino, Giappichelli, 2020.

caratterizzano per azioni di denigrazione o di aggressione sino al linciaggio digitale»⁴⁰⁵.

Va poi ricordato, nonostante il rilievo tutt'altro che risibile di questi discutibili aspetti dell'anonimizzazione, come le tecniche in questione non garantiscano solo un salvacondotto cibernetico ai soggetti disinformati, ma anche a quei soggetti che, in ragione di una loro qualche fragilità sociale, sarebbero potenzialmente esclusi dall'agone informativo pubblico.

La sfida è, in tal senso, riuscire ad armonizzare la sfera tecnologica e quella giuridica, facendo sì che il decisore pubblico sia in grado di espungere i primi tutelando l'espressività dei secondi, senza scivolare nello stato etico dei robot.

Uno sforzo armonizzatorio che appare necessario per tentare di governare l'entropia comunicativa in cui versa l'infosfera. Un fenomeno che ha portato, in un recente passato, a parlare di un "salto di qualità" della disinformazione, che, in occasione dell'emergenza pandemica da coronavirus si è tradotta nello sviluppo di quella specifica manifestazione disinformativa qualificata come infodemia. Essa si manifesta come una epidemia di informazioni e voci, tra loro spesso divergenti e contraddittorie, che ha arricchito la dimensione emergenziale sanitaria con ulteriori fronti problematici per i decisori pubblici.

Come ricordato in dottrina ⁴⁰⁶, il concetto di infodemia appare ancora scientificamente grezzo, non essendo ancora stato sottoposto ad un attento vaglio critico volto a tratteggiarne chiari connotati semantici. Ciò nonostante, il tema dell'infodemia è entrato ben presto a far parte del quotidiano vocabolario, non solo dei professionisti dell'informazione, ma anche di cittadini, imprese ed istituzioni. Un fenomeno fattualmente percepibile, che le scienze sociali hanno provato a definire, richiamando quanto espresso dalla World Health Organization, come «una sovrabbondanza di informazioni, sia online che offline, *in grado di includere al suo interno* [...] tentativi deliberati di diffondere informazioni errate per minare le

⁴⁰⁵ L. VIOLANTE, *Diritto e potere nell'era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi, cit.*, pp. 152 s.

⁴⁰⁶ A riguardo, si vedano diffusamente le riflessioni contenute in R.K. NIELSEN, R. FLETCHER, N. NEWMAN, J.S. BRENNEN, P.N. HOWARD, *Navigating the «infodemic». How people in six countries access and rate news and information about coronavirus*, Oxford, Reuters Institute, 2020.

risposte della salute pubblica e dare rilevanza alle agende alternative di gruppi o individui»⁴⁰⁷.

Un fenomeno che va integrandosi con il più risalente (ma in un certo senso analogo) caso di *news overload*⁴⁰⁸ che rappresenta la declinazione multimedialmente più evoluta del ben più risalente *information overload*⁴⁰⁹. Uno stato di disagio, derivante dal disorientamento cagionato dalla sovraesposizione di un soggetto ad un numero di notizie che egli non è in grado di processare in un frangente temporale breve.

Questo affaticamento da *social network*⁴¹⁰, o di paralisi da analisi delle notizie⁴¹¹, può incidere negativamente sulla psiche del soggetto che vi sia esposto⁴¹², e dunque sulla salute della comunità nel suo insieme⁴¹³. La dottrina sociologica, inoltre, ha evidenziato come, al pari di quanto sostenuto con riferimento alla condotta disinformativa ed ai fenomeni infodemici, simili sovraesposizioni informative possano generare un nocumento nella fiducia sociale del cittadino⁴¹⁴, a patto che si intenda aderire ad una visione della fiducia (interpersonale, sociale e istituzionale) fondata anche su di «una componente cognitiva, ovvero relativa alle valutazioni sugli incentivi e i disincentivi che gli individui possono avere a comportarsi in un determinato modo»⁴¹⁵.

⁴⁰⁷ A VALERIANI, L. IANNELLI, E. PAVAN, D. SERANI, *Chi si fida del vaccino anti-Covid?*, cit., p. 439.

⁴⁰⁸ Cfr. C.S. PARK, *Does too much news on social media discourage news seeking? Mediating role, of news efficacy between perceived news overload and news avoidance on social, media*, in *Social Media + Society*, Vol. 5, fasc. 3, 2019, pp. 1 ss., spec. p. 2.

⁴⁰⁹ Cfr. S.R. HILTZ, M. TUROFF, *Structuring computer-mediated communication systems to avoid information overload*, in *Communications of the ACM*, Vol. 28, fasc. 7, 1985, pp. 680 ss.

⁴¹⁰ Al riguardo v. L.F. BRIGHT, S.B. KLEISER, S.L. GRAU, *Too much Facebook? An exploratory examination of social media fatigue*, in *Computers in Human Behavior*, fasc. 44, 2015, pp. 148 ss.

⁴¹¹ Cfr. H. SONG, J. JUNG, Y. KIM, *Perceived news overload and its cognitive and attitudinal consequences for news usage in South Korea*, in *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Vol. 94, fasc. 4, 2017, pp. 1172ss.

⁴¹² R. RENJITH, *The effect of information overload in digital media news content*, in *Communication and Media Studies*, Vol. 6, fasc. 1, 2017, pp. 73 ss.

⁴¹³ F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2013, pp. 1 ss.

⁴¹⁴ Spunti, in tal senso, sono offerti da K. SAMSON, P. KOSTYSZYN, *Effects of Cognitive Load on Trusting Behavior – An Experiment Using the Trust Game*, in *PLoS ONE*, Vol. 10, fasc. 5, 2015.

⁴¹⁵ A VALERIANI, L. IANNELLI, E. PAVAN, D. SERANI, *Chi si fida del vaccino anti-Covid?*, cit., p. 442.

Alla luce di queste premesse, nonché al di là di quanto le nuove frontiere della realtà aumentata e virtuale potranno offrire agli utenti pubblici e privati del *cyberspazio*, resta oggettivamente possibile costatare quanto i *social network 2d* (pur avendo potuto rappresentare efficaci strumenti di comunicazione pubblica) si sono dimostrati vettori di diseguaglianze⁴¹⁶ e di un accrescimento di quella natura ipersoggettiva della verità che è propria della postmodernità, poiché aperti alla libera disseminazione di *fake news*.

Va poi chiarito come, entro questo concetto, si siano condensati molteplici significati. *Fake news*, del resto, non è semplicemente il modo di definire una informazione divergente dal vero, ma tutte «quelle fonti di informazione che sostengono posizioni politiche, visioni del mondo, o sistemi di valori lontani dai propri, in questo modo delegittimandole *a priori*. Di conseguenza, i cittadini che aderiscono a regimi di verità alternativi possono non solo essere poco esposti o prestare poca attenzione alle informazioni proposte da istituzioni e media mainstream, ma anche volere resistere intenzionalmente a tali informazioni considerandole false a prescindere»⁴¹⁷.

Questa mutevolezza semantica del concetto in questione trova nel progresso tecnologico, oltre che un fertile terreno, anche tutta una serie di strumenti in grado di aumentare esponenzialmente il grado di credibilità delle proprie “gradite verità”. Si pensi a quanto le differenti declinazioni dell’intelligenza artificiale possano supportare gli “artigiani della realtà” nei loro propositi informativi, sino al punto di creare i cc.dd. *deep fake*: «la tecnologia *deep fake* è usata per generare notizie false, influenzare l’opinione pubblica, erodere la fiducia dei cittadini e tentare il ricatto di personalità pubbliche»⁴¹⁸.

D’altra parte i messaggi diffusi dalle istituzioni debbono, pertanto, interagire con il tessuto socio-economico coscì di operare in seno a «flussi informativi che circolano nel sistema mediale e che contribuiscono a costruire narrazioni della

⁴¹⁶ L. D’AMBROSI, A. MARESI, *L’Eu e la disinformazione. Comunicare l’emergenza ai tempi del Covid-19*, in V. DE LUCA, M. SPALLETTA (a cura di), *Pandemie mediali. Narrazioni, socializzazioni e contaminazioni del MediaVirus*, Roma, Aracne, 2020, pp. 73 ss.

⁴¹⁷ A. VALERIANI, L. IANNELLI, E. PAVAN, D. SERANI, *Chi si fida del vaccino anti-Covid?*, cit., p. 440.

⁴¹⁸ L. VIOLANTE, *Diritto e potere nell’era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi*, cit., p. 149.

realtà diverse e spesso contrastanti, narrazioni alle quali contribuiscono i cittadini stessi attraverso le tante piattaforme offerte dai media digitali e dal confronto continuo con altri cittadini, in uno spazio sociale di cui si ridefiniscono continuamente i confini»⁴¹⁹.

Proprio il tema del confine⁴²⁰ offre, sul punto, ulteriori spunti di riflessione, che si annodano al processo di ampliamento cibernetico, di cui i metaversi sono la rappresentazione iconica.

Nella tradizione giuridica occidentale, e segnatamente nella sua declinazione “westfaliana”, il confine rappresenta lo strumento (concettuale prima che materiale) atto a definire e garantire la sovranità nazionale, rispetto alla lettura di una data manifestazione sociale, *rectius* l’inquadrabilità di un dato fenomeno reale entro le categorie di uno specifico ordinamento giuridico⁴²¹.

Premesso che una metamorfosi del regime confinario appare come capace di incidere sull’operatività del potere giurisdizionale, il quale rappresenta «il punto di caduta del complesso rapporto tra territorio, sovranità e diritti»⁴²², allora la natura cangiante del regime confinario (a cui rispondono i flussi informativi di cui sopra) diviene indicatore di problemi ancor più delicati di quelli sin qui evidenziati.

Parlare di geografia del diritto, ovvero della circoscrivibilità territoriale del fenomeno reale suscettibile di valutazione giuridica, significa, infatti, riflettere sul «fondamento stesso del diritto, *che ha intrinsecamente* a che fare con l’ordinamento dello spazio»⁴²³.

L’orizzonte istituzionale di una data comunità umana organizzata incide sulla dimensione geografica entro cui vive la compagine sociale ad esso riferibile; al

⁴¹⁹ F. FACCIOLO, L. D’AMBROSI, G. DUCCI, A. LOVARI, *DistantiMaUniti*, cit., p. 29.

⁴²⁰ Un tema, quello del confine, che rappresenta uno dei tasselli di cui si compone il più risalente mosaico della riflessione giuridica occidentale. Ci basti pensare che esso trovò nell’esperienza romana, non solo una specifica attenzione in sede giuridica ma anche nell’ambito del sentimento religioso, dimostrata dall’identificazione di specifici numi atti al presidio del rispetto del confine. Ad oggi, il tema è sottoposto ad una vivace attenzione dell’Accademia. *Ex multis*, v. le riflessioni di R. BIFULCO, C. GENTILE, *I fragili confini del territorio: a proposito dell’efficacia extraterritoriale dei diritti*, in *Federalismi.it*, fasc. 4, 2022, pp. 131 ss.

⁴²¹ Cfr. R. ZAIOTTI, *Cultures of Border Control. Schengen & the Evolution of European Frontiers*, Chicago, University of Chicago Press, 2012.

⁴²² G. CAMPESI, *Geografia giuridica dei confini*, in *Sociologia del diritto*, cit., p. 16.

⁴²³ IDEM p.17.

contempo, la dimensione geografica incide a sua volta sulla morfologia del predetto orizzonte istituzionale ⁴²⁴, poiché quest'ultima risponde alle sollecitazioni rinvenienti dalle modalità con cui la comunità umana che si riconosce in quello specifico ordinamento impiega lo spazio entro cui l'ordinamento esercita la propria azione regolativa⁴²⁵.

Il concetto di confine rappresenta uno dei più preziosi strumenti di lettura di questo inscindibile vincolo scientifico, poiché esso è tanto uno strumento di organizzazione dello spazio quanto veicolo di una delle più risalenti manifestazioni del diritto contemporaneo ⁴²⁶.

Tanto che si voglia guardare alla dimensione sociologica del confine, riferentesi al concetto di limite come costruito artificiale funzionale all'organizzazione di un dato numero di relazioni umane, quanto che ci si limiti alle sole elaborazioni giuridiche in materia, occorre prendere atto che la determinazione del confine, quale primigenio atto di ordinamento e partizione dello spazio, rappresenta uno dei principali presupposti dell'esistenza di un ordinamento statale⁴²⁷.

Tuttavia, va evidenziato come la matrice territorialmente definita della sovranità, di cui si è fatto poc'anzi menzione, sia frutto del portato politologico sotteso alla nascita dello stato moderno ⁴²⁸, poiché forme più risalenti di sovranità si ancoravano, non già al territorio, bensì ad una catena di relazioni interpersonali che caratterizzava lo *status* sociale, e dunque giuridico, di un dato soggetto⁴²⁹.

La complessità introdotta in seno alla garanzia del paradigma securitario da parte della rivoluzione digitale ha portato alla luce l'incapacità della ormai consolidata

⁴²⁴Cfr. N.K. BLOMLEY, G.L. CLARK, *Law, Theory, and Geography*, in *Urban Geography*, Vol. 11, fasc. 5, 1990, pp. 433, ss., p. 434.

⁴²⁵ Cfr. IDEM, p. 441.

⁴²⁶ Cfr. D. DELANEY, R.T. FORD, N. K. BLOMLEY, *Where Is Law*, in D. DELANEY, R. T. FORD, N. K. BLOMLEY (a cura di), *The Legal Geographies Reader: Law, Power, and Space*, Oxford, Blackwell Publishers, 2001, p XVIII.

⁴²⁷ Circa il processo evolutivo del rapporto tra stato e territorio, si v. G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2017, pp.1 ss.

⁴²⁸ V. M. MANN, *The Autonomous Power of the State. Its Origins, Mechanisms and Results*, in *European Journal of Sociology* Vol. 25, fasc.2, 1984, pp. 185 ss.

⁴²⁹ Per un quadro di insieme del fenomeno, si rinvia, *ex multis*, a P. MARCHETTI, *De iure finium. Diritto e confini tra tardo medioevo ed età moderna*, Milano, Giuffrè, 2001.

idea lineare di confine⁴³⁰ di leggere giuridicamente la realtà sempre in modo efficace.

I nuovi orizzonti del tecnologicamente possibile impongono, infatti, una riflessione intorno all'esercizio dell'autorità sui fenomeni sociali fondato sul controllo dello spazio analogico entro cui essi si manifestano. Un'analisi funzionale a comprendere, ovvero ridefinire, il perimetro di esercizio del potere, affinché la frontiera (che per lungo tempo ha sancito lo spazio di primazia politica dello Stato moderno⁴³¹) non venga rimossa dal "lessico del potere"⁴³². Ciò consentirebbe al concetto di limite di evolvere in modo simbiotico con l'evoluzione dell'umana capacità di interagire con la realtà, consentendo alla risalente categoria della frontiera di trovare un proprio spazio nel quadro di una crescente interazione interistituzionale nel governo di fenomeni globali.

La natura continentale, quando non planetaria, delle principali sfide poste allo stato postmoderno hanno, infatti, portato all'emersione di un «complesso reticolo di relazioni transnazionali tra agenzie governative e non governative»⁴³³. Va tuttavia evidenziato come le scienze sociali abbiano, già da tempo ed al netto dell'avvento di una realtà *metacybernetica*, fatto notare come la sola concezione lineare e materiale dei confini non risulti capace di definire un efficace strumento di lettura degli spazi di esercizio della sovranità quando posti in relazione con gli sforzi regolatori in tema di mobilità d'uomini, merci e capitali; da cui scaturirebbe la necessità di reinterpretare in senso immateriale ed ubiquitario il concetto di "frontiera"⁴³⁴. Gli ordinamenti giuridici non possono, infatti, più essere osservati,

⁴³⁰ Per approfondimenti circa l'idea lineare di confine, v. M. MOORE, *A Political Theory of Territory*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

⁴³¹ Cfr. A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 91.

⁴³² Il rapporto tra il linguaggio, i molteplici suoi usi e l'impatto di costoro sul diritto e sui diritti è, da tempo, oggetto di attenzione da parte della dottrina costituzionalistica. V., per recenti contributi sul tema, AA. VV., *Annuario 2022. Lingua, linguaggi, diritti. Atti del XXXVII Convegno annuale. Messina-Taormina, 27-29 ottobre 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, nonché G. CAVAGGION, M. OROFINO, *Lingua e Costituzione: l'irrompere dei linguaggi algoritmici*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2023, pp. 155 ss.

⁴³³ G. CAMPESI, *Geografia giuridica dei confini*, in *Sociologia del diritto*, cit., p.15.

⁴³⁴ Per approfondimenti circa questo nuovo orizzonte interpretativo, si rinvia a E. BALIBAR, *Politics and the Other Scene*, New York, Verso, 2002.

sulla base della “cartografia politica” che aveva caratterizzato l’ordine internazionale preglobale.

I confini, se pur ancora presenti in prospettiva tradizionale, hanno mutato parzialmente la propria funzione. Un mutamento che, se pur non evidente, ha inciso notevolmente sulla loro fisiologia giuridica. Essi, sottoposti ad intensi processi circolatori di uomini e beni, non debbono semplicemente proteggere il territorio dalle aggressioni esogene, bensì governare le circolazioni di cui sopra⁴³⁵. Un ruolo che, dall’essere prevalentemente escludente, ha comportato uno stravolgimento della frontiera, ora assunta quale strumento di *management* dei flussi sociali e patrimoniali. Dall’efficacia di questo governo dipende, anche se parzialmente, la “caratura geopolitica” di una data realtà statale e, forse, la capacità di influenza del patrimonio valoriale di cui la stessa è portatrice⁴³⁶.

I soggetti pubblici deputati alla gestione del regime confinario divengono allora porosi⁴³⁷ e sulla base di ciò che può entrare o uscire dallo spazio sovrano, ovvero in che modo è consentita o negata una simile mobilità, dipende la specifica identità giuridica del confine.

Pur permanendo parzialmente, ancora oggi, la classica accezione di barriera materiale avverso forze esogene, il significante “frontiera” ha assunto un significato polisemico⁴³⁸. Esso è in grado di garantire (nella sua globalità) quella riconoscibilità funzionale alla costruzione di una narrativa tale da associare l’ordinamento a riconoscibili “cippi di finita”, in grado di distinguere, al netto del solo paradigma geografico, l’interno dall’esterno, il sé dall’altro da sé⁴³⁹.

⁴³⁵ Cfr. B.A. SIMMONS, *Border Rules*, in *International Studies Review*, Vol. 21, fasc. 2, 2019, pp. 256 ss., spec. p.260.

⁴³⁶ Quanto ai vincoli che legano la dimensione giuridica, e segnatamente quella costituzionalistica, alla sfera dell’economicamente sensibile, v. F. GABRIELE ET. AL, *Costituzione diritti sociali ed economia*, cit..

⁴³⁷ Cfr. V. TSANOS, S. KARAKAYALI, *Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime. An Ethnographic Analysis*, in *European Journal of Social Theory*, Vol. 13, fasc. 3, 2010, pp. 373 ss., spec. p. 374.

⁴³⁸ Cfr. E. BALIBAR, *Politics and the Other Scene*, cit., p. 81.

⁴³⁹ Sul tema pare opportuno segnalare come ad essere richiamata sia la dialettica amico-nemico. Si v., sul punto, B. PASTORE, *La dialettica amico/nemico nella filosofia politica*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale, lezioni magistrali*, Napoli, Jovene editore, 2013, pp. 329 ss.

Una simile concettualizzazione del confine consente, annodando i fili della trama analitica sin qui identificati, di garantire l'operatività del potere giurisdizionale, anche in luoghi di difficile circoscrivibilità spaziale. Inoltre, essa potrebbe consentire di riperimetrare l'intervento difensivo dell'integrità territoriale, consustanziale al concetto di frontiera⁴⁴⁰, quanto l'ambito di rilevanza della pretesa securitaria del cittadino. Una simile reinterpretazione del confine lascerebbe invariato il suo essere strumento di circoscrivibilità delle misure pubbliche funzionali alla costruzione della sicurezza nazionale in senso oggettivo, come la sua risalente natura di veicolo di definizione dell'ambito spaziale in cui matura la declinazione soggettiva dello stesso.

Si potrebbe, dunque, anche in presenza di una espansione cibernetica della vita di cittadini, imprese ed istituzioni, gettare le basi per un'effettiva soddisfazione delle aspettative di sicurezza da cui dipende il grado di fiducia che il corpo sociale ripone nell'efficace ed efficiente funzionamento dell'infrastruttura istituzionale posta al servizio dell'organizzazione della comunità umana che l'ha costituita.

Del resto, a margine dei frequenti (e talvolta tragici) fenomeni emergenziali, che hanno caratterizzato i primi decenni del XXI Secolo, il processo di levigatura globale delle zigrinature confinarie ha subito, di fatto, una profonda battuta di arresto.

La ordinaria sovraesposizione a straordinari fenomeni critici ha, infatti, posto l'accento sulla connessione, tutt'ora solida, tra l'esistenza di un sistema di confini (qualunque significato si voglia dare a questa espressione) ed il presidio degli interessi propri di comunità umane sempre più fragili⁴⁴¹. Interessi che, tanto nella loro dimensione economicamente calcolabile quanto nella non meno rilevante declinazione del culturalmente sensibile, conferiscono dimensione materiale a quella tutela del paradigma securitario, che in un simile scenario, segue il percorso evolutivo del concetto di frontiera, per come poc'anzi rappresentato.

⁴⁴⁰ Cfr. N. VAUGHAN-WILLIAMS, *Border Politics. The Limits of Sovereign Power*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2009, pp. 1 ss., spec. pp. 2 s.

⁴⁴¹ V. il contributo al dibattito dottrinale offerto da P. ANDREAS, *Redrawing the Line. Borders and Security in the Twenty-first Century*, in *International Security*, Vol. 28, fasc. 2, 2003, pp. 78 ss.

Alla luce di questa elasticità e organicità della nuova concezione del confine, gli sforzi pubblici in materia di sicurezza parrebbero poter superare il *vulnus* territoriale che caratterizza l'immateriale dimensione *cybernetica*. Un ulteriore elemento di complessità è poi costituito «dall'interazione costante e indistricabile tra reale e virtuale che *non si risolve nella mera*[...] combinazione tra elementi del mondo fisico ed elementi del mondo digitale, ma presuppone che tale combinazione sia riferita a una stessa persona, contemporaneamente presente in entrambe le dimensioni. È proprio questa contemporanea presenza – peraltro sempre più abituale – a offuscare la distinzione tra i due concetti»⁴⁴².

Questa condizione *metacybernetica* dell'umano agire, che prende il nome di “*phygital*”, acronimo che sussume al suo interno i lemmi *physical* e *digital*, segna il definitivo tramonto del regime confinario wesfaliano in qualità di strumento di lettura della necessità del luogo nell'elaborazione giuridica⁴⁴³.

Se, dunque, l'essenza della statualità riposa, per lo meno in seno alla tradizione giuridica occidentale, nell'esercizio dell'effettivo controllo di un soggetto pubblico di uno specifico territorio circoscritto, nonché sulla popolazione *ivi* stanziata⁴⁴⁴; tanto la globalizzazione quanto la sempre più pervasiva rilevanza del *cyberspazio* nella vita delle persone, delle imprese e delle istituzioni stesse, pone la necessità di una attenta riflessione sulle strategie di “ridefinizione giuridica” del regime confinario wesfaliano.

Tuttavia, il perimetro di un dato ordinamento, per poter essere performante rispetto al governo delle “storture informative” dell'infosfera (nella loro accezione di mera disinformazione come della più pericolosa infodemia) nonché del paradigma securitario ad esse riferibili, non ha bisogno di una semplice declaratoria di esistenza. Ciò che occorre, infatti, è che il “vomero dell'aratro” renda visibile, ovvero riconoscibile, la propria opera di modellazione degli spazi abitati dal

⁴⁴² L. VIOLANTE, *Diritto e potere nell'era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi*, cit., p. 146.

⁴⁴³ Cfr. N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 3.

⁴⁴⁴ Profilo iconicamente rappresentato dall'art. 1 della Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati del 1934, che recita: «*The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population: (b) a defined territory: (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states*».

cittadino. Infatti, solo nella percepibilità del solco matura la sua rilevanza giuridica. Solo grazie a questa “pubblica assunzione del *limes* come confine” è possibile garantire la quotidiana performatività del limite⁴⁴⁵.

La sfida del diritto è, in tal senso, costruire una infrastruttura di governo delle interazioni *metacybernetiche* in grado di garantire, non già la mera riproduzione di un qualche vincolo tra ambiente *cybernetico* ed ambiente analogico, ma di definire utili e flessibili strategie funzionali alla definizione di frontiere *onlife*, tali da poter incidere (in prospettiva costituzionalmente orientata) sulle interazioni socio-economiche poste in essere non in rete ma attraverso la rete. La qualcosa renderebbe queste nuove declinazioni dell’umanamente possibile un veicolo di benessere materiale e sociale, facilitatore di mobilità internazionale di persone, beni e idee.

Da tutto ciò scaturisce un interrogativo, triplice nella sua formulazione ma unitario nella costruzione di risposte efficaci al fenomeno, quando ad essere osservato non è il *cyberspazio* che ciascuno abita nel presente, ma quello che ci si troverà a vivere; in cui lo schermo di uno *smart phone* o la tastiera di un *laptop* verranno sostituiti da visori V.R.-A.R. e da “*data gloves*”. In che misura il metaverso potrà incidere in modo distorsivo sull’opinione pubblica? Come potranno essere corrette le distorsioni infodemiche da parte dell’ordinamento? Come queste risposte si rifletteranno sulla sovranità e sulle due dimensioni della sicurezza (sicurezza nazionale ed ordine pubblico)?

Interrogativi che trovano parziale riscontro nei recenti sforzi continentali in tema di contrasto ai fenomeni infodemici⁴⁴⁶, i quali hanno indotto l’Unione Europea, come i Parlamenti nazionali, a predisporre misure volte alla garanzia, anche in rete, dei valori democratici, propri dell’identità costituzionale europea, con l’auspicio di un effettivo governo dello spazio pubblico informativo continentale⁴⁴⁷. Tuttavia, al

⁴⁴⁵ Cfr. P. ZANINI, *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Milano, Mondadori, 1997, p. 39.

⁴⁴⁶ Per approfondimenti sul tema, v. Commissione Europea, Alto Rappresentante dell’unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Contrastare la disinformazione sulla covid-19 – guardare ai fatti, JOIN* (2020) 8 final, 10 giugno 2020.

⁴⁴⁷ Cfr. C. MAGNANI, *Libertà d’espressione e sfera pubblica nell’emergenza*, cit., p. 108.

netto di questi meritori tentativi, resta ancora aperto il tema della costituzionalizzazione *by design* del metaverso⁴⁴⁸. in assenza di un simile cambio di paradigma tanto tecnico quanto giuridico si rischierà, in un futuro relativamente prossimo, di impedire alla fiducia del cittadino nelle istituzioni, e più in generale nell'ordinamento giuridico, di trovare collocazione in questi “luoghi *metacybernetici*”.

In assenza di questo solido vincolo fiduciario, tanto all'interno quanto all'esterno del *cyberspazio*, si potrebbe infatti generare (per il tramite della compromissione dell'opinione pubblica) un tradimento dell'istanza securitaria “*on life*”, «che coinvolge sempre sia il rapporto del singolo con i poteri pubblici sia con gli altri consociati»⁴⁴⁹.

Pare doveroso segnalare, in tal senso, come, nonostante l'attuale lenta e difficoltosa diffusione degli strumenti di accesso alla realtà virtuale o alla (ben più tecnologicamente raffinata) realtà aumentata, anche la loro effettiva esistenza, nonché la mole di investimenti privati sottesi al loro sviluppo, lasciano presagire che, come accaduto per le risorse paleo-informatiche sul finire degli anni Novanta, il metaverso entrerà, presto o tardi, a far parte della vita di ciascuno. Per allora, occorrerà sviluppare una efficace “tecnica cartografica del *cyberspazio*”, atta a definire “solidi e riconoscibili confini in un mondo transmediale ed iper connesso”. Dei confini che si rendono indispensabili per la futura distinzione di ciò che è lecito da ciò che non lo è, altresì per l'identificazione dei soggetti titolari del potere-dovere di predisporre attività di prevenzione e contrasto delle condotte illecite, e dunque responsabili delle inefficienze di questo presidio nei confronti delle vittime di simili fenomeni antisociali.

In assenza di un chiaro quadro di questo tipo, nonché alla luce della realistica e multisensoriale gamma di esperienze sviluppabili in questi ambienti postorganici, infatti, si rischierà, in un futuro non troppo lontano, di vedere realizzati i peggiori

⁴⁴⁸ Quanto alle sollecitazioni rinvenibili in seno alle scienze giuridiche, al di là della mera dimensione costituzionalistica, v. da ultimo F. SARZANA DI S. IPPOLITO, M.G. PIERRO, I. O. EPICOCO, *Il diritto del metaverso: NFT, DeFi, GameFi e privacy*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁴⁴⁹ M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in *Astrid Rassegna*, 2009, p. 43.

scenari distopici della letteratura *cyberpunk* di fine⁴⁵⁰ Novecento, così dovendo prendere atto che, grazie al raffinato ingegno dell'uomo sia stato possibile incatenare, con fili invisibili, il leviatano di ieri, dando vita ad un nuovo, e forse ben più oscuro e feroce, stato di natura⁴⁵¹.

⁴⁵⁰ Iconico, per capacità espressiva, portata distopica, nonché per essere stato la culla narrativa di ciò che oggi si chiama metaverso, v. N. STEPHENSON, *Snow crash*, trad. it. P. BERTANTE, Mondadori, Segrate, 2022.

⁴⁵¹ T. HOBBS, *Leviatano*, cit., 1974

CAPITOLO 2

La sicurezza nazionale. Radici normative e ancoraggi di sistema nella prospettiva de iure condito

I La sicurezza nazionale nella giurisprudenza della Consulta: coordinate minime per una lettura costituzionalmente orientata - II Dall'eterogeneità dei livelli alla diversificazione per materia: la sicurezza nazionale nelle fonti interne – III Riflessi sovranazionali di una istanza nazionale: i molti volti di un medesimo istituto.

Parte I

La sicurezza nazionale nella giurisprudenza della Consulta: coordinate minime per una lettura costituzionalmente orientata

I.1 La sicurezza nel quadro delle libertà del cittadino - I.2. Riflessi securitari nel difficile dialogo interistituzionale - I.3 La sicurezza nazionale e la questione migratoria

I.1. La sicurezza nel quadro delle libertà del cittadino

Alla luce delle riflessioni anzi esposte, occorre verificare le tracce del tema in seno all'ordinamento italiano, tanto rispetto ai suoi profili strettamente interni quanto a quelli internazionali ed eurounitari che ne integrano l'orizzonte normativo.

In particolare, nelle pagine che seguiranno, si proverà a tracciare i punti d'emersione del concetto di sicurezza nazionale entro l'attuale assetto normativo italiano. Giova, tuttavia, evidenziare sin d'ora come, per ragioni di economicità analitica ed espositiva, si sia scelto di espungere dalla rappresentazione che segue ogni eventuale fonte del diritto oggetto di abrogazione, nonché le fonti che non lo esplicitano in modo cristallino, optando per “formule espositive” alternative

riconducibili (a seguito di un esercizio interpretativo di natura analogica) al campo semantico della sicurezza nazionale.

Così facendo, si è pertanto inteso rendere il capitolo che segue una fotografia dell'attuale significato giuridico dell'istituto di cui si discute, per come filtrato e scolpito dal legislatore repubblicano, sgomberando il campo da qualsivoglia fragile appiglio interpretativo, in grado di generare *bias* interpretativi,.

Svolte queste premesse, si è ritenuto opportuno, quando non necessario, aprire il secondo capitolo con una disamina delle principali tracce della sicurezza nazionale entro le pronunce del Giudice delle leggi.

Una ricostruzione avente carattere tripartito, la quale affronterà in primo luogo tutti quegli interventi della Consulta inerenti (ad un tempo) la sicurezza nazionale e le libertà del cittadino. Con il secondo passaggio, poi, verranno affrontati quei casi in cui il Giudice abbia rinvenuto spazio per la sicurezza nazionale entro i meccanismi di stabilizzazione costituzionale delle “disfunzioni dello Stato apparato”. Infine, il terzo momento di riflessione sarà dedicato ad un tema che, per quanto ad un primo sguardo sembrerebbe riconducibile più propriamente all'ordine pubblico, parrebbe poter talvolta sollecitare la sensibilità verso questioni più genuinamente di sicurezza nazionale

Quanto al primo paragrafo, pare opportuno avviare la disamina richiamando la sent. n. 18 del 1966. La pronuncia in questione, che si collocava a margine di due procedimenti penali promossi avverso i direttori dei giornali “*Il Resto del Carlino*” e “*L'Avvenire d'Italia*”, appare di particolare interesse in ragione del richiamo alla sicurezza nazionale nel quadro di una riflessione circa il perimetro d'esercizio della libertà di stampa, *sub species della* libertà d'espressione.

Il giudizio costituzionale, promosso in via incidentale, veniva sollecitato dal Tribunale di Bologna che, «con ordinanza del 26 settembre 1963, accogliendo l'istanza della difesa, sollevava la questione di legittimità costituzionale degli artt. 164 del codice di procedura penale e 684 del codice penale, rilevando che le predette norme penali puniscono il fatto della pubblicazione a mezzo stampa di determinati atti processuali ponendo una esclusiva limitazione alla libertà di stampa in ordine ad atti rispetto ai quali non tutti coloro che sono concorsi a formarli sono obbligati al segreto; di guisa che la *ratio legis* delle norme penali medesime

risiederebbe in un dovere di riservatezza non tutelato dalla Costituzione e anzi in contrasto con i suoi principi informatori di libertà di informazione».

Sul punto, i giudici della Consulta manifestarono una posizione divergente rispetto a quanto sostenuto dalla parte ricorrente, affermando la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Il passaggio in cui emerge il tema della sicurezza nazionale è il punto 3 del considerato in diritto, ove l'istituto si inserisce nel quadro di un'analisi evolutiva storico-giuridica della declinazione giornalistica dell'esercizio della libertà di espressione. Si può leggere, nel passaggio citato, che «il divieto di pubblicazione degli atti istruttori del procedimento penale non è una novità nell'ordinamento giuridico italiano. L'Editto del 26 marzo 1848 sulla libertà di stampa vietava “la pubblicazione degli atti d'istruttoria criminale” (art. 2); l'art. 106 del cdi procedura penale del 1913 conteneva una norma analoga a quella dell'art. 164 dell'attuale codice; e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, si afferma infatti all'art. 10 che l'esercizio della libertà di espressione (comprendente la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare le informazioni o le idee senza che possa esservi ingerenza di autorità pubbliche), comportando dei doveri e delle responsabilità, può essere sottoposto a certe formalità, condizioni, restrizioni e sanzioni previste per legge, le quali costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale,... alla prevenzione del delitto,... alla protezione della reputazione e dei diritti altrui... od a garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario». Assunto poi confermato dalla successiva sentenza n. 18 del 1981.

Va segnalato come il rapporto tra libertà d'informare o di stampa ed il tema della tutela della sicurezza nazionale, per quanto risalente, resti ancora oggi una *vexata quaestio*. In dettaglio, il dibattito intorno ad interventi quali l'*European media freedom act*⁴⁵² si sono caratterizzati, in un recente passato, per la riemersione, ad un tempo, del crescente bisogno di maggiori livelli qualitativi di tutela della libertà

⁴⁵²Sul tema, si v. da ultimo G. MUTO, *European Media Freedom Act: la tutela europea della libertà dei media*, in *MediaLaw*, fasc. 3, 2022, pp. 209 ss.;

di cui si discute, come della natura problematica di detta tutela quando in gioco è una categoria così sfuggente come la sicurezza nazionale. Un rapporto che, in un mondo così esposto alle minacce infodemiche, rende sempre più pressante offrire una soluzione di natura politica, e dunque legislativa, in grado di liberare la Consulta da un simile fardello interpretativo, di cui quest'ultima ha pure dovuto farsi carico sin dai primi anni di sua operatività, come dimostrato dalle sentenze poc'anzi richiamate.

Ulteriori profili di reciproco condizionamento tra l'istituto di cui si discute e l'ampio ventaglio di libertà riconosciute da parte dell'ordinamento, in capo all'individuo trova, poi, nell'amministrazione della giustizia, e segnatamente nel tema della pubblicità delle udienze⁴⁵³, un ulteriore punto di emersione.

Si pensi, in tal senso, alla sent. n. 373 del 1992, pronunciata a margine di due ricorsi in via incidentale, sollevati con riferimento alla paventata illegittimità costituzionale degli artt. 441, comma 1 e 420, comma 1 del c.p.p. rispetto al disposto degli artt. 76 e 101, comma 1 Cost.

Premessa la dichiarata inammissibilità della questione di legittimità costituzionale da parte della Corte, nel punto 1 del ritenuto in fatto, afferma che «l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nel sancire che ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata pubblicamente e che il giudizio debba essere pubblico, ha stabilito anche i casi in cui sono ammesse deroghe a tale principio, individuandoli nell'interesse della moralità, dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale in una società democratica, ovvero negli interessi dei minori, nella protezione della vita delle parti in causa, e, comunque, di quelli in cui il Tribunale ritenga che la pubblicità possa ledere gli interessi della giustizia».

Del 1993 è, inoltre, la sent. 235, in cui la Corte Costituzionale torna a richiamare il tema della sicurezza nazionale, muovendo da una questione di legittimità costituzionale sollevata, in via giudiziale, con riferimento alla compatibilità degli

⁴⁵³ Per un affresco di ampio respiro del principio di pubblicità dell'udienza, v. P. BRONZO, *La pubblicità delle udienze*, in A. GAITO, D. CHINNICI (a cura di), *Regole europee e processo penale*, Padova, Cedam, 2016, pp. 133 ss.; A. MUSCELLA, *Quali confini per la pubblicità delle udienze?*, in *Archivio Penale*, fasc. 2, 2017, pp. 538 ss., spec. pp. 40 ss., ove l'autrice affronta i risvolti costituzionali del tema.

art. 64, comma 1, della l. 3 febbraio 1963, n. 69, con l'art. 101 Cost. In questo caso, stabilì la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, menzionando l'istituto che qui interessa all'interno del punto 2 del considerato in diritto dove è possibile leggere ancora una volta che «possono essere posti limiti alla pubblicità delle udienze nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico, della sicurezza nazionale, per esigenze della tutela degli interessi dei minori o della vita privata delle stesse parti del processo o degli interessi della stessa giustizia».

Con la sent. n. 93 del 2010, poi, la giurisprudenza costituzionale torna ad affrontare il tema della pubblicità dell'udienza, nel quadro della contestata illegittimità costituzionale degli art. 4 della l. n. 1423/1956 e dell'art. 2-ter della l. n. 575/1965. Pare opportuno richiamare tale pronuncia poiché la stessa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei riferimenti normativi appena citati, in ragione di un richiamo alla sicurezza nazionale, presente nel punto 6 del considerato in diritto. Un richiamo estremamente superficiale, connesso alla riproposizione del disposto art. 6, par. 1, della CEDU.

Non pare in ogni caso opportuno indugiare in questa sede sul ruolo rivestito dalla CEDU nel sindacato di costituzionalità delle fonti di I grado, di cui la Corte costituzionale è titolare⁴⁵⁴, né sul rapporto tra l'art. 6 della Convenzione e l'art. 111 della Carta, per come maturato entro il vivace dibattito riguardante la prevalenza assiologica della costituzione⁴⁵⁵.

Al contrario, occorre evidenziare come il *vulnus* di chiarezza, circa il perimetro semantico della sicurezza nazionale, possa influire su una delle principali variabili della “funzione di progresso democratico-pluralista” di una data esperienza statuale, qual è il funzionamento della “macchina giudiziaria”. La pubblicità del giudizio, con il suo portato di trasparenza dell'*actio iudicandi*, non rappresenta solo l'occasione per lo Stato di mostrarsi come privo di infingimenti a quel popolo

⁴⁵⁴ Sul punto, *ex multis*, v. F. DONATI, *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007; E. MALFATTI, *La CEDU come parametro, tra Corte costituzionale, e giudici comuni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fasc. 3, 2019, pp. 116 ss..

⁴⁵⁵ V. D. TEGA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: «il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU»*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, fasc. 2, 2015, pp. 400 ss..

investito (in via diretta) dagli effetti delle pronunce, ma anche il presupposto indefettibile per la conservazione o (se possibile) la promozione di una fiducia civica nella giustizia e nei suoi meccanismi di tutela dei diritti soggettivi.

Ciò dimostra come interrogarsi sul significato giuridico della sicurezza nazionale non significhi riflettere esclusivamente sulle minacce in grado di mettere in discussione l'esistenza di una data comunità politica organizzata, ma anche sugli effetti di quegli interventi di prevenzione e rimozione delle minacce che, incidendo su taluni capisaldi della tradizione giuridica di appartenenza della comunità politica, rischiano di vanificare ogni sforzo di carattere conservativo.

L'amministrazione della giustizia, infatti ha dimostrato di poter sollecitare diffusamente il tema della sicurezza nazionale.

La successiva sent. n. 122 del 2017 offre uno spaccato del contatto, o meglio del conflitto, tra quest'ultima e le limitazioni alle interazioni di specifiche categorie di soggetti in stato di privazione della libertà "al di fuori della cella"⁴⁵⁶.

La vicenda trae origine da una questione di legittimità costituzionale promossa dal magistrato di sorveglianza di Spoleto in riferimento agli «artt. 15, 21, 33, 34 e 117, primo comma, della Costituzione, con l'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettere a) e c), della l. 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà)[...], nella parte in cui – secondo il "diritto vivente" – «consente all'amministrazione penitenziaria di adottare, tra le misure di elevata sicurezza interna ed esterna volte a prevenire contatti del detenuto in regime differenziato con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, il divieto di ricevere dall'esterno e di spedire all'esterno libri e riviste a stampa».

⁴⁵⁶ Si rinvia per utili spunti circa i riflessi giurisprudenzial-costituzionali, a F. VIGANÒ, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 52 ss.

Negli ultimi anni, taluni specifici regimi di carcerazione hanno sollevato, tanto tra gli addetti ai lavori quanto in seno all'opinione pubblica, un vivace confronto intorno all'art. 41-bis⁴⁵⁷.

Ciò nonostante, i profili appena richiamati consentono, ancora una volta, di rimarcare quanto questo tema sia sensibile non solo a ciò che accade in seno al tessuto socio-economico, ma anche a quanto viene posto in essere da coloro che dal tessuto sociale sono stati emarginati. Dalle modalità di gestione di questi “giuridicamente legittimi processi di sottrazione” dipenderebbe, dunque, non solo la tranquillità del cittadino nei suoi processi di interazione con i propri omologhi (*rectius* l'ambito dell'ordine pubblico) ma anche la sopravvivenza dell'infrastruttura socio-istituzionale nel suo complesso.

Tuttavia, l'ambito del rapporto tra la sicurezza nazionale e l'ampio ventaglio di diritti, riconosciuti dall'ordinamento al cittadino, non può dirsi ancora esaurito con i richiami giurisprudenziali sin qui svolti.

Proseguendo la rassegna, infatti, utile appare un richiamo a quanto disposto dalla sent. n. 270 del 2010, la quale sviluppando una più ampia riflessione sul ruolo dell'intervento pubblico entro i mercati, intercetta il tema della sicurezza nazionale. Per chiarezza, pare opportuno ricordare come la vicenda di cui in discussione muovesse da una questione di legittimità costituzionale, poi dichiarata infondata, inerente alla compatibilità dell'art. 4, comma 4-*quiquies*, del d.lgs. n. 347 del 2003 con gli artt. 3 e 41 Cost.

Ciò che occorre è richiamare uno specifico passaggio contenuto nel punto 8.4 del considerato in diritto, dove può leggersi come «la rilevanza dei molteplici interessi coinvolti dalle operazioni di concentrazione, ai fini della valutazione delle medesime, risulta anche dalla disciplina stabilita in altri Stati membri dell'Unione europea. [...] Nel Regno Unito, l'Enterprise Act del 2002, sezione 42, prevede il

⁴⁵⁷ Si v., in tema di c.d. 41-bis, F. MANNELLA, *Le restrizioni alla libertà di corrispondenza, di informazione e di studio dei detenuti in regime di c.d. carcere duro: la Corte costituzionale, in accordo con la Cassazione, salva l'art. 41-bis ord. pen. e la discrezionalità dell'amministrazione penitenziaria in materia*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2017, pp. 115 ss.; F. BIONDI, «Piccoli gesti di normalità quotidiana», *umanità della pena e finalità rieducativa. Nota alla sentenza n. 97 del 2020*, in *Nomos*, fasc. 3, 2020; A. GIUBILEI, *Persone, non oggetti: il diritto del detenuto in regime di 41-bis a mantenere rapporti affettivi (ed effettivi) con il proprio nucleo familiare. Nota a Corte cost., sentenza n. 105 del 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1, 2024, pp. 205 ss.

potere di intervento del Segretario di Stato competente per gli Affari e l'Impresa quando ritiene che sulla valutazione della concentrazione possono incidere “considerazioni di pubblico interesse”, in particolare nel settore della sicurezza nazionale e dei media».

Si approfondirà nel successivo capitolo il rapporto tra coordinate giuridiche ed economiche della sicurezza nazionale. Il tema, infatti, appare non solo particolarmente ricco di spunti di riflessione, ma cruciale nella comprensione dei processi trasformativi dello scacchiere internazionale in cui lo Stato italiano, come le sue imprese ed i suoi cittadini, debbono costruire le proprie relazioni con il resto del mondo. Ciò detto, tuttavia, sia consentito sin d'ora svolgere una breve riflessione. In occasione della sentenza che occupa, la Corte non solo guarda al di là dei confini, nella costruzione di un proprio impianto argomentativo, ma sembrerebbe sottolineare come vi sia, in un certo senso, una affinità tra la sicurezza nazionale e l'ambito dei media⁴⁵⁸. Un'affinità che potrebbe dirsi sia in termini di sensibilità alle “aggressioni istituzionali o criminali”, come in termini di meritorietà della loro tutela, in grado di scavalcare le garanzie alle libertà economiche, sì care alla tradizione giuridica occidentale⁴⁵⁹, che proprio intorno a quelle libertà aveva coagulato gran parte dei suoi paradigmi contemporanei.

Breve menzione, poi, spetta alla sent. n. 245 del 2011, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, comma 1, del c.c., al punto 2.2. del ritenuto in fatto «una cittadina italiana e un cittadino marocchino per la

⁴⁵⁸Un rapporto, quello tra sicurezza nazionale e governance dei media, estremamente delicato. Il paradigma securitario, tuttavia, nel suo complesso è da tempo legato alla dimensione comunicativa. Con il progresso tecnologico, poi, caratterizzato dall'esponenziale crescita qualitativa e quantitativa dei canali di comunicazione, questo rapporto si è fatto, sempre più stretto ed a tratti simbiotico. La “solidità” dei media da condizionamenti e distorsioni è divenuta garanzia di solidità della sicurezza, qualunque accezione si voglia dare ad un simile lemma. Contestualmente un sistema mediatico fragile espone, con discreti margini di probabilità, a fenomeni di compromissione del paradigma securitario. Si v. diffusamente, per un approfondimento degli attuali profili problematici del “contesto mediatico”, G.E. VIGEVANI ET AL., *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁴⁵⁹ Si rinvia, circa il rapporto tra la tradizione giuridica e le libertà economiche, ai plurimi richiami contenuti in P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, Giappichelli, 2018.

declaratoria dell'illegittimità del diniego opposto dall'ufficiale dello stato civile alla celebrazione del loro matrimonio»

Una libertà, quella di contrarre matrimonio, che veniva sottoposta a limitazione, dichiarata dalla Consulta costituzionalmente illegittima perché caratterizzata da eccessiva genericità, al fine di garantire plurimi interessi, tra cui quello della sicurezza nazionale. Un limite che ritrova, come ricordato dalla “parte resistente”, legittimazione anche in sede convenzionale Cedu.

Una sentenza particolarmente suggestiva, in prima battuta, perché in grado di dimostrare come, per quanto pervasiva e senza alcun dubbio ineludibile, la tutela della sicurezza nazionale, come tutti i principi di cui si sostanzia la fibra costituzionale dell'ordito giuridico italiano⁴⁶⁰, appaia suscettibile di valutazione comparativa. Una comparazione non già orientata alla prospettazione di una sua mancata tutela in favore di principi diversi dalla sicurezza nazionale, quanto piuttosto funzionale alla restrizione di queste ultime solo ogni qualvolta vi sia la concreta necessità di garantire la declinazione del paradigma securitario. In secondo luogo, la pronuncia consente di osservare la fragilità della sicurezza nazionale, poiché mette a fuoco come quest'ultima possa ritrovare delle fonti di rischio financo per il tramite di un “matrimonio di comodo”.

In fine, un ultimo contributo della Consulta che si ritiene opportuno richiamare è certamente la sent. n. 120 del 2018, ed in particolare gli interessanti riferimenti alla sicurezza nazionale contenuti nei punti 5 del ritenuto in fatto e 8 del considerato in diritto.

La pronuncia inerisce al tema dell'esercizio della libertà sindacale per i membri delle forze armate e, segnatamente, all'incostituzionalità della preclusione del suo esercizio da parte dei loro appartenenti⁴⁶¹. Tale pronuncia offre una lettura di come la sicurezza nazionale possa influire, non solo su di una ulteriore libertà caratteristica della tradizione giuridica di impronta liberal-democratica (come la libertà di associazione), ma anche su quella particolare *sub specie* che è, per

⁴⁶⁰ V. C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, Milano, Adelphi Edizioni, 2008; G. SILVESTRI, *Lo stato di diritto nel XXI secolo*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2011, pp. 6 ss.

⁴⁶¹ V. C. PANZERA, *La libertà sindacale dei militari in un'atipica sentenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. 23, 2019

l'appunto, rubricabile entro la categoria dell'associazionismo sindacale. Una "sfumatura economicamente e socialmente sensibile" della libertà di associazione che trova nella sicurezza nazionale un vincolo in grado di indirizzarla quanto alle modalità di suo esercizio. .

1.2 Riflessi securitari nel difficile dialogo interistituzionale

Occorre ora spendere alcune parole su quelle pronunce della Corte costituzionale in cui il tema della sicurezza nazionale intercetta un qualche conflitto tra due o più soggetti istituzionali.

La prima sentenza cui 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 sorto tra lo Stato la Provincia di Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige, poi risolto a favore dello Stato.

I giudici della Consulta menzionarono quest'ultima all'interno del punto 3 del considerato in diritto.

La Corte ricorda come «il provvedere in ordine all'amministrazione straordinaria di un ente inerisce a una funzione diversa da quella relativa alla nomina degli amministratori ordinari (cui, nella specie, si riferiva la parte venuta meno del terzo comma dell'art. 6 del D.P.R. n. 28). Ciò è particolarmente evidente in quei casi in cui l'amministrazione straordinaria sia attuata per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza nazionale, e in quelli in cui sia attuata per ragioni di controllo repressivo; ma non è meno evidente in quei casi nei quali – come nella specie – il provvedimento è ispirato da ragioni di carattere conservativo, e precisamente dal fine di assicurare il normale funzionamento dell'ente, altrimenti impossibile».

L'utilizzo dell'istituto, anche se in via meramente analogica, denota come, sin dagli anni Sessanta, fosse sufficientemente consolidato nella coscienza giuridica del Paese il concetto di sicurezza nazionale, e di come quest'ultima fosse concepita come entità altra dall'ordine pubblico.

Un'ulteriore occasione di emersione del tema della sicurezza nazionale nella giurisprudenza costituzionale è, poi, rinvenibile a distanza di un trentennio. Ci si riferisce alla sent. n. 103 del 1993 che giunge a valle di un giudizio promosso dal

TAR del Lazio, inerente alla legittimità costituzionale dell'art. 15-bis della l. 19 marzo 1990, n. 55 (*«Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale»*), introdotto dall'art. 1 del d.l. 31 maggio 1991, n. 164, convertito con modificazioni dalla legge 22 luglio 1991, n. 221.

Ciò che veniva evidenziato dal giudice *a quo* era la potenziale incompatibilità della fonte richiamata con gli artt. 3, 5, 24, 48, 51, 97, 113, 125 e 128 Cost.

La Corte stabilì, sul punto, l'inaammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale riferibili agli artt. 48, 51 e 125 Cost. e dichiarò non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15-bis in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 97, 113 e 128 Cost.

Quanto al richiamo alla sicurezza nazionale, esso è riscontrabile entro il punto 4.1 del ritenuto in fatto, ove può leggersi come «le misure di rigore rispondono così ad esigenze generali e unitarie di difesa dello Stato dall'aggressione di contro-poteri criminali» è poi aggiunto che «l'adozione della misura è affidata alla delibera del Consiglio dei Ministri – il cui intervento non è viceversa previsto nelle ipotesi “ordinarie” di scioglimento – che è trasmessa al Presidente della Repubblica per l'emanazione e contestualmente è trasmessa alle Camere, prima ancora dell'esecutività del provvedimento, per evidenti esigenze di controllo politico anticipato, laddove per l'art. 323 del T.U. n. 148 del 1915 era previsto solo un sindacato a posteriori sull'operato del Governo, e per l'art. 39 della legge n. 142 del 1990 i provvedimenti di controllo degli organi sono comunicati al termine dell'iter di formazione degli stessi. Tali peculiarità sostanziali e procedurali, in definitiva, rendono le misure di scioglimento in argomento piuttosto assimilabili allo scioglimento dei consigli regionali per ragioni di sicurezza nazionale, a norma dell'art. 126, terzo comma, della Costituzione, misura cui si riconosce generalmente la natura di atto politico, non sindacabile in sede di giurisdizione amministrativa bensì in sede di conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale in virtù dell'espresso disposto dell'art. 134 della Costituzione (che in ogni caso non riguarda i comuni e le province)».

Oltre all'espresso riferimento all'istituto di cui si discute, il contenuto del passaggio citato appare di particolare interesse in ragione del suo rappresentare un esempio

iconico di come un fenomeno intrinsecamente riferibile all'ordine pubblico, come una condotta criminale, possa divenire una concreta minaccia alla sicurezza nazionale. Ciò che parrebbe rappresentare un elemento di metamorfosi giuridica del fatto sociale ordinariamente rubricabile come minaccia all'ordine pubblico è il suo atteggiarsi non già a mera condotta contra *legem*, ma a manifestazione sensibile di un "contro potere" che si riconosce come alternativo (quando non antitetico) allo Stato⁴⁶².

Nel 1997, poi, la sicurezza nazionale intercetta il sindacato della Corte nel quadro della risoluzione di un conflitto Stato-regione. Ci si riferisce, in tal senso, alla sent. n. 242 del 1997, inerente alla determinazione delle aree demaniali marittime escluse dalla delega di cui all'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

La Corte dichiarò «che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, adottare il decreto di individuazione delle aree demaniali escluse dalla delega di cui all'art. 59, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), senza il prescritto parere delle Regioni interessate, da acquisire con modalità conformi al principio di leale cooperazione»; e conseguentemente annullò l'atto governativo.

La sicurezza nazionale appare, sul punto, elemento di rilievo della vicenda di cui si discute. Essa è, infatti, menzionata dal punto 1 del ritenuto in fatto e dal punto 4 del considerato in diritto.

Quanto al primo riferimento può leggersi che «l'art. 59, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 dispone che sono delegate alle regioni "le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative", escludendo dalla delega le funzioni in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale». Esclusione poi richiamata nel citato punto 4 ove il tema della sicurezza nazionale sfugge alla costruzione di un dialogo Stato-Regioni, restando sullo sfondo quale materia riferibile al livello di governo centrale.

⁴⁶²Per un affresco della complessità sociale dei fenomeni di cui si discute, nonché degli sforzi giuridici messi in campo per farvi fronte, si v., da ultimo, G. TURONE, F. BASILE, *Il delitto di associazione mafiosa (IV ed.)*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024, spec. pp. 203 ss..

Ulteriori richiami alla sicurezza nazionale sono poi rinvenibili in occasione di successivi conflitti instauratisi tra lo Stato e talune Regioni. Ci si riferisce, in primo luogo, alla sent. n. 196 del 2003, la quale (chiudendo un giudizio di legittimità costituzionale in via principale) ha affrontato la compatibilità di due leggi regionali (l'una del legislatore calabrese e l'altra di quello abruzzese) con gli artt. 117, commi 2 e 4, 122, 123 comma 1 e 126 Cost.

La sicurezza nazionale emerge ripetutamente lungo il flusso argomentativo della sentenza e, nello specifico, in occasione dei punti 1.1 e 2.1 del ritenuto in fatto e 1, 2 e 13 del considerato in diritto, tutti inerenti all'art.126 Cost.⁴⁶³.

Alcuni degli attori incontrati nella precedente pronuncia tornano, poi, con la pronuncia n. 12 del 2006, con riferimenti alla sicurezza nazionale rinvenibili nel punto 6 del considerato in diritto.

Ulteriori spunti di riflessione sono, poi, stati offerti dal contributo offerto dalla Consulta riguardo all'istituzione della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo. Per quanto estremamente superficiali, i richiami alla sicurezza nazionale contenuti nella Sent. n. 365/2007⁴⁶⁴ appaiono comunque meritevoli di menzione, e sono rinvenibili (nello specifico) al punto 1.3 del ritenuto in fatto.

La pronuncia si poneva a latere di una questione di legittimità costituzionale (sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri) riferibile alla incompatibilità degli artt. 1, 2 e 3 della L. reg. Sardegna n. 7/2006, istitutiva della Consulta di cui sopra. La Corte Costituzionale accolse la questione di legittimità sollevata dal ricorrente, operando riferimenti all'istituto della sicurezza nazionale in occasione del richiamo dell'art. 50 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

Questa sentenza, al di là dei plurimi spunti d'analisi circa il fenomeno sardista⁴⁶⁵ o di quelli riconducibili alla specifica istituzione della "consulta del popolo sardo", offre un utile supporto per la piena presa d'atto della capacità dell'istituto di cui si

⁴⁶³ V. P. COSTANZO, *Commento all'art. 126 della Costituzione*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 362 ss.

⁴⁶⁴ V. O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n.365 del 2007*, in *Le regioni*, fasc. 1, 2008, pp. 227 ss..

⁴⁶⁵ C. SOLINAS, *Fenomenologia del sardismo. Cento anni di ideologia e prassi politiche*, Torino, Giappichelli, 2022.

discute di emergere negli interstizi del dialogo interistituzionale, sotteso alla definizione dei contorni che debba assumere il principio autonomistico, quando posto in relazione con il tema della sovranità⁴⁶⁶. Dei principi che, come si è avuto modo di vedere nel precedente capitolo, incidono profondamente sul “patrimonio semantico” della sicurezza nazionale.

A distanza di dieci anni, nuovi spunti di riflessione sono stati offerti in materia di sicurezza nazionale da parte della giurisprudenza costituzionale, in occasione della Sent. Cost. 81 del 2017, la quale si poneva a margine di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso la Regione Veneto.

Nello specifico, la vicenda trae origine dalla scelta della Regione di istituire un fondo per garantire il gratuito patrocinio a quei cittadini, aventi all’attivo un minimo di quindici anni di residenza entro la Regione Veneto, accusati di eccesso colposo di legittima difesa o omicidio colposo, purché riferibili ad una condotta posta in essere al fine di difendere la propria incolumità, quella della propria famiglia, i propri beni o la propria attività economica.

La Corte, accogliendo la questione di legittimità, affronta il tema della sicurezza nazionale in occasione del punto 2.1 del ritenuto in fatto. Il Giudice delle leggi, richiamando senza smentita quanto sostenuto dall’Avvocatura dello Stato, afferma che La norma realizzerebbe una scelta di politica criminale, che «spetta allo Stato perché attiene all’equilibrio dei rapporti sociali, all’ordine pubblico e alla sicurezza nazionale, cioè ad un bilanciamento di interessi di competenza statale», con conseguente lesione dell’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.».

Al netto della vivacità del dibattito politico come giuridico intorno alla legittima difesa e ai suoi abusi⁴⁶⁷, ciò che è doveroso evidenziare come il tema della politica criminale possa, alla luce della sua amplissima portata, incidere sulla sicurezza

⁴⁶⁶Si v. per utili spunti circa il rapporto tra la sovranità ed il principio autonomistico, nonché le ulteriori sfide poste alla prima dai processi evolutivi del contesto eurounitario, A. RUGGERI, *Sovranità e autonomia regionale, dal modello costituzionale al tempo dell’emergenza (prime annotazioni)*, in *Nuove Autonomie*, fasc. 1, 2021, pp. 113 ss.

⁴⁶⁷Sul punto v. G. PAVICH, A. BONOMI, *La nuova legittima difesa, tra istanze securitarie e valori costituzionali*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2019; A. LOLLO, *Profili costituzionali della nuova legittima difesa «domiciliare»*, in *Rivista Critica del diritto*, fasc. 1, 2019, pp. 106 ss..

nazionale. Una riconducibilità che, tuttavia, appare di difficile perimetrazione in ragione della sua capacità di interessare, oltre al tema che occupa, anche quello dell'ordine pubblico, ma che comunque aiuta a comprendere come l'istituto in questione possa riverberarsi su gran parte delle libertà del cittadino.

Un ulteriore punto di emersione dell'istituto nel quadro della produzione giurisprudenziale della Corte attiene, poi, alla materia rifiuti⁴⁶⁸, nonché alla filiera di loro smaltimento⁴⁶⁹.

Occorre, sul punto, richiamare la Sent. Cost. 142/2019, in occasione della quale la sicurezza nazionale torna ad interessare l'attività della Corte nel quadro di un ricorso in via principale inerente alla pianificazione dello smaltimento dei rifiuti della Regione Marche, in occasione della quale venne dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22.

In particolare ad interessare è quanto riportato in occasione del punto 6 del ritenuto in fatto, ove si legge che «le disposizioni regionali impugnate sarebbero in contrasto anche con le previsioni dell'art. 35, comma 1, del Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 2014, n. 164, in forza del quale gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati sono qualificati come «[...] infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale [...]», che «[...] attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza

⁴⁶⁸ Una materia in grado di sollecitare tanto l'interesse della dottrina costituzionalistica quanto di quella amministrativistica. Si v., *ex multis*, G. BAROZZI REGGIANI, *Ambiente, rifiuti, principio di legalità: obbiettivo End of Waste*, in *federalismi.it*, fasc. 4, 2018; L. CONTE, *Trattamento dei rifiuti e ruolo delle Regioni: quando è "vietato vietare?"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 4, 2021, pp. 150 ss.

⁴⁶⁹ Una filiera caratterizzata da un complesso intreccio di competenze. Si v. a riguardo G. VIVOLI, *Tutela dell'ambiente e gestione dei rifiuti: la Corte costituzionale tra "materia naturalmente trasversale", disposizioni regionali programmatiche e riserva di amministrazione*, in *federalismi.it*, fasc. 31, 2022, pp. 181 ss..

nazionale nell'autosufficienza[...]». Un richiamo, poi riproposto in occasione dei punti 3.3 e 8.2.1 del considerato in diritto.

Al 2022, poi, si deve un nuovo incontro della sicurezza nazionale con la materia “rifiuti”. Ci si riferisce, in tal senso, alla Sent. Cost. n. 191/2022, ove è possibile rilevare alcuni profili di analogia con la Sent. Cost. n. 142/2019, che non riguarda le pronunce solo nella loro dimensione costituzional-giurisprudenziale, ma anche il richiamo che costoro fanno in tema di sicurezza nazionale.

Infatti, ciò che è rinvenibile al punto 6 (ritenuto in fatto) della prima, trova una propria corrispondenza normativa nel punto 4.1 (considerato in diritto) della seconda.

Il tema dei rifiuti, pertanto, diviene catalizzatore di questa declinazione del paradigma securitario non perché il rifiuto sia in sé considerato in grado di influire sulla sicurezza nazionale, ma per via del suo smaltimento. È, dunque il tema dell'autosufficienza ad innescare il collegamento tra queste due materie perché ove una comunità politica organizzata non riuscisse a smaltire autonomamente i propri rifiuti, essa per far fronte a questa esigenza sarà obbligata ad esporsi a rischi per la sua sicurezza, derivanti dall'assoggettamento ad attori estranei alla propria compagine socio-istituzionale.

In fine, un ultimo profilo che interessa l'organizzazione istituzionale del Paese attiene ad un ambito che, al contrario della materia rifiuti, è in un certo senso iconico della sicurezza nazionale. Ci si riferisce in tal senso al segreto di stato, che a lungo ha sollecitato l'interesse della dottrina⁴⁷⁰, nonché la curiosità dell'opinione pubblica; quest'ultima dimostratasi negli anni permeabile più ad una certa “retorica giornalistica” di carattere dietrologico che ad un genuino interesse per la materia. Giova, Sul punto, richiamare la Sent. Cost. n. 86 del 1977, che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 c.p.p. nella parte in cui prevedono che il procuratore generale presso la Corte d'appello informi il Ministro per la grazia e la giustizia e non il Presidente del Consiglio dei ministri e nella parte in cui non prevedono che il Presidente del Consiglio dei ministri debba fornire, entro un

⁴⁷⁰ Si v., *ex multis*, A. PACE, *I “fatti evasivi dell'ordine costituzionale” nella Legge n. 801 del 1977 e nella legge n. 124 del 2007*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2009.

termine ragionevole, una risposta fondata sulle ragioni essenziali dell'eventuale conferma del segreto».

Il richiamo alla sentenza appena rappresentata appare di particolare rilievo, in ragione dei plurimi riferimenti operati dalla Corte in materia di sicurezza nazionale. Al punto 5 del considerato in diritto, infatti, si può leggere come, premesso che il segreto militare (art. 86 c.p.m.p.) assiste le notizie concernenti "la forza, la preparazione e la difesa militare dello Stato", «esso involge il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza. Tale interesse - si è aggiunto - è presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico, e trova espressione, nel nostro testo costituzionale, nella formula solenne dell'art. 52, che afferma essere sacro dovere del cittadino la difesa della Patria. Richiamando e sviluppando tale concetto, che trova fondamento nella individuazione di un interesse costituzionale superiore, [...] occorre fare riferimento proprio al concetto di difesa della Patria ed a quello di sicurezza nazionale (del quale ultimo è cenno nell'art. 126 della Costituzione ed in numerose altre disposizioni degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale)».

Quanto agli ulteriori richiami presenti in sentenza, giova rivolgere l'attenzione al punto 7 del considerato in diritto, ove la Corte ricorda che «quando si pongono problemi che attengono alla sicurezza nazionale come sopra intesa si è al vertice delle attività di carattere pubblico e perciò dinanzi ad attività che tutte le altre sovrastano e condizionano».

Inoltre, sempre nel medesimo passaggio, è possibile leggere come « Pur non disconoscendo che possono esservi validi motivi, almeno in talune fattispecie, perché il Ministro di grazia e giustizia esprima il suo avviso (in quanto si tratta di rapporti fra la autorità politica e quella giurisdizionale), è peraltro da osservare che, mentre la posizione del Ministro stesso nell'ordinamento repubblicano è notevolmente diversa da quella che aveva nell'ordinamento precedente, egli ha competenza per un singolo settore e può non essere a conoscenza di altri e forse anche più rilevanti aspetti della sicurezza nazionale».

Quest'ultimo passaggio evidenzia come la natura di questo istituto sia composita e mutevole, come composita è mutevole è la "fisiologia dello Stato contemporaneo"; con il suo portato di bisogni umani (propri della sua componente comunità), necessità tecnico organizzative (caratteristiche del suo apparato politico-amministrativo) ed ambiziose idealità, proprie di ogni comunità politica che si fondi su di un "progetto costituzionale concepito come una "rivoluzione promessa"⁴⁷¹, o come il sesto di una rivoluzione in fieri.

Il tema che occupa, poi, torna ad emergere con il c.d. caso Abu Omar⁴⁷² ed in particolare con la Sent. Cost. n. 106/2009, che ha stabilito l'inammissibilità del ricorso incidentale proposto «nell'interesse della Sezione GIP del Tribunale di Milano» nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri. Inoltre, nella medesima occasione è stata dichiarata l'inammissibilità del ricorso n. 6 del 2007 proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano nei confronti del Presidente del Consiglio, nonché l'accoglimento parziale dei ricorsi n. 2 e n. 3 del 2007 proposti dal Presidente del Consiglio nei confronti del Procuratore della Repubblica e del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano.. La Consulta ha poi accolto sempre con la sentenza del 2009, il ricorso n. 14 del 2008 proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Giudice monocratico della IV sezione penale del Tribunale di Milano, respingendo in fine il ricorso n. 20 del 2008 proposto dal Giudice monocratico della IV sezione penale del medesimo Tribunale nei confronti del Presidente del consiglio.

A margine di questa pronuncia, giova richiamare l'attenzione sul contenuto del punto 8.4 del considerato in diritto, ove si può leggere che «una volta edotta della esistenza del vincolo del segreto su parte della documentazione trasmessa dal SISMI, spettava comunque all'Autorità giudiziaria procedente il compito di adottare

⁴⁷¹ P. CALAMANDREI, *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. BOBBIO, 2 vol., Firenze, La Nuova Italia, 1966, vol. II, tomo 1, p. 421.

⁴⁷² Circa il dibattito dottrinale emerso all'ombra della vicenda v. A. PACE, *Le due Corti e il caso Abu Omar*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc.1, 2014; R. PROSSOMARITI, *Riflessioni sul segreto di Stato a partire dal caso Abu Omar: quali prospettive dopo la condanna di Strasburgo?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2016; G. PISANELLI, *Brevi note in tema di segreto di Stato alla luce della sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Abu Omar*, in *Federalismi.it*, fasc. 2, 2016; A. VALENTINO, *La sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Abu Omar: la tutela dei diritti fondamentali nel rapporto tra i poteri dello Stato*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 3, 2016.

tutte le cautele del caso per impedire che le copie non “omissate” di quegli stessi documenti permanessero nel normale circuito divulgativo del processo, vulnerando di fatto quel segreto e, con ciò stesso, esponendo al rischio di compromissione le esigenze di sicurezza nazionale ed i valori primari che quel segreto è destinato a presidiare».

Se, dunque, il “segreto” ha quale suo orizzonte d’azione principale, o forse esclusivo, la tutela della sicurezza nazionale, e preso atto che esso mira a presidiare i cd. “valori primari”, allora potrà dirsi della sicurezza nazionale che essa sia quella funzione pubblica⁴⁷³ deputata alla prevenzione del rischio di compromissione dei predetti valori fondamentali, nonché la predisposizione di tutte quelle misure atte a ripristinarne la piena effettività in caso di loro compromissione.

A distanza di tre anni, poi, il segreto di stato torna ad interessare la giurisprudenza costituzionale, e con esso il tema della sicurezza nazionale, in occasione della Sent. Cost. n. 40 del 2012, che chiudeva un conflitto di attribuzione promosso da parte del Giudice dell’udienza preliminare del Tribunale di Perugia avverso il Presidente del Consiglio dei Ministri.

La pronuncia, rigettando il ricorso del Giudice perugino, svolge ben sette richiami alla sicurezza nazionale, tutti circoscritti al “considerato in diritto”.

I primi due sono, nello specifico, riconducibili al punto 6.4, ove è possibile leggere che «sul piano teleologico [...] occorre osservare come la normativa anteriore alla legge n. 124 del 2007 – nella lettura datane dall’orientamento interpretativo maggioritario – rimettesse, in pratica, all’imputato il bilanciamento tra il diritto individuale di difesa e il supremo interesse alla sicurezza della Repubblica, conferendogli una facoltà di scelta che poneva, peraltro, a suo esclusivo carico i “costi” dell’eventuale opzione per il secondo dei due valori. Rivelando il segreto, l’imputato avrebbe potuto, infatti, ottenere una pronuncia assolutoria a detrimento della sicurezza nazionale; scegliendo invece di tacere, avrebbe preservato quest’ultima, esponendosi però al rischio di una condanna ingiusta. [...] Il nuovo art. 41 della legge n. 124 del 2007 muta i termini del bilanciamento. L’imputato

⁴⁷³V. G. GRASSO, R. MANFRELOTTI, *Poteri e funzioni dello stato: una voce per un dizionario di storia costituzionale*, in *Historia Constitucional*, fasc. 8, 2007, pp. 143 ss., spec. pp. 162 ss.

viene a essere, infatti, per un verso, incluso tra i titolari del potere-dovere di opporre il segreto di Stato, ma, al tempo stesso, sottratto – ove tenga la condotta conforme all’esigenza di protezione della sicurezza nazionale – al rischio di una indebita affermazione di responsabilità penale. Lo Stato – mirando all’“autoconservazione” – richiede, cioè, anche alla persona sottoposta a processo il silenzio sulla notizia coperta da segreto, esigendo dalla giurisdizione un possibile esito processuale scevro da connotati negativi nei confronti del giudicabile (la dichiarazione di non doversi procedere), fermo restando il vaglio di “essenzialità” rimesso all’autorità giudiziaria.

L’istituto riemerge poi in occasione dell’approfondimento dei profili di legittimità dell’atto di conferma del segreto, i quali sono affrontati dal punto 7 che recita come «il Presidente del Consiglio dei ministri non si pronuncia affatto sulla reale idoneità delle informazioni segretate a fornire prove decisive della non colpevolezza di chi ha opposto il segreto – apprezzamento che non gli compete – ma solo sull’attitudine di quelle informazioni a ledere, se divulgate, la sicurezza nazionale».

Una lettura del punto 11, poi, dischiude un utile orizzonte interpretativo dell’istituto, quando posto in antitesi rispetto all’esercizio della giurisdizione. Si può infatti leggere, nel passaggio appena citato, che «quando pure la fonte di prova segretata risultasse essenziale e mancassero altre fonti di prova – con conseguente applicabilità delle disposizioni che impongono la pronuncia di una sentenza di non doversi procedere per l’esistenza del segreto di Stato (artt. 202, comma 3, cod. proc. pen. e 41, comma 3, della legge n. 124 del 2007) – non potrebbe scorgersi in ciò alcuna antinomia. Tale esito – espressamente previsto dalla legge – non è, infatti, che il portato della evidenziata preminenza dell’interesse della sicurezza nazionale, alla cui salvaguardia il segreto di Stato è preordinato, rispetto alle esigenze dell’accertamento giurisdizionale».

È opportuno rimarcare, a riguardo, come siano rinvenibili due elementi degni di nota. Il primo concerne il richiamo della sicurezza nazionale in qualità di interesse”, mentre il secondo inerisce all’impiego dell’espressione “preminenza” nell’inquadramento dei suoi profili operativi. Proprio il tema dell’interesse, però, offre all’osservatore alcuni margini di riflessione. Il suo essere preminente, infatti, sembrerebbe collocare la sicurezza nazionale in una posizione di considerevole

vantaggio, rispetto a tutta una serie di elementi caratterizzanti la nostra identità costituzionale, tra i quali la giustiziabilità dei diritti ha certamente un ruolo di primo piano⁴⁷⁴. La qualcosa, forse, comporta che non si possa parlare della sicurezza nazionale come di un “interesse-valore” (opzione di cui si è dato poc’anzi riscontro), quanto piuttosto di un “interesse-principio”. Infatti, la scelta di ricorrere ad un lemma così sfuggente, come quello di interesse, impone una precisazione di tal guisa, la quale non è di poco conto, se si pensa al vivace dibattito dottrinale maturato intorno al distinguo tra valori e principi⁴⁷⁵, altresì in ragione dello “spessore semantico” riferibile alla preminenza di cui si discute.

Quanto al punto 14, invece, ciò che rileva ai fini della ricostruzione ermeneutica della sicurezza nazionale è il passaggio in cui viene precisato come l’obbligo di motivazione «verso l’autorità giudiziaria non mira a permettere un sindacato sulle modalità di esercizio in concreto del potere di segretezza (precluso, come detto, in sede giurisdizionale), quanto piuttosto a giustificare, in termini congruenti e plausibili – nei rapporti tra poteri – lo «sbarramento» all’esercizio della funzione giurisdizionale conseguente alla conferma del segreto, dando atto delle considerazioni che consentono di ricondurre le notizie segretate agli interessi fondamentali riassumibili nella formula della sicurezza nazionale. Ed è solo quando la motivazione non risponda a tale scopo – denotando, con ciò, un possibile “sviamento” del potere di segretezza dai suoi fini istituzionali – che può ravvisarsi un vizio dell’atto suscettibile di denuncia davanti» alla Corte Costituzionale con lo strumento del conflitto di attribuzione.

Torna, in questo frangente, il tema degli interessi, questa volta espressamente in qualità di elemento oggetto di tutela. Una tutela che, richiamando nuovamente l’attributo “fondamentale”, opera un discrimine qualitativo, rafforzando quell’opzione interpretativa della sicurezza nazionale, qualificabile come formula in grado di rappresentare una sintesi dei predetti, in prospettiva dinamica, ovvero

⁴⁷⁴ Circa la peculiare natura della tutela giurisdizionale dei diritti quale caposaldo delle democrazie a costituzione rigida e della civiltà giuridica in generale, si v. S. LIETO, *Il diritto al giudice e l’immunità giurisdizionale degli Stati nella sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014*, in *Forum di quaderni costituzionali*, fasc. 11, 2014.

⁴⁷⁵ Sul punto, v. AA. VV., *Studi in onore di L. Arcidiacono*, VI, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 2855 ss.

nell'accezione di una tutela costante e preminente di quei principi qualificabili come fondamentali.

Quanto, poi, sancito in seno al punto 7 trova, con il punto 15, occasione di riaffermazione, venendo qui sostenuto che «il Presidente del Consiglio dei ministri non si esprime in alcun modo sull'attitudine delle notizie in discussione a incidere sugli esiti del procedimento in corso – valutazione che non gli compete, essendo rimessa istituzionalmente al giudice di detto procedimento – ma solo sulla loro idoneità a compromettere, se propalate, la sicurezza nazionale».

Un passaggio che evidenzia la dimensione statica e cangiante della sicurezza nazionale, la quale sembrerebbe, ad un tempo, manifestarsi quale crogiolo degli interessi, o principi, caratterizzati da una particolare forza resistente, come dalla sua dimensione dinamica, di cui pure si è poc'anzi parlato.

In fine, con la Sent. Cost. n. 24/2014 è possibile assistere, nel quadro di un nuovo giudizio dinnanzi alla Corte Costituzionale sempre riferibile al cd. “Caso Abu Omar”, alla riemersione dell'istituto di cui si discute. Ciò che appare opportuno richiamare di questa sentenza è, più che il contenuto in sé considerato, quanto previsto dal punto 5 del considerato in diritto, che (al netto di una rimodulazione espositiva) ripropone quanto previsto dalla Sent. Cost. n. 40/2012.

Il tema del segreto di stato, pur non offrendo la totalità degli elementi utili a costruire con sufficiente grado di completezza il campo della semantica giuridica del concetto di sicurezza nazionale, appare comunque di particolare rilievo in ragione del suo poter costituire un solido appiglio euristico, da cui partire per definire il necessario percorso analitico. Infatti, una lettura sistematica delle tracce giurisprudenziali, rinvenibili nella produzione della Consulta, denotano come l'istituto che qui si tenta di ricostruire si caratterizzi per una particolare delicatezza, ove ci si sforzi di osservarlo nel quadro della tenuta dell'ordinamento e, più in generale, nei processi di autoconservazione dell'ente organico Stato.

Ciò che, però, è dato affermare alla luce della produzione giurisprudenziale (e segnatamente con riferimento a quelle pronunce sollecitate da contrasti interistituzionali), è che sia possibile collocare la sicurezza nazionale al vertice delle attività di carattere pubblico. Pertanto, essa si dimostra essere un istituto capace di sussumere al suo interno tutta una serie di «attività che tutte le altre

sovrastano e condizionano», come affermato dalla sent. Cost. 86 del 1977 (punto 7 del considerato in diritto).

Una primazia che è tanto pervasiva, quanto sfuggente è la congerie di interessi, in ragione della cui tutela è posta in essere la predetta rosa di “interventi securitari”.

1.3 La sicurezza nazionale e la questione migratoria

Nonostante quanto esposto, l’analisi è ben lungi dal volgere a conclusione, pertanto pare opportuno affrontare, come anticipato, il profili giurisprudenzial-costituzionali del rapporto intercorrente tra il tema della sicurezza nazionale e quello della materia migratoria.

Quest’ultima, come già anticipato in apertura del lavoro, è intrinsecamente riferibile al tema dell’ordine pubblico. Come si è avuto modo di evidenziare, però, la complessità dei fenomeni sociali, che rappresentano ad un tempo l’origine e l’approdo di qualunque sforzo normativo, impone una lettura dinamica dei confini epistemici ogni qualvolta si voglia inquadrare scientificamente un dato istituto giuridico.

A tal fine, giova richiamare, in via preliminare, la Sent. Cost. n. 104 del 1969.

Nello specifico, essa si è posta a margine di tutta una serie di procedimenti giudiziari, inerenti all’omessa denuncia di stranieri o apolidi presenti sul territorio nazionale⁴⁷⁶. In dettaglio, la questione di legittimità costituzionale, sollevata a più riprese e da distinte autorità giudiziarie (Tribunale di Rovereto, Pretore di Bolzano, Pretore di San Donà di Piave, Pretore di Chiuse) ha affrontato i margini di incompatibilità costituzionale della Legge di ratifica n. 342 del 22 aprile 1953, e segnatamente il suo contrasto con gli artt. 2, 3, 10, 14, 76 e 77 Cost..

Premessa la dichiarata infondatezza dei profili di incostituzionalità sollevati dai ricorrenti, la Corte si è interessata del tema della sicurezza nazionale in occasione del punto 5 del considerato in diritto. Il passaggio in questione recita, infatti, che

⁴⁷⁶ Utile, al fine di un efficace inquadramento del regime dello straniero e dell’apolide nel quadro del diritto pubblico, è il rinvio a T. GUARNIER, “*Vacatio*”. *Ovvero, la condizione giuridica dell’apolide nell’ordinamento italiano*, in *Costituzionalismo.it*, fasc.1, 2014; A. PINTO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2018.

«il secondo comma dell'art. 8 della Convenzione che ha, nei confronti delle correlative norme della Costituzione qualche sfumatura di migliore precisazione della tutela della riservatezza, non esclude che possa nella vita privata e familiare, nel domicilio e nella corrispondenza, aversi ingerenza della pubblica autorità, "nei limiti in cui tale ingerenza è prevista dalla legge e costituisce una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, la sicurezza pubblica, il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine e la prevenzione delle infrazioni penali, la protezione dei diritti e delle libertà altrui"».

Il richiamo poc'anzi svolto, pertanto, cristallizza con un certo grado di chiarezza, la capacità di questa materia di incidere sulla tenuta del paradigma securitario oggetto del lavoro. Inoltre, è altrettanto cristallino il potere della "dimensione pubblica" di incidere, se pur secondo i tradizionali canoni dello Stato di diritto, sull'effettività di quelle libertà che rappresentano la cifra della tradizione costituzionale liberal democratica anche ai fini della tutela della sicurezza nazionale. Questione agilmente intuibile anche alla luce dei richiamati riferimenti giurisprudenziali che, però, ricevono, in occasione di questa pronuncia una evidente legittimazione erga omnes.

Con l'avvento del XXI secolo,, poi, la sicurezza nazionale è stata nuovamente oggetto di interesse del sindacato costituzionale in materia migratoria.

Nello specifico, la Pronuncia che qui interessa è la Sent. Cost. n. 198 del 2000, ove si paventa (da parte del giudice a quo) la violazione degli artt. 24 e 113 Cost. da parte dell'art. 13 del D. lgs. 25 luglio 1998 n. 286.

La Corte, dichiarata la non fondatezza della questione di legittimità, ha fatto riferimento all'istituto della sicurezza nazionale in occasione del punto 2 del considerato in diritto. In particolare, questo riferimento alla sicurezza nazionale si deve ad un richiamo da parte del Giudice all'art. 13 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (stipulato a New York il 19 dicembre 1966) che recita «uno straniero che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato parte del presente Patto non può esserne espulso se non in base a una decisione presa in conformità della legge e, salvo che vi si oppongano imperiosi motivi di sicurezza nazionale, deve avere la possibilità di far valere le proprie ragioni contro la sua espulsione, di sottoporre il proprio caso all'esame dell'autorità competente, o di una o più persone

specificamente designate da detta autorità, e di farsi rappresentare innanzi ad esse a tal fine».

Una pronuncia che rafforza l'impianto giuridico rinvenibile nella precedente sentenza del sessantanove. Qui, tuttavia, la legittimazione assume contorni ancora più ampi. Infatti, in questa occasione, ad essere affrontati sono i diritti dello straniero legalmente presente su territorio nazionale, e segnatamente la giustiziabilità delle di lui libertà che si ritengono, ad avviso del loro titolare, violate da pubblici poteri⁴⁷⁷.

Analoga materia è, poi, stata affrontata dalla successiva Ord. Cost. n. 140/2001, inerente alla compatibilità dell'art. 28, comma 6, della L. 6 marzo 1998, n. 40, con gli artt. 3, 24 e 113 Cost.. La Corte, sul punto, si è espressa per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale; richiamando il tema della sicurezza nazionale in concomitanza del riferimento all' art. 4 della L. n. 40/1998.

Questo contributo giurisprudenziale appare particolarmente interessante in ragione del tema oggetto dell'intervento della Corte. Infatti, il richiamo alla sicurezza nazionale si colloca nel quadro dei processi di ricongiungimento familiare, tra lo straniero presente su territorio nazionale ed i suoi genitori all'estero. Circostanza che amplia il perimetro di potenziale influenzabilità della sicurezza nazionale da parte della materia migratoria, non solo nella prospettiva dei diritti civili dello straniero, ma anche entro l'orizzonte dei suoi diritti sociali⁴⁷⁸.

Con la Sent. Cost. n.224/2005, poi, la Corte è tornata ad interessare la materia, e segnatamente il diniego della concessione di visti d'ingresso per ricongiungimento familiare. La vicenda, che ineriva la compatibilità dell'art. 29, comma 1, lettera c, del D. Lgs. n.286/1998 con gli artt. 2, 3, 10 e 29 Cost., si è conclusa con una dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità.

⁴⁷⁷ V. L. BUSATTA, *L'effettività del diritto d'accesso alla giustizia per gli stranieri*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2017, pp. 447 ss..

⁴⁷⁸ Si v., a riguardo, le riflessioni contenute nel dossier della Corte costituzionale S. MAGNANENSI, P. PASSAGLIA, E. RISPOLI (a cura di), *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola, portoghese. Madrid, 25-26 settembre 2008*, spec. parte III, par. 2.5 (il diritto all'unità familiare).

Quanto ai riferimenti in tema di sicurezza nazionale, sono rinvenibili nella sentenza tre richiami all'istituto che occupa, in concomitanza dei punti 1 del ritenuto in fatto nonché 1 e 2.3 del considerato in diritto. Tanto il richiamo presente nel "ritenuto in fatto", quanto quelli riferibili al "considerato in diritto", hanno riguardato la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e segnatamente il suo art. 8⁴⁷⁹.

Torna, con questa sentenza, ad emergere il poc'anzi richiamato trilemma "sicurezza nazionale - questione migratoria - diritti sociali", sempre assumendo quale contesto di riferimento quello dell'unità familiare dello straniero.

Proseguendo nella disamina, giova richiamare una ulteriore ordinanza del 2006, e segnatamente la Ord. Cost. n. 86/2006.

In questa occasione, La Consulta ha avuto modo di esprimersi sulla compatibilità degli artt. 1, comma 8, lettera b della L. n. 222/2002 e 33, comma 7, lettera b, della L. 189/2002, con gli artt. 3 e 97 Cost.; risolvendosi per la dichiarazione di inammissibilità delle censure di costituzionalità sollevate dai ricorrenti.

Quanto ai riferimenti alla sicurezza nazionale,, pare opportuno evidenziare come essi ruotino intorno al richiamo dell'art. 96, comma 2, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, il quale affronta il tema della potenziale «minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la sicurezza nazionale» a seguito della presenza di uno specifico straniero entro il territorio nazionale.

Un intervento che evidenzia la capacità della questione migratoria di porre occasioni di conflitto tra la soddisfazione della specifica declinazione "nazionale" del paradigma securitario ed i processi di ampliamento dei margini di libertà, che l'orizzonte europeo si sforza di promuovere⁴⁸⁰. Degli spazi di libertà che, al netto degli auspici, si sono dimostrati estremamente sensibili rispetto ai processi, ormai

⁴⁷⁹V. C. PITEA, L. TOMASI, *Art. 8 – Diritto alla vita privata e familiare*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla CEDU - Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2012, pp. 297 ss.

⁴⁸⁰ Per utili spunti in tema di "accordi di Schengen" si v. diffusamente L.S. ROSSI, *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'unione europea*, Milano, Giuffrè, 2020; nonché A. MIGLIO, *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 62 ss.

sistemici, di emersione dei fenomeni emergenziali, come dimostrato dal recente passato⁴⁸¹.

Il successivo contributo degno di nota è poi la Ord. Cost. n.162/2006, con cui la Corte si è espressa sulla compatibilità costituzionale degli artt. 19 e 29, comma 1 lettera b-bis, del D. Lgs. n. 286/1998. In questa occasione, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della "questione" sollevata, richiamando (nelle more della motivazione) la sicurezza nazionale attraverso un riferimento all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Riferimento, quello appena svolto, che denota, ad un tempo, la sensibilità europea per la sicurezza nazionale,, come la capacità dell'istituto che occupa di raggiungere il "cuore delle libertà" di tradizione costituzionale europea, che trovano un iconico riferimento nel comma I dell'art. 8 Cedu.

All'anno successivo è riferibile un ulteriore contributo della Corte, la quale interviene su di una vicenda particolarmente interessante ai fini di questa analisi.

Ci si riferisce, in tal senso, alla Sent. Cost. n. 432/2007, che ha avuto per oggetto una questione di legittimità inerente alla compatibilità dell'art. 3, commi 4, 4-bis e 5, del D.L. n. 144/2005 con gli artt. 3, 24 e 113 Cost..

La Corte, che si è risolta per l'inammissibilità delle censure di cui all'art. 3, commi 4-bis e 5, nonché per la non fondatezza della questione di legittimità riferibile all'art. 3, comma 4, si caratterizza per un richiamo del tema della sicurezza nazionale entro i punti 1 del ritenuto in fatto e 4 del considerato in diritto. Il primo richiamo, contestualizzando la fattispecie entro cui era maturata la vicenda posta a fondamento del giudizio a *quo*, evidenzia il nesso tra la tutela della sicurezza nazionale e il fenomeno criminale di matrice terroristica. Con il secondo punto, la sentenza richiama le doglianze del giudice a quo, il quale lamentava l'assenza di elementi circostanziati in grado di permettere la valutazione delle ragioni poste a fondamento del decreto di espulsione (oggetto del suo sindacato) per ragioni di sicurezza nazionale. infine, il terzo richiamo, legandosi concettualmente ai profili

⁴⁸¹Circa i profili di interazione tra il quadro normativo connesso agli "accordi Schengen" ed il fenomeno emergenziale "Covid-19", si V. F. SPITALERI, *Covid-19 e ripristino dei controlli alle frontiere interne, la pandemia da corona virus*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, fasc. 2, 2020, pp. 389 ss.

contenuti nel precedente punto, si riferisce alla sicurezza nazionale in ragione del richiamo del dispositivo del decreto di espulsione, ove si può leggere che «ha tenuto condotte che nell'attuale contesto del terrorismo di matrice islamica sono motivo di grave turbamento per l'ordine pubblico e di pericolo per la sicurezza nazionale».

Una pronuncia che, al netto della più volte affrontata diversità tra le principali declinazioni della sfera securitaria richiamate in sentenza, nonché dell'esito del vaglio del Giudice costituzionale, appare di interesse, nella misura in cui denota la fragilità di talune libertà dinnanzi ad un potenziale impiego, estremamente elastico della sicurezza nazionale. Una fragilità che si rende ancor più meritevole di approfondimento se si pensa a quanto il terrorismo internazionale, qui richiamato sia divenuto una costante della concreta manifestazione sociale ed istituzionale della dimensione giuridica⁴⁸².

Quanto al recente passato, nel 2020, il tema della sicurezza nazionale si è nuovamente annodato alla materia migratoria, nelle more della Sent. Cost. n. 186/2020.

La Corte, in occasione di questa pronuncia, era stata interessata, su istanza del Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, da una questione «di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

All'interno della sentenza, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), e l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni dell'art. 13, è possibile rinvenire richiami al tema della sicurezza nazionale nei punti 1.5.1 e 2 del ritenuto in fatto.

Quanto al primo riferimento, rifacendosi a quanto sostenuto dal rimettente, la Consulta evidenziava come nel caso di specie mancherebbe «una motivazione circa la necessità e urgenza di introdurre il divieto di iscrizione all'anagrafe» per i richiedenti asilo, né varrebbero in tal senso le ragioni addotte dal Governo, consistenti nell'esigenza di assicurare «l'effettività dei provvedimenti di rimpatrio

⁴⁸² Sul tema, v. G. DE MINICO, *Costituzione emergenza e terrorismo*, cit., pp. 169 ss.

di coloro che non hanno titolo a soggiornare nel territorio nazionale; un accurato esame delle (sempre più numerose) istanze di riconoscimento e di concessione della cittadinanza; la massima accuratezza dell'istruttoria avviata; adeguate politiche di prevenzione della minaccia terroristica. [...] se anche si ritenesse che queste esigenze siano tutelabili attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza, esse non rilevarebbero nel caso di specie, stante la mancata incidenza della norma censurata sulla sicurezza nazionale, sull'efficacia dei provvedimenti di rimpatrio o sulla necessità di svolgere un'accurata istruttoria. Anzi, la corretta registrazione all'anagrafe di chi effettivamente e abitualmente dimora in un determinato Comune finirebbe con il facilitare l'azione dell'ente territoriale e degli organi di sicurezza». Un passaggio di particolare utilità ai fini di questa analisi, poichè è possibile osservare, alla luce di questa pronuncia, una iconica censura della Corte avverso il Governo circa l'interpretazione del perimetro di operatività della sicurezza nazionale, nonché rispetto alla debolezza delle motivazioni addotte per giustificare le scelte da quest'ultimo poste in essere.

Quanto al secondo passaggio citato, invece, ad essere richiamate sono le riflessioni della controparte, e segnatamente dell'Avvocatura generale dello Stato. Quest'ultima affermava «l'inammissibilità della questione sollevata ai sensi dell'art. 77 Cost. in quanto «già decisa dalla Corte nel senso dell'infondatezza» con la sentenza n. 194 del 2019⁴⁸³. Nel merito, la questione sarebbe infondata: da un lato, *in ragione del fatto che il D. L. n. 113 del 2018 si fonderebbe sulla necessità di un «intervento immediato» di modifica della normativa vigente in tema di immigrazione, al fine di tutelare la sicurezza nazionale, ragion per cui in relazione sia all'intero Titolo I del decreto sia al censurato art. 13 non sarebbe riscontrabile l'evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza; dall'altro lato, le norme del decreto, pur riguardando materie diverse, avrebbero una complessiva uniformità teleologica, presentando «una sostanziale omogeneità di scopo», che sarebbe quello «di affrontare temi delicatissimi per la sicurezza nazionale».*

⁴⁸³ A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 1, 2020, pp 339 ss.

Infine, l'ultima pronuncia che si ritiene opportuno inserire nella disamina che occupa è la Sent. Cost. n. 88 del 2023. Questa pronuncia, inerisce ai potenziali profili di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del D. lgs. n. 286/1998. La questione di legittimità sollevata si fondava su di una censura della norma di cui sopra, poiché incompatibile con gli artt. 3 e 117, comma 1 Cost..

La Corte, sul punto, si è espressa per «l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui ricomprende, tra le ipotesi di condanna automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, anche quelle, pur non definitive, per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e quelle definitive per il reato di cui all'art. 474, secondo comma, del codice penale, senza prevedere che l'autorità competente verifichi in concreto la pericolosità sociale del richiedente».

Nel quadro di questa pronuncia, un passaggio affronta il tema della sicurezza nazionale. In tal senso, ci si riferisce al punto 1 del ritenuto in fatto, che evidenzia come il «punto di equilibrio tra il diritto di soggiornare liberamente sul territorio nazionale e il diritto dei cittadini alla sicurezza nazionale non potrebbe essere rimessa al giudice, ma dovrebbe restare di esclusiva competenza del legislatore».

Un richiamo che, ancora una volta, ribadisce la necessità di maggiore chiarezza sul tema. Chiarezza che è, ad un tempo, garanzia del cittadino avverso eventuali abusi dei pubblici poteri, come elemento caratterizzante la distribuzione di poteri tra gli attori dell'orizzonte istituzionale. Un processo distributivo in cui la determinazione dei contorni della sicurezza nazionale appare politica per eccellenza. Del resto non potrebbe essere altrimenti, poichè essa è il presupposto per la perduranza della comunità politica "stato" e la sua definizione è necessariamente legislativa, nella misura in cui, essendo un istituto che conferisce una durevole stabilità all'infrastruttura socio-giuridica statuale, il suo governo non può non essere riferibile al soggetto titolare della sovranità. Decidere, infatti, di cosa sia la

sicurezza nazionale significa avere il potere di scegliere quali siano, o possano essere, gli elementi inderogabili dell'identità di una data comunità politica organizzata. Pertanto, questa capacità di condizionamento politico e giuridico, *rectius* costituente⁴⁸⁴, può di fatto condizionare profondamente l'esercizio della sovranità. Ecco perché, in un orizzonte di democrazia indiretta, al netto delle sempre più "rumorose" rivendicazioni in materia di democrazia deliberativa⁴⁸⁵ o discorsiva⁴⁸⁶, altresì premesso che la sovranità appartiene al popolo, e che pertanto il primo titolare del potere decidente in materia di sicurezza nazionale è quest'ultimo, occorre imputare, una simile facoltà all'organo che ancora oggi raccoglie, nonostante la perdurante crisi della rappresentanza politica di matrice novecentesca⁴⁸⁷, i "custodi della volontà popolare": il Parlamento.

Parte II

Dall'eterogeneità dei livelli alla diversificazione per materia: la sicurezza nazionale nelle fonti interne.

II.1 La produzione interna prima del 1989 - II.2 La produzione interna dopo il "disgelo" - II.3 La produzione interna a seguito dell'11 settembre

⁴⁸⁴In tema di potere costituente, v. M. GOLDONI, C. MORTATI (a cura di), *La teoria del potere costituente*, Macerata, Quodlibet, 2020

⁴⁸⁵Per utili spunti in tema di democrazia deliberativa, v. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *federalismi.it*, fasc. 1 numero speciale, 2017

⁴⁸⁶Sul punto, si rinvia a J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, L. CEPPA (a cura di), Bari, Editori Laterza, 2013

⁴⁸⁷A riguardo, si v. l'affresco di ampio respiro offerto da P. BILANCIA (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, Giappichelli editore, 2018

II.1. La produzione interna prima del 1989

Fatto, senza presunzione di esaustività, questo breve excursus giurisprudenzial-costituzionalistico, occorre riorientare lo sguardo alla produzione normativa nazionale. In tal senso, l'indagine che si intende sviluppare, al pari di quanto posto in essere con riferimento alle pronunce della Corte Costituzionale, si tradurrà nella ricerca di espressi riferimenti al tema della sicurezza nazionale in seno alla produzione legislativa e sub legislativa, italiana, nonché alle tracce di tal guisa rinvenibili negli atti avente forza di legge.

Al contrario della rassegna giurisprudenziale di cui sopra, tuttavia, l'affresco che ci si accinge a sviluppare seguirà un criterio espositivo di natura cronologica, al fine di definire, non solo le materie interessate dalla sicurezza nazionale, ma le tempistiche di loro progressiva adesione al tema di cui si discute.

La variabile tempo, infatti, rappresenterà il fulcro intorno al quale si svilupperanno i paragrafi di cui si compone questa sezione dell'analisi. Nello specifico, è parso opportuno identificare quali punti di svolta della produzione normativa quegli eventi che, in un certo senso, hanno rappresentato su scala globale dei evidenti punti di frattura degli equilibri geopolitici, tali da generare riverberi giuridicamente rilevanti tanto sul piano internazionale quanto su quello interno⁴⁸⁸.

In dettaglio ad essere stato eletto quale primo snodo temporale del lavoro, è il nove novembre dell'ottantanove (giorno della "caduta politica del muro di Berlino) e di concreto avvio del disgelo di quella cortina di ferro che per decenni aveva condizionato pesantemente lo scacchiere internazionale e segnatamente la quotidianità dei popoli europei⁴⁸⁹. Si è, poi, ritenuto opportuno eleggere quale ulteriore punto di svolta l'undici settembre del 2001. Giorno in cui, a seguito dell'abbattimento delle torri gemelle da parte di alkaeda, si ebbe l'avvio di quel

⁴⁸⁸Sul rapporto tra produzione del diritto ed evoluzione geopolitica, si v. F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico, VI edizione*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 3

⁴⁸⁹Quanto ai riflessi sistemici, in prospettiva giuridica, avuti a seguito della caduta del muro di Berlino, v. F. VIOLA, *pace giusta e guerra giusta. Luci e ombre nel diritto internazionale contemporaneo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2003, pp. 212. Circa, invece, la sua valenza simbolica nella riflessione giuspubblicistica, v. le riflessioni di F. LANCHESTER, *Il muro e la storia*, in *Nomos*, <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/parlalex/il-muro-nella-storia/>

processo di normalizzazione dell'emergenza terroristica internazionale entro le esperienze statuali di tradizione occidentale, ormai tanto radicato da potersi considerare un loro elemento endemico⁴⁹⁰.

Pertanto, in ossequio a queste precisazioni, occorre richiamare in prima battuta la Legge Costituzionale n. 3, del 26 febbraio 1948. In particolare, ad essere rilevante ai fini dell'indagine è il Titolo VI, e segnatamente l'art. 50. La fonte, attraverso la cui adozione veniva alla luce lo Statuto speciale della regione Sardegna, infatti, prevedeva la possibilità di scioglimento del consiglio regionale « per ragioni di sicurezza nazionale». La medesima fonte, poi, a seguito di una riforma del 2001⁴⁹¹, ha visto ampliati i profili di interesse circa la materia di cui in discussione. In particolare, con l'art. 3, della Legge costituzionale n.2, /2001, e segnatamente al comma I, lettera M, è stata aggiunta l'ipotesi di rimozione, con decreto motivato del Presidente della Repubblica, la rimozione del Presidente della Regione, se eletto a suffragio universale e diretto, ancora una volta, «per ragioni di sicurezza nazionale».

Di analogo tenore è la fonte immediatamente successiva, anch'essa di rango costituzionale, volta ad introdurre in seno all'ordinamento giuridico lo statuto speciale della regione Valle D'Aosta⁴⁹². Al pari di quanto previsto per la Regione Sardegna, In particolare, al titolo IX, art. 48 la sicurezza nazionale è fatta rientrare tra le ragioni poste a fondamento del possibile scioglimento del Consiglio regionale⁴⁹³.

Anche nel caso della Valle D'Aosta, il contenuto statutario ha subito integrazioni nel corso del 2001. Anno in cui, con la Legge Costituzionale n. 2/2001, veniva aggiunta (attraverso l'art. 2, I comma, lettera M) la possibilità di procedere, Con decreto motivato del Presidente della Repubblica, alla rimozione del Presidente

⁴⁹⁰V. T. GIUPPONI (a cura di), *Democrazia e terrorismo. Diritti fondamentali e sicurezza dopo l'11 settembre 2001*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006

⁴⁹¹V. L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2, art. 3, com. 1, let. M

⁴⁹²V. in tema di principio autonomistico nel quadro del contesto proprio della regione Valle D'Aosta, A. MASTROPAOLO, *Ieri, oggi, domani, quale autonomia per la Valle D'Aosta?*, in *federalismi.it*, fasc. 11, 2018

⁴⁹³V. L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 4, titolo IX, art. 48

della Regione, per ragioni di sicurezza nazionale; al pari di quanto appena riportato in tema di statuto speciale della Regione Sardegna.

Ulteriore analogia, se pur circoscritta al solo consiglio regionale, è poi rinvenibile con riferimento al caso dello statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige⁴⁹⁴, che, come le coeve due fonti appena analizzate, prevede espressamente la tutela della sicurezza nazionale quale ragione legittima per il suo scioglimento⁴⁹⁵.

L'attenzione dimostrata per il tema da parte degli statuti speciali è poi rafforzata dalla Legge Costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, ed in particolare dal suo cap. 2, art 22. Questa fonte, atta ad introdurre lo statuto della regione Friuli-Venezia Giulia⁴⁹⁶, sancisce, infatti, che «Il Consiglio regionale può essere sciolto, [...] per ragioni di sicurezza nazionale». Lo statuto in questione ha subito, al pari di quello sardo e valdostano, una integrazione nel 2001⁴⁹⁷. Intervento a cui si deve l'introduzione, all'art. 5, comma 1, lettera i, dell'ipotesi di rimozione del Presidente della Regione (ove eletto a suffragio universale e diretto), sempre con decreto motivato del Presidente della Repubblica, quando lo richiedano ragioni di sicurezza nazionale.

È interessante notare come, alla luce dei riferimenti appena richiamati, la sicurezza nazionale si dimostri prevalente rispetto all'effettività del paradigma democratico. Una prevalenza, tuttavia, solo apparente, o se si vuole temporalmente circoscritta, poiché l'istituto di cui si discute essendo ancorato alla "resilienza" tanto dello stato apparato quanto di quello comunità (altresì della loro dimensione aggregata), esercita una funzione di garanzia dello stesso paradigma democratico. Quest'ultimo, infatti, viene sospeso dall'istituto della sicurezza nazionale, non già per ragioni estranee alla dimensione democratica, bensì nell'interesse del suo legittimo esercizio ove dovesse essere stato viziato da fattori di destabilizzazione

⁴⁹⁴ Una declinazione del principio autonomistico, quella trentina, che ancora oggi suscita in dottrina taluni interrogativi riferibili alle possibili prospettive evolutive della disciplina statutaria. V.G. LANZINGER, *La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?*, in *federalismi.it*, fasc.7, 2020, pp. 187 ss.

⁴⁹⁵ ci si riferisce, in tal senso, alla L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 5, ed in particolare al Titolo II, art 27.

⁴⁹⁶ Per approfondimenti circa la declinazione friulana, v. D. ROSSI, *Le radici storiche dell'autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia*, in *federalismi.it*, fasc. 18, 2020, pp. 263 ss.

⁴⁹⁷ V. L. Cost. 31 gennaio 2001, n. 2

della specifica tipologia di sicurezza che occupa. In simili circostanze, infatti, si avrebbe un potenziale nocumento per l'infrastruttura istituzionale ed il tessuto socioeconomico nel suo complesso. Questa ricercanda "unità nella tutela", pur potendo apparire antitetica al principio autonomistico, di cui si è avuto modo di parlare approfonditamente nel precedente capitolo, è in realtà, alla stregua di quanto poc'anzi detto con riferimento al binomio sicurezza-democrazia, funzionale allo stesso principio leso, nella misura in cui l'autonomia può trovare la propria pienezza solo attraverso la concomitante esistenza della statualità in nome della quale viene temporaneamente limitata. Del resto, per quanto superfluo, è opportuno ricordare come a seguito della rimozione o scioglimento di cui in discussione non sia osservabile una qualche forma di commissariamento governativo dell'ente regione, come accade per altre ragioni e con riferimento ad altre tessere del mosaico politico-amministrativo del Paese⁴⁹⁸. Al contrario, a chiudere il processo di salvaguardia della sicurezza nazionale è proprio il ritorno al voto, veicolo privilegiato dell'effettività del principio democratico, il cui esercizio è posto in essere da quella porzione di popolo italiano interessato dalla regione di cui si discute, primo beneficiario del principio autonomistico.

Il successivo punto d'emersione, che qui si intende richiamare, riguarda ancora una volta l'ente regione, e segnatamente le funzioni amministrative trasferite, nel settantasei, a quest'ultimo dallo Stato in materia di gestione del litorale marittimo, delle aree demaniali⁴⁹⁹ immediatamente prospicienti, delle aree del demanio fluviale, quando il loro impiego abbia finalità turistiche e ricreative⁵⁰⁰.

Ciò che rileva, in questo caso, non è il trasferimento in sé considerato, quanto piuttosto il limite posto dal legislatore nazionale, il quale esclude dalla delega le

⁴⁹⁸ Ci si riferisce, in tal senso, ai fenomeni di infiltrazione mafiosa degli enti locali ed al loro commissariamento ex art. 143, D. lgs. 267/2000 "TUEL". Sul punto, v. R. ROLLI, *Principio di democrazia e scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose: la partecipazione alla luce del pensiero di Mario Nigro*, in *Nomos*, fasc. 1, 2024

⁴⁹⁹ V., per una ricostruzione sistematica dell'istituto, M. ESPOSITO, *I fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni comuni*, Torino, Giappichelli Editore, 2018

⁵⁰⁰ Il riferimento, in tal senso, è al Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, Titolo III, Capo III, art. 59; emanato in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di sicurezza nazionale. Inoltre, quasi in una sorta di reiterazione escludente, il legislatore ribadisce che il trasferimento di funzioni non si applica ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato. Giova inoltre evidenziare come l'identificazione di siffatte aree, pur da definirsi attraverso un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la difesa, dell'ormai scomparso ministro per la marina mercantile e dell'altrettanto nominalmente riformato ministro per le finanze, rimaneva soggetto ad un processo dialogico tra centro e periferia⁵⁰¹, cristallizzato nell'obbligo (per la Presidenza del Consiglio dei Ministri) di sentire, sul tema, le regioni interessate.

Pare doveroso rimarcare come l'obbligo di "sentire" le regioni non implichi la doverosità di una decisione governativa da queste ultime condivisa. Tuttavia, in essa può forse leggersi una possibile traccia, anche nel quadro del perseguimento della sicurezza nazionale, di quel principio di leale collaborazione di cui si nutre, o forse dovrebbe nutrirsi, il modello regionale italiano.

Un rapporto che, al contrario, sfocia spesso in occasioni di conflitto, che già i costituenti avevano preventivato poter venire alla luce ma che, al contrario di quanto da costoro immaginato, stentano a risolversi attraverso soluzioni squisitamente politiche, necessitando sempre più dell'intervento pacificatore della Corte costituzionale.

A distanza di poco più di un decennio, la sicurezza nazionale è tornata a farsi largo emergendo, questa volta, all'ombra degli sforzi regolatori del diritto di sciopero⁵⁰². In particolare, la fonte cui ci si riferisce è il Decreto del Presidente della Repubblica n. 568, del 28 settembre 1987. Con questa fonte, l'ordinamento italiano recepi, facendole proprie, le norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale per il personale del comparto delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione, di cui all'art. 7 del Decreto del Presidente della Repubblica 5

⁵⁰¹ Quanto al principio autonomistico, alla luce del quale occorre leggere questo rapporto, v. da ultimo M. COSULICH, *Autonomia e specialità dell'ordinamento repubblicano*, Torino, Giappichelli, 2024

⁵⁰² Per una ricostruzione dei profili costituzionali di tale diritto v. G. PINO (a cura di), *L'assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, Torino, Giappichelli Editore, 2021; V. SGRÒ, *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro*, Torino, Giappichelli, 2022

marzo 1986, n. 68. Nello specifico, la Federazione delle Associazioni e Sindacati Nazionali dei Funzionari Direttivi dello Stato, per il triennio 1985-87., aveva previsto nel proprio codice di autoregolamentazione che gli scioperi sarebbero stati proclamati «in modo tale da non arrecare danni alla salute ed alla incolumità della collettività, né provocare gravi turbative nell'ordine pubblico ed alla sicurezza nazionale».

Ulteriori profili di interesse sul tema riguardano, poi, l'attenzione dimostrata, dapprima dalla compagine sindacale autrice del regolamento ed in seconda battuta dal legislatore, per la tenuta dell'identità politico-costituzionale italiana. Infatti, se con il passaggio rappresentato, il diritto di sciopero veniva limitato al fine di garantire la sicurezza nazionale, la fonte prevedeva come esso, pur non potendo essere esercitato per perseguire fini politici, risultasse di contro ammissibile come forma di aggregazione e di reazione in casi di particolare gravità, in cui si profili un effettivo pericolo per le istituzioni democratiche, poiché è strettamente connessa agli interessi «dei lavoratori la difesa dell'ordinamento democratico».

Torna, in questo frangente, la ratio esposta con riferimento alla possibilità di esercitare un potere governativo di rimozione degli organi politici dell'ente regione, sulla base di ragioni connesse alla sicurezza nazionale. L'elemento democratico, infatti, si afferma quale orizzonte d'azione dell'istituto, in grado di sospendere libertà estremamente care all'identità costituzionale italiana, di sospendere financo gli effetti dell'esercizio della stessa pratica democratica e, in egual misura, di ripristinare quelle libertà sospese nell'interesse della «tenuta dello Stato di diritto ove sia proprio l'effettività del principio democratico a richiederlo»⁵⁰³.

A distanza di pochi mesi, la sicurezza nazionale riemerse, questa volta negli interstizi di una fonte di particolare complessità, poiché volta a disciplinare l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ci si riferisce, in tal senso, alla Legge n. 400 del 23 agosto 1988, e segnatamente al Capo II, art. 12.

⁵⁰³Un tema estremamente caro alla dottrina, nonché particolarmente arato nel corso degli ultimi anni. V. il recente contributo di V. PIERGIGLI, *Limitazioni o sospensioni? Riflessioni postume sulle compressioni dei diritti al tempo del Covid-19*, in *DPCE online*, fasc. 3, 2023, pp. 2597 ss.

La fonte in questione, infatti, affrontando l'istituenda Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri evidenziava come essa dovesse avere compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale. La fonte, contestualmente, ha escluso da queste materie gli indirizzi generali relativi alla giustizia, alla politica estera, alla difesa e soprattutto (perlomeno ai fini di questo lavoro) alla sicurezza nazionale.

Un richiamo all'istituto che, in modo piuttosto lapalissiano, denota la sua risalente natura spiccatamente stato-centrica, che tuttavia, come già evidenziato *supra*, non esclude in modo assoluto il contributo regionale dai processi di acquisizione delle informazioni utili alla decisione pubblica in materia di sicurezza nazionale. Ciò che di contro parrebbe affermarsi sul punto è, probabilmente, una riserva "capitolina" in materia di determinazione dei concreti indirizzi d'azione.

La qualcosa potrebbe porre l'ente di cui si discute in una posizione di particolare rilevanza in una prospettiva di riforma del quadro normativo in materia di sicurezza nazionale, di cui pure si proverà a tratteggiare delle possibili piste di indagine nel prossimo capitolo. In particolare, Essa rappresenta, infatti, congiuntamente alla conferenza stato-città⁵⁰⁴, un osservatorio privilegiato per l'analisi dello "stato di salute" della Repubblica, nell'accezione che della stessa ne dà l'art. 5 Cost⁵⁰⁵. D'altro canto, proprio questa capacità di sintesi, se messa a sistema con la sua terzietà rispetto ai processi di costruzione della decisione securitaria, la pone (al pari della sua omologa poc'anzi richiamata) nella condizione di rappresentare un efficace "custode dei custodi", tale da supportare e non certo sostituire gli attuali organi di controllo, impegnati nel presidio della Legalità dell'azione governativa in materia di sicurezza nazionale.

⁵⁰⁴Quanto ai due organi di cui in discussione v. F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc.1, 2019; A. STERPA, *La conferenza dei Presidenti delle Regioni come organo interregionale: una soluzione coerente nella perdurante attesa delle riforme*, in *federalismi.it*, fasc. 6, 2023, pp. 202 ss.

⁵⁰⁵Sul tema v. L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2018; R. CALVANO, *L'art.5, tra promozione e compressione del principio autonomista*, in *federalismi.it*, fasc. 10, 2018

II.2 La produzione interna dopo il “disgelo”

A quanto evidenziato, occorre poi accostare un ulteriore punto di “emersione giuridica” dell’istituto che, pur essendo temporalmente prossimo rispetto alla fonte appena riportata, se ne discosta profondamente in ragione della materia di suo riferimento.

Con la Legge n. 185, del 9 luglio 1990, Infatti, il legislatore ha inteso mettere mano alla normativa in tema di controllo dell'esportazione, dell'importazione e del transito dei materiali di armamento.

In particolare, il Capo IV della I Sezione, e segnatamente l’art. 10 bis⁵⁰⁶, evidenzia come, Tranne per i casi in cui il trasferimento dei beni di cui sopra possa costituire grave pregiudizio per la sicurezza nazionale, non può essere sottoposta a vincoli o divieti l'esportazione di componenti e parti di ricambio se il destinatario fornisce una dichiarazione d’uso nella quale si attesti che i materiali sono o saranno integrati nei propri prodotti e, pertanto, non potranno essere successivamente trasferiti o esportati come tali se non a fini di manutenzione o riparazione.

Inoltre, sempre con riguardo alla medesima fonte, ed in particolare alla Sezione III, art.15 c. 1-bis⁵⁰⁷, l’istituto della sicurezza nazionale torna a far sentire il suo potenziale condizionante, rientrando tra le ragioni che Il Ministero degli affari esteri può far valere, quale causa di giustificazione di una provvisoria sospensione, previa verifica con lo Stato membro, degli effetti della autorizzazione generale nei riguardi di un destinatario dei beni di cui sopra situato in altro Stato membro.

Il legislatore ha scelto di riferirsi, in questa occasione, alla sicurezza nazionale in qualità di interesse essenziale, ad essa accostando (sul medesimo piano di rilevanza (l’ordine pubblico e la pubblica sicurezza).

Questa fonte è un chiaro indicatore di quanto la sicurezza nazionale includa, ormai da tempo, tra le molte sue sfaccettature il funzionamento della difesa militare, non solo nella sua accezione di concreto intervento bellico o di operazione di

⁵⁰⁶ articolo introdotto con Il D. Lgs. 22 giugno 2012, n. 105, c. 3

⁵⁰⁷ introdotto in occasione del D. Lgs. 22 giugno 2012, n. 105

“*peacekeeping*”⁵⁰⁸, ma anche quando declinata nei suoi ambiti funzionali all’effettiva realizzazione delle predette iniziative. Appare comunque doverosa una precisazione circa le tempistiche di sua adozione da parte del Legislatore. La fonte, infatti, ha visto la luce in concomitanza della dissoluzione della “cortina di ferro”, che per lungo tempo aveva caratterizzato le relazioni internazionali all’indomani della conclusione del secondo conflitto globale. È, dunque, presumibile la percezione, da parte del legislatore, della necessità di intervenire su di una materia che, al netto degli equilibri geopolitici contingenti, si riteneva essere cruciale per la conservazione della comunità politica nazionale. Elemento utile ai fini dell’indagine, nell’ottica di una selezione delle materie inderogabilmente riferibili alla sicurezza nazionale.

A distanza di un anno, poi, l’istituto è tornato ad interessare l’attività del legislatore, Ancora una volta manifestandosi in qualità di veicolo di una eccezionalità giuridica, volto a definire il perimetro d’una porzione di realtà impermeabile all’ordinario “fluire della norma”. Il caso di specie ha coinvolto la Legge n. 394, del 6 dicembre 1991, la quale definisce la normativa quadro in tema di aree protette⁵⁰⁹. In dettaglio, ciò che interessa ai fini dell’analisi è il comma 1 bis dell’art. 15⁵¹⁰, il quale prevede che sono esclusi dai beni demaniali, o aventi il medesimo regime giuridico, statali e regionali, presenti nel territorio del parco nazionale conferibili in concessione gratuita all’Ente parco, quelli destinati alla difesa e alla sicurezza nazionale, Il passaggio è interessante poiché, rilevando (ai fini della trasferibilità dei beni di cui sopra) il preminente interesse pubblico alla tutela dell’ambiente⁵¹¹ e della conservazione dell’area protetta, l’istituto oggetto del lavoro si dimostra intrinsecamente prevalente, emergendo dal discrimine in questione un’intrinseca

⁵⁰⁸ Quanto ai profili giuridicamente rilevanti delle operazioni di *peacekeeping-peacebuilding*, v. L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di peacekeeping ed il valore costituzionale della pace alla luce della n. 145/2016*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2018; I. CARACCILO, U. MONTUORO (a cura di), *Ricostruzione della pace, giustizia e tutela dei diritti*, Torino, Giappichelli Editore, 2021

⁵⁰⁹ V. G. DI PLINIO, *Aree protette vent’anni dopo. L’inattuazione “profonda” della Legge n. 394/1991*, in *Riv. Quad. di Diritto dell’Ambiente*, fasc. 3, 2011, pp. 29 ss.

⁵¹⁰ Il passaggio è stato interessato da un intervento di riforma del 2020. In dettaglio, si v. D. L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120.

⁵¹¹ Quanto all’interesse di cui in discussione v. P. LOGROSCINO, C.P. GUARINI, *Il principio ambientalista tra immanenza e scrittura costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, fasc. 1, 2024, pp. 171 ss.

resistenza del secondo rispetto alla dimensione ambientale e paesaggistica. Ciò, se si pone a sistema con l'attuale rilievo costituzionale della questione "ecologica", nonché con l'assenza di un intervento del legislatore di segno contrario (atto a mutare l'approccio rispetto al caso di specie), rende questo richiamo un indicatore del grado di sensibilità sistemica che ha l'ordinamento giuridico italiano rispetto ai fenomeni di compromissione della sicurezza nazionale.

Abbandonando per un istante la dimensione statica della ricchezza, iconicamente rappresentata dal godimento di un bene immobile, occorre riorientare lo sguardo, spendendo alcune parole circa la capacità del tema di incidere sulla sua dimensione dinamica, ovvero sul grado di condizionabilità, da parte della sicurezza nazionale, delle meccaniche di mobilità dei flussi di valore, e segnatamente delle dinamiche societarie. Giova in tal senso richiamare il Decreto Legge n. 332, del 31 maggio 1994, poi convertito con modificazioni dalla legge n. 474, del 30 luglio 1994, nonché ulteriormente oggetto di modifiche a seguito dell'adozione del Decreto Legge 15 marzo 2012, n. 21.

La fonte in questione, atta ad introdurre Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni, all'art. 3, comma 1, ha stabilito, per Le società operanti nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni e degli altri pubblici servizi), nonché per le banche e le imprese assicurative, direttamente o indirettamente controllate dallo Stato o da enti pubblici anche territoriali ed economici, la possibilità di prevedere, all'interno del proprio statuto, un limite massimo di possesso azionario non superiore, al cinque per cento. La soglia in questione si riferiva al singolo socio, al suo nucleo familiare, comprendente il socio stesso, il coniuge non separato legalmente e i figli minori, ed al gruppo di appartenenza: per tale intendendosi il soggetto, anche non avente forma societaria, che esercita il controllo, le società controllate e quelle controllate da uno stesso soggetto controllante, nonché le società collegate.

Il legislatore, in questa sede, ha inteso rafforzare il limite di cui sopra prevedendo che simili compressioni delle libertà economiche riguardassero financo i soggetti che, direttamente o indirettamente, anche tramite controllate, società fiduciarie o interposta persona aderiscono anche con terzi ad accordi relativi all'esercizio del

diritto di voto o al trasferimento di azioni o quote di società terze o comunque ad accordi o patti di cui all'articolo 10, comma 4, della legge 18 febbraio 1992, n. 149, come sostituito dall'articolo 7, comma 1, lettera b), del decreto di cui in discussione, in relazione a società terze, qualora tali accordi o patti riguardino almeno il dieci per cento delle quote o delle azioni con diritto di voto se si tratta di società quotate, o il venti per cento se si tratta di società non quotate.

Come già osservato in occasione della rassegna giurisprudenziale della Consulta, tornano ad emergere dei punti di contatto tra la sicurezza nazionale ed il ruolo dello stato nei mercati, potendosi ulteriormente constatare la cedevolezza di libertà storicamente radicate entro la tradizione liberal democratica europea dinnanzi ad eventi di tal guisa. Già ben prima del consolidamento dei fenomeni di guerra ibrida o asimmetrica, infatti, era chiara, per il legislatore italiano, la necessità di impedire l'emersione di potenziali pericoli per la sicurezza nazionale di matrice economica. Una consapevolezza di particolare pregio, se si pensa che l'intervento vedeva la luce nel pieno dispiegarsi del processo di globalizzazione⁵¹² e nel quadro dell'esplosione della cd. New economy⁵¹³; entrambi fenomeni che, nel corso dei successivi decenni avrebbero rappresentato effettivi contesti di emersione di concrete minacce alla statualità occidentale⁵¹⁴.

Una ulteriore fonte, coeva al decreto appena rappresentato, offre poi ulteriori spunti di riflessione, ci si riferisce, in tal senso, al D.M. del Ministero degli Affari Esteri, n. 604, del 7 settembre 1994.

Il decreto ministeriale affrontava la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

⁵¹²Per utili spunti di riflessione, anche in prospettiva futura, v. F. BALAGUER CALLEJON, *Il futuro del costituzionalismo in un mondo (ri)globalizzato: mediazioni negative nella globalizzazione frammentata*, in *Nomos*, fasc. 3, 2023

⁵¹³V. C. FELICE, N. MATTOSIO, *New Economy. Dall'homo faber all'homo sapiens*, Milano, FrancoAngeli, 2006

⁵¹⁴V. T.E. FROSINI, *Il Costituzionalismo nella società tecnologica*, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione, tomo I, Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale, in *Consulta online*, 2020, pp. 1 ss.

Ai fini dell'analisi che occupa è singolare notare come vi sia espressa traccia dell'istituto solo all'art. 2, ed in particolare alla lettera qq, entro cui il regolatore ministeriale sottopone a specifiche garanzie di riservatezza le comunicazioni dagli organi nazionali che trattano materie attinenti alla sicurezza nazionale.

La singolarità appena richiamata si rileva nella estrema varietà di interessi, soggetti e filiere, la cui produzione documentale, investita dal vincolo di inaccessibilità per motivi attinenti alla sicurezza, alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale ed alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, parrebbe permeare l'intero impianto normativo, pur rimanendo sottintesa, salvo che nel passaggio appena richiamato.

Lo stesso riferimento alla sicurezza, alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla correttezza delle relazioni internazionali, sembrerebbero essere, in qualche modo, sfaccettature della sicurezza nazionale. Nonostante ciò, essa trova espressa menzione solo in un piuttosto vago passaggio intermedio,. Un'ampiezza, quella degli interessi suscettibili di intercettare l'istituto, che giunge a sfiorare ambiti estremamente lontani da ciò che si è avuto modo di rilevare, perlomeno sul piano delle fonti.

A riguardo, si pensi ai plurimi riferimenti, svolti dal legislatore in occasione della Legge n. 40, del 6 marzo 1998.

In questa occasione, ad essere oggetto dell'azione nomopoietica è la materia migratoria, e segnatamente il regime giuridico dello straniero in Italia⁵¹⁵. Una materia che pure è stata già oggetto di analisi con riferimento alla giurisprudenza della Consulta.

Nello specifico, ad essere suscettibile di osservazione è, ai fini del lavoro, il Titolo I, art. 2, comma 6; il quale sancisce che La protezione diplomatica, esercitabile nei limiti e nelle forme previsti dalle norme di diritto internazionale, può essere limitata in presenza di motivate e gravi ragioni attinenti alla amministrazione della giustizia e alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale.

⁵¹⁵Circa entrambi i profili appena richiamati, si v. O. SPATARO, *Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo statuto giuridico del migrante*, Torino, Giappichelli Editore, 2020

L'istituto in questione, poi, riemerge a margine del Titolo II, Capo I, art. 4, comma 6. Un passaggio in cui è espressamente previsto il divieto di ingresso, nel territorio dello Stato, a gli stranieri espulsi, salvo che abbiano ottenuto la speciale autorizzazione o che sia trascorso il periodo di divieto di ingresso, ed a gli stranieri che debbono essere espulsi e quelli segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini del respingimento o della non ammissione per gravi motivi di ordine pubblico, di sicurezza nazionale e di tutela delle relazioni internazionali.

Il tema dell'espulsione dello straniero torna, poi, ad incrociare quello della sicurezza nazionale in occasione del comma 5, art. 7, Capo I, Titolo II. Nel passaggio citato si legge, infatti, che Nei confronti del titolare della carta di soggiorno l'espulsione amministrativa può essere disposta solo per gravi motivi di ordine pubblico o sicurezza nazionale.

In fine, sempre la medesima fonte, torna a far riferimento alla sicurezza nazionale quando ad essere disciplinato è l'insieme delle incombenze burocratiche sottese all'ingresso o alla permanenza, su territorio nazionale, dello straniero, ove costui sia un cittadino di uno Stato membro U.E. In particolare, alla lettera, B, comma 2, art. 45, Titolo VI, è possibile leggere come lo Stato sia tenuto ad «assicurare la massima semplificazione degli adempimenti amministrativi richiesti ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea per la documentazione del diritto di ingresso e soggiorno in Italia, nonché per l'iscrizione anagrafica nelle liste della popolazione residente, con eliminazione di ogni atto o attività non essenziale alla tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza nazionale e della sanità pubblica».

I riferimenti qui riportati appaiono in grado di evidenziare come l'istituto sembri idoneo ad attivare deroghe, non solo al quadro normativo interno, ma anche al diritto internazionale ed ai contributi giuridici unionali⁵¹⁶. A ciò si aggiunge un ulteriore profilo analitico, circa la distinzione del piano della sicurezza nazionale da quello dell'amministrazione della giustizia, della tutela delle relazioni internazionali, della sanità pubblica e dall'ordine pubblico. Se quest'ultimo profilo,

⁵¹⁶V. diffusamente E. SOMMARIO, *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Torino, Giappichelli Editore, 2018

come già si è avuto modo di evidenziare in occasione del primo capitolo, effettivamente diverge dall'istituto che occupa, appare (al contrario) discutibile non far confluire l'amministrazione della giustizia entro quel mosaico di funzioni pubbliche, dal cui esercizio dipende l'effettivo funzionamento dell'infrastruttura istituzionale dello Stato, oggetto in modo sufficientemente pacifico degli sforzi securitari di cui in discussione. Sia consentito, sul punto, far notare un aspetto che, forse più di tutti, appare iconico di questa relazione.

La giustiziabilità dei diritti, oltre a rappresentare una di quelle peculiari funzioni del diritto e delle infrastrutture istituzionali che del diritto sono il presupposto, secondo taluni, o la manifestazione soggettiva, secondo talaltri⁵¹⁷, rappresenta la componente di risultato dell'esercizio di uno dei poteri dello Stato, nella loro accezione storica. Pertanto, l'esercizio della giustizia è una di quelle inderogabili funzioni biologiche della statualità da cui dipende la salute dello Stato, in presenza della cui compromissione, anche solo parziale, è osservabile una compromissione dello Stato stesso.

Analogo discorso potrebbe farsi per il tema delle relazioni internazionali, le quali non solo concorrono a determinare la sopravvivenza dello Stato entro la comunità internazionale, ma sono la manifestazione tangibile del processo di estrinsecazione della sovranità nella sua accezione esterna⁵¹⁸. Pertanto, ogni qualvolta ci si interroghi sui connotati della sicurezza nazionale, una loro esclusione implicherebbe l'espulsione dall'equazione giuridica di una "costante" dell'entità statuale, in assenza della quale una soggettività politica non potrebbe essere qualificata come Stato.

In fine, quanto alla materia della sanità pubblica, il discorso appare ben più complesso. La recente pandemia da Covid-19 ha infatti dimostrato come il tema della salute possa, in taluni frangenti emergenziali, impattare tanto sull'effettiva

⁵¹⁷Ci si riferisce, in tal senso, alla diatriba tra la scuola kelseniana e le posizioni istituzionaliste, inerente al rapporto che sussiste tra l'ordinamento e la società. Circa le differenti posizioni appena richiamate, v. A. ABIGNENTE, F. CIARAMELLI, U. POMARICI (a cura di), *Validità, diritti, effettività. Pagine di filosofia del diritto del Novecento*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

⁵¹⁸Si v. quanto alle differenti sfaccettature della sovranità, nonché alle sfide che la interessano, G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in *Recte sapere, Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, Tomo II, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 1373 ss., spec. p. 1376

performatività dello Stato apparato quanto sulla tenuta del tessuto socioeconomico⁵¹⁹. Qualora, tuttavia, si volesse soprassedere su taluni profili resi tragicamente evidenti dall'emergenza poc'anzi richiamata, resterebbe comunque possibile concepire la salute pubblica come il livello di salute dello Stato comunità, dalla cui sopravvivenza fisica dipende la sopravvivenza dello Stato apparato. Non è possibile prescindere dalla sopravvivenza nel tempo di un popolo perché si possa avere la sopravvivenza dell'apparato di norme ed istituzioni che quel popolo ha eletto come strumento di autogoverno. Di qui la necessità di considerare questo tema come legato a doppio filo con la sicurezza nazionale, poichè una simile scelta escluderebbe, di fatto, l'esistenza stessa del popolo dal novero di componenti suscettibili di condizionare l'effettivo livello di tutela del paradigma securitario.

La formulazione del Legislatore oggetto d'analisi deve dunque ritenersi discutibile, quando non del tutto censurabile, tanto più che l'evanescenza semantica dell'istituto non permette di interpretare (con un sufficiente grado di certezza) i riferimenti in questione come meri pleonasmi del legislatore.

Inoltre, giova segnalare, per dovere di chiarezza, come gli elementi di interesse appena rappresentati, che vedono la sicurezza nazionale sfiorare la "questione migratoria", siano stati fatti confluire dal legislatore, nel 1998, all'interno del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero⁵²⁰.

Sempre del novantotto è, poi, una ulteriore fonte, il Decreto Legislativo n. 112, del 31 marzo 1998. Il D. Lgs, denominato "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", costruisce, in occasione del Titolo III, capo VI, art. 98, comma 1, let. C, un interessante vincolo funzionale tra la regolamentazione della circolazione, e la salvaguardia della sicurezza nazionale.

L'istituto, in questa sede, subisce una notevole dilatazione semantica, poichè il suo presidio si dimostra, agli occhi del legislatore, dipendente dalle modalità con cui,

⁵¹⁹Per una lettura di ampio respiro di questo rapporto, v. F. GRANDI, *L'Art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o "recrudescenza" di un Dovero?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2021, pp. 82 ss.; A. MAZZOLA, *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in *Consulta online*, fasc. 2, 2021, pp. 629 ss.

⁵²⁰ D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286

in seno all'ordinamento, viene regolata una delle più frequenti e naturali attività umane⁵²¹. Tuttavia, sempre il novantotto dimostrò come si iniziasse a percepire una nuova e più intensa esigenza di sicurezza, se si pensa a quanto riferimenti estensivi, come quello appena citato, si accostarono a declinazioni che si potrebbero qualificare come iperparticolaristiche.

Il riferimento, in tal senso, è al Decreto del Presidente della Repubblica n. 367, del 13 luglio 1998.

Con questo D.P.R. si è inteso semplificare il quadro regolatorio del procedimento di presa in consegna di immobili demaniali, per come qualificati dal n. 6 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

In particolare, l'articolo, al comma 3, sancisce che i soggetti incaricati della vigilanza di questa tipologia di immobili, Nell'espletamento della propria attività di controllo, hanno facoltà di accesso ai fondi ed alle proprietà dello Stato ed hanno il potere di disporre tutti gli accertamenti ritenuti opportuni. Tuttavia, per gli immobili in uso all'Amministrazione della difesa, ai fini della salvaguardia del segreto militare, queste facoltà vengono escluse, come escluso è l'esercizio delle predette prerogative per gli immobili in uso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e quelli in uso alle amministrazioni dell'interno e di grazia e giustizia destinati a finalità di ordine pubblico, di prevenzione e repressione dei reati nonché, ultimo ma non per importanza, per finalità di sicurezza nazionale.

Con il 1999, invece, l'impegno del legislatore in materia torna ad acquistare una connotazione ben più politica, impattando sul funzionamento del governo regionale, e segnatamente sulla figura del Presidente della Giunta e del consiglio regionale.

Con la L. Cost. n. 1, del 22 novembre 1999, l'iniziativa riformatrice ha costituzionalizzato il tema della sicurezza nazionale, a seguito della riforma dell'art. 126. La fonte, infatti, Entro una più ampia revisione della disciplina in materia di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e di autonomia statutaria delle Regioni a statuto ordinario, sancisce, all'art.4, che, Con decreto motivato del

⁵²¹ Libertà, quella di circolazione, particolarmente cara all'ordinamento italiano e, in prospettiva costituzionale, cristallizzata in seno all'art. 16 Cost. V.G. AMATO, *Commento all' art.16*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli Editore-II Foro italiano, 1982, pp.133 ss.

Presidente della Repubblica, sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta per ragioni di sicurezza nazionale.

Il decreto in questione pare meritevole di attenzione, in ragione del fatto che esso necessita di uno specifico iter di adozione, potendo essere emanato solo a seguito del previo ascolto di una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Non si ritiene fuori luogo domandarsi, a riguardo, se non fosse più opportuno immaginare un possibile coinvolgimento, nel quadro di questa attività consultiva, dell'organo parlamentare deputato al controllo delle istituzioni coinvolte dal presidio della sicurezza nazionale (rappresentato attualmente dal comitato per la sicurezza della repubblica) in prospettiva additiva rispetto alla commissione di cui sopra, ovvero in sua sostituzione purchè a seguito di una sua integrazione soggettiva, riferibile a rappresentanti delle istanze regionali. Considerazioni fondate sull'indubbia maggiore qualificazione del copasir ad adempiere a tale ufficio, tanto più che la valutazione di cui si discute non può in alcun modo prescindere da una visione di insieme della materia, che solo il "Comitato" può, ad oggi, offrire in tema di sicurezza nazionale.

Ulteriori spunti di riflessione attengono poi all'evoluzione tecnologica della sicurezza nazionale. Si pensi, sul punto, al Decreto del Presidente della Repubblica n. 367, del 29 settembre 2000, con il quale si intese promuovere una semplificazione del quadro normativo riferibile ai procedimenti relativi a rilevamenti e riprese aeree sul territorio nazionale e sulle acque territoriali.

In particolare, ad essere meritevole di menzione, in questa sede, è l'art. 4, ove si legge che, «Quando, per motivi di pubblica sicurezza, di sicurezza nazionale o per altri rilevanti interessi nazionali, le competenti Autorità militari o di pubblica sicurezza dispongono divieti temporanei delle attività di rilevamento e ripresa aerea sul territorio nazionale e sulle acque territoriali o su parte di essi, le medesime assicurano che dei divieti sia data tempestiva comunicazione ai soggetti interessati attraverso idonea pubblicazione edita dal Servizio di informazioni aeronautiche nazionale».

All'ombra di un simile passaggio parrebbe rinvenibile un margine di omogeneità "genetico-giuridica" tra l'istituto che occupa e l'ampia e eterogenea rosa degli

interessi nazionali, dimostrata dall'impiego dell'espressione "per altri rilevanti". Inoltre, l'aggettivo rilevanti apre ad ulteriori profili di riflessione. Se si volesse riconoscere, come impone il buonsenso, valore a ciascun lemma impiegato dal legislatore, allora il tema della sicurezza nazionale si dovrebbe fondare su di una inconfessata premessa giuridica, sintetizzabile nel riconoscimento, in seno all'ordinamento, di un complesso di interessi nazionali ancorati al tema della sicurezza nazionale. Degli interessi nazionali caratterizzati da un particolare grado di rilevanza per lo Stato (nella sua accezione organicamente concepita), al pari di quanto accade, in tema di principi costituzionali, quando si parla di "nocciolo duro della Costituzione".

Venendo, ancora una volta, alla disamina delle fonti occorre ritornare su questioni già affrontate in precedenza.

Giova, infatti, spendere alcune parole circa gli statuti regionali e segnatamente in merito all'intervento di riforma del 2001 (di cui si è già parlato in apertura del primo) paragrafo) che interessò quegli statuti definiti dall'ordinamento come speciali.

Ci si riferisce in tal senso alla Legge Costituzionale n. 2, del 31 gennaio 2001, con cui il "riformatore" ha introdotto nuove Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

I passaggi di particolare interesse sono, per quanto riguarda la regione Sicilia, l'art. 1, comma 1, lett. d, ove è stato previsto che, per ragioni di sicurezza nazionale, Con decreto motivato del Presidente della Repubblica e con l'osservanza delle forme di cui al secondo e al terzo comma è disposta la rimozione del Presidente della Regione, se eletto a suffragio universale e diretto.

Del medesimo tenore sono le successive disposizioni che, avvicinandosi lungo il testo della Legge Costituzionale, riformano lo statuto della valle d'Aosta⁵²², della regione Sardegna, del trentino⁵²³ e della Regione Friuli Venezia giulia⁵²⁴.

⁵²² Si v. a riguardo l'art. 2, comma 1, lett. m.

⁵²³ Si v. l'art. 4, comma 1, lettera cc.

⁵²⁴ Si legga, a riguardo, l'art. 5, comma 1, lett. i.

II.3 La produzione interna a seguito dell'11 settembre

Con il DPR del 14 novembre 2002, n. 318, poi, “l’istituto” dimostrò ancora una volta la sua “attitudine tecnologica”; attitudine che trova esemplare rappresentazione nel “Regolamento concernente la realizzazione di progetti e programmi nei settori aeronautico, spaziale e dei prodotti elettronici ad alta tecnologia suscettibili di impiego duale, a norma dell'articolo 2 della legge 11 maggio 1999, n. 140”.

In particolare, ad essere meritevole di attenzione è l’art. 1, comma 1, che prevede come «Il Ministero delle attività produttive, al fine di promuovere il rafforzamento delle capacità e delle competenze del Paese nel campo delle tecnologie funzionali alla sicurezza nazionale», avrebbe effettuato, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 11 maggio 1999, n. 140, interventi riguardanti la realizzazione, da parte di imprese industriali italiane, anche eventualmente nell’ambito di collaborazioni internazionali, di progetti e programmi relativi ai settori aeronautico, spaziale, e dei prodotti elettronici comportanti lo sviluppo di tecnologie innovative, funzionali principalmente alla sicurezza nazionale, denominate tecnologie sensibili».

Di ulteriore interesse, è il passaggio, rinvenibile nell’art. 5, comma 1, lettera a), che concorre se pur estremamente circoscritto alla sola dimensione tecnologica, a determinare un ulteriore tassello di cosa sia, o possa essere, definibile sicurezza nazionale. In tal senso, pare opportuno ricordare le parole del regolatore che sancisce che «sono considerati preminenti, nell’ambito dei progetti e programmi di cui all'articolo 1, i progetti volti a conseguire: a) un rilevante accrescimento dell’autonomia del Paese nelle tecnologie sensibili per la sicurezza nazionale, attraverso sviluppi significativamente innovativi».

La fonte sfiora, poi, con l’art. 7, comma 2, la declinazione commerciale dell’ambito in discussione, prevedendo l’obbligo del legale rappresentante dell’azienda interessata dallo sviluppo della “tecnologia sensibile” a non produrre o commercializzare, entro i primi cinque anni dall’adozione del provvedimento di ammissione del progetto, dei prodotti basati sui risultati della connessa attività di ricerca industriale, salvo che il soggetto politico deputato dalla fonte al controllo

politico di questa specifica filiera, identificato (al momento dell’emanazione del regolamento) nella persona del Ministro per le attività produttive, previo parere favorevole del Comitato di cui all'articolo 2 della medesima fonte, non abbia autorizzato la produzione e la commercializzazione di tali prodotti in considerazione della loro funzionalità alle esigenze della sicurezza nazionale, nel rispetto delle vigenti normative sulle esportazioni vincolate a licenza. Il legislatore, tuttavia, riconosce una eccezione alla disciplina riportata, prevedendo espressamente, sempre nel medesimo articolo, che l’impegno di cui sopra non riguarda le produzioni di cui all’articolo 11, comma 2, ed all’articolo 12, comma 1. Infine, con l’art. 11, comma 1, il regolatore ha riservato, al medesimo soggetto politico, la facoltà di procedere, entro un anno dal completamento del progetto o del programma, alla sua acquisizione, a seguito della quale la proprietà del progetto o del programma in questione sarebbe confluita all’interno del patrimonio dello Stato. Una scelta ancorata, non già alla mera volontà politica del ministro competente, poiché l’esercizio di una simile discrezionalità avrebbe dovuto contare su di una valutazione di segno positivo del Comitato, di cui all'articolo 2, comma 2. Infatti, perché l’introduzione di cui in discussione possa dirsi ammissibile, deve essere giustificata da una sua attestazione, atta a definire la funzione strategica del bene ai fini del consolidamento o dello sviluppo della base di competenze e tecnologie necessaria alla tutela della sicurezza nazionale.

La fonte appare utile nella misura in cui mette in luce come, nei primi anni del XXI Secolo, il cd. “dominio aereo” iniziasse a far sentire la propria rilevanza nei processi di garanzia della sicurezza nazionale. Una rilevanza facilmente desumibile dai processi evolutivi delle dinamiche belliche tradizionali, come dal crescente peso della minaccia terroristica internazionale, di cui l’attentato al World trade center di New York del 2001 rappresenta forse l’esempio più iconico⁵²⁵. A queste nuove esigenze di natura più o meno militare, è andata ad accostarsi l’emersione di una crescente consapevolezza di come la sfera economica, anche se squisitamente

⁵²⁵ L’attentato dell’undici settembre 2001 rappresentò un punto di svolta tanto per la coscienza collettiva quanto per svariate branche della comunità scientifica internazionale. Per spunti a riguardo, riferibili alla sola dottrina costituzionalistica, si v., sul punto, T. GIUPPONI (a cura di), *Democrazia e terrorismo*., cit..

privata, e più in generale la ricerca *lato sensu* potessero rappresentare un concreto propellente per le minacce alla sicurezza nazionale.

A distanza di appena un anno, un nuovo intervento, questa volta inerente all'organico del Ministero degli affari esteri, si caratterizzò per la riemersione del tema. Una fonte estremamente differente dalla precedente, poiché si caratterizzava per una funzione organizzativa intraministeriale. Infatti, la legge n. 109 del 23 aprile 2003, rubricata “Modifiche ed integrazioni al Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, recante ordinamento del Ministero degli affari esteri”, si riferisce alla sicurezza nazionale quale materia i cui gli esperti sono esclusi dai parametri quantitativi previsti per l'organizzazione del dicastero appena richiamato.

In dettaglio, l'art. 22, lettera b, prevedeva che la rosa di esperti a cui l'Amministrazione degli affari esteri poteva rivolgersi nello svolgimento delle proprie attività, non potesse, al netto dei vincoli economici derivanti dalle risorse finanziarie disponibili, superare il numero di novantadue. Una soglia che tuttavia escludeva dal computo le «unità riservate da speciali disposizioni di legge all'espletamento di particolari compiti relativi alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale nonché al contrasto della criminalità organizzata e delle violazioni in materia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione europea».

Una previsione figlia di quel processo di razionalizzazione della spesa pubblica che, a partire dagli anni Novanta, incise sui processi organizzativi della Repubblica, come sul generale sforzo nomopoietico del legislatore⁵²⁶. Tuttavia, è doveroso evidenziare come, al netto di questa matrice economicista, un ulteriore aspetto osservabile in filigrana sia la capacità di talune materie di dimostrarsi prevalenti rispetto all'auspicata riduzione della spesa pubblica. In dettaglio, volendo operare una sommaria sintesi di questi “ambiti economicamente resistenti”, potrebbe dirsi che essi sono tutti sussumibili entro la categoria sicurezza, nella sua accezione di: sicurezza-pubblica (atta a garantire l'ordine pubblico e dunque la tranquillitas del

⁵²⁶L. CASALE, *Decreti legge e misure di contenimento della spesa pubblica*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2016, spec. pp. 28 ss.

cittadino nella costruzione delle sue relazioni sociali), sicurezza economico-finanziaria (funzionale al presidio dei processi di governo dei flussi di ricchezza in sede nazionale come sovranazionale) e sicurezza nazionale, per quanto le ultime due tipologie potrebbero essere ricondotte entro un medesimo alveo concettuale.

Sempre del 2003 è poi la dimensione aerospaziale ad offrire al legislatore l'opportunità di affrontare il tema della sicurezza nazionale. Il d.lgs. n. 128 del 4 giugno 2003, infatti (volto al riordino dell'Agenzia spaziale italiana "A.S.I."), all'art. 21, comma 6, lettera p, ha assegnato al Comitato dell'agenzia il compito di promuovere lo sviluppo dei programmi spaziali e aerospaziali che coinvolgono aspetti di sicurezza nazionale e di tipo duale, con particolare riferimento alle applicazioni per la sicurezza civile e militare, anche in raccordo con i programmi internazionali ed europei a valenza strategica.

Un impegno che avrebbe dovuto ulteriormente essere normato da un proprio regolamento interno, da adottarsi in occasione della prima seduta dell'istituendo organo, tenendo conto degli indirizzi della politica estera nazionale e della politica dell'Unione europea nel settore spaziale e aerospaziale.

Con l'intervento appena richiamato, il tema della rilevanza della ricerca nel quadro della tutela della sicurezza nazionale torna ad emergere con forza, incontrando un ulteriore ampliamento dei cc.dd. domini il cui governo è suscettibile di influire sul paradigma securitario che qui interessa.

Il 2003 appare particolarmente fecondo di spunti di riflessione sul tema. Si pensi, in tal senso, al d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, con il quale è stato introdotto il Codice in materia di protezione dei dati personali. La fonte in questione, modificata da due distinti e recenti interventi⁵²⁷, aveva quali suoi destinatari le persone fisiche e come prioritaria finalità quella di governare i processi di elaborazione dei dati personali nell'ottica di una chiara e condivisa definizione della disciplina continentale della loro circolazione.

A rilevare, in questa sede, non è il disposto nel suo complesso bensì il Titolo III, capo I, art. 58, intitolato «Trattamenti di dati personali per fini di sicurezza

⁵²⁷ Ci si riferisce in tal senso al D. Lgs 10 agosto 2018, n. 101, nonché al D. L. 8 ottobre 2021, n. 139 (convertito con modificazioni dalla L. 3 dicembre 2021, n. 205).

nazionale o difesa». L'articolo, pur non definendo (al pari dei precedenti riferimenti normativi) cosa sia la sicurezza nazionale, offre nelle more di una "normazione ad hoc" alcune utili coordinate per la sua identificazione. I temi che, infatti, emergono sono, ad esempio, quelli del segreto di Stato o della sicurezza dello Stato. Tuttavia, è d'uopo segnalare come il testo oggetto di riflessioni risenta positivamente dell'evoluzione giuridica di cui sono state foriere le iniziative di riforma richiamate *supra*. Infine, va detto che questo incontro tra sfera securitaria e *governance* del trattamento dei dati appare di particolare rilievo nella misura in cui questi ultimi rappresentano, come già si è detto, tanto una risorsa strategica per qualunque comunità politica organizzata, quanto la materia prima con cui (a distanza di poco più di due decenni dall'adozione di questa fonte) cittadini, imprese ed istituzioni costruiscono in modo considerevole, quando non prevalente, il proprio quotidiano⁵²⁸.

Con il 2004, il campo semantico dell'istituto ha continuato ad estendersi sussumendo al suo interno, seppur parzialmente, la materia del trasporto aereo civile. Ci si riferisce, in tal modo, al d.l. n. 237 del 8 settembre 2004 con il quale sono state apportate delle modifiche al quadro normativo di settore. Ad essere di particolare rilievo è, in questa sede, l'art. 1, comma 1, poi modificato dalla legge n. 265 del 9 novembre 2004. Il legislatore, chiarendo preliminarmente che l'Ente nazionale per l'aviazione civile (E.N.A.C.) svolge, quale unico ente regolatore e garante dell'uniforme applicazione delle norme – in applicazione dell'art. 4 del Regolamento CE n. 549/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2004 – le funzioni di regolazione tecnica, controllo, certificazione e rilascio di licenze in materia di fornitura dei servizi di navigazione aerea, precisa come queste competenze trovino limiti applicativi in svariate materie, tra cui spicca la sicurezza nazionale. L'istituto, pertanto, diviene, ancora una volta, occasione di cesura della "regolarità applicativa della norma giuridica", prevedendosi l'intervento del Ministero della difesa e di quello delle infrastrutture e dei trasporti in materia di

⁵²⁸ Si pensi, in tal senso, alle parole di Clive Humby, il quale affermò nel 2006 che "*Data is the new oil*". Per utili spunti circa i riflessi giuridici di questo processo trasformativo, che involge istituzioni, imprese e società, si v. F. FAINI, *Data society. Governo dei dati e tutela dei diritti nell'era digitale*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019

difesa e sicurezza nazionale, in quelle di indirizzo, vigilanza e controllo, nonché in caso di stipula dei contratti di programma e di servizio con E.N.A.C. e ENAV s.p.a. e di approvazione delle tariffe.

Una scelta normativa con cui riemerge il controllo di talune questioni inerenti il “dominio aereo”, questa volta nella sua declinazione civile. Una sensibilità che deve forse ascrivere alla ormai consolidata consapevolezza che quanto avviene nei cieli possa condizionare fortemente ciò che accade sulla terra ferma, tanto nella sua accezione di condizionamento imputabile all’impiego delle tratte aeree da parte delle organizzazioni terroristiche internazionali per portare a termine i propri scopi politico-criminali, quanto alla luce del crescente impiego del mezzo aereo da parte degli individui per le più disparate ragioni.

Sempre del 2004 è un ulteriore tassello che risulta in grado di arricchire il mosaico giuridico oggetto di questo lavoro. In dettaglio, con la legge 23 agosto 2004, n. 239, ed in particolare con l’art. 1, comma 3, lettera f, il legislatore (in occasione del riordino del quadro normativo connesso al settore energetico) ha chiarito come gli obiettivi generali di politica energetica del Paese, il cui conseguimento è assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali, dipendano dalla capacità di assicurare l’effettività delle importazioni per le finalità di sicurezza nazionale e di sviluppo della competitività del sistema economico del Paese.

Un aspetto, quello che lega la tutela della sicurezza nazionale agli approvvigionamenti energetici, che per quanto apparentemente sfuggente, ha trovato, in un recente passato, un tangibile riscontro. Si pensi in tal senso alla dipendenza italiana in tema di gas sofferta dal Paese in concomitanza dello scoppio del conflitto russo-ucraino. Il rischio di una cesura netta delle forniture, al di là della natura volontaria perché imputabile ad un embargo imposto dallo Stato ricevente o come ritorsione adottata da quello produttore delle stesse, a seguito del supporto offerto dal Paese acquirente al Paese antagonista di quello “erogatore”, può sconvolgere, non solo la qualità della vita dello Stato comunità o l’efficienza dello Stato apparato, del Paese energicamente dipendente, ma financo l’effettivo esercizio della sovranità da parte di quest’ultimo, sempre che lo stesso non riesca a

provvedere in breve tempo a sopperire alla soppressione delle forniture di cui si discute⁵²⁹.

Inoltre, occorre segnalare come, sul punto, sia rilevabile una espressa partecipazione di soggetti pubblici differenti dal governo, o comunque riconducibili al c.d. Stato centrale, nella costruzione delle strategie di sicurezza energetica nazionale. Circostanza che depone a favore di quella potenziale apertura soggettiva al Governo della sicurezza nazionale esposta in precedenza.

Nel 2005, poi, torna ancora a farsi sentire il peso dello sviluppo tecnologico nel processo di costruzione semantica della sicurezza nazionale. In dettaglio, giova qui richiamare il d.lgs. n. 30 del 10 febbraio 2005. L'ordinamento giuridico italiano si arricchiva di una nuova codificazione, e segnatamente del Codice della proprietà industriale⁵³⁰. Pare opportuno richiamare il Capo II, sez. VI, art. 92, comma 1, lettera a, ove è stato previsto dal legislatore che «La topografia dei prodotti a semiconduttori è proteggibile a condizione che: a) ne sia richiesta la registrazione in Italia ovvero, qualora la topografia sia stata oggetto di precedente sfruttamento commerciale ovunque nel mondo, ne sia richiesta la registrazione entro il termine di due anni dalla data di tale primo sfruttamento, purché tale data sia precisata in apposita dichiarazione scritta». A tali effetti lo sfruttamento commerciale non comprende lo sfruttamento in condizioni di riservatezza nel quale non vi sia stata alcuna ulteriore distribuzione ai terzi, a meno che lo sfruttamento della topografia non avvenga secondo le condizioni di riservatezza imposte dall'adozione di misure ritenute necessarie alla tutela degli interessi essenziali della sicurezza nazionale e che si riferiscono alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico.

L'istituto, come già accaduto in altra sede, diviene elemento di discontinuità di una regolarità giuridica. Inoltre, ancora una volta, a ripresentarsi quali materie suscettibili di generare un nocumento alla sicurezza nazionale sono quelle dello

⁵²⁹ Quanto al rapporto, v. L.M. PEPE, *Il diritto dell'energia fondato sui principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, fasc. 4, 2021, spec. pp. 8 ss.

⁵³⁰ V. A. VANZETTI (a cura di), *Codice della proprietà industriale*, Milano, Giuffrè Editore, 2013

sviluppo di ritrovati tecnologici, della produzione di armamenti e della commercializzazione tanto dei primi quanto dei secondi.

La questione tecnologica, ben lungi dall'aver esaurito gli spunti di riflessione in materia, torna con il d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 Codice dell'amministrazione digitale⁵³¹ e, in particolare, con il Capo I, sez. I, art. 2, comma 6, poi integrato e modificato, una prima volta, con il d.lgs. n. 235 del 30 dicembre 2010, in seconda battuta dal d.lgs. n. 179 del 26 agosto 2016, ed infine, con il d.lgs. n. 217 del 13 dicembre 2017. Esso, al pari di altri casi già affrontati, risulta particolarmente interessante poiché concorre ad alimentare una certa concezione della sicurezza nazionale, fondata sulla sua osservazione in qualità di vettore di una legittima sottrazione di un dato fenomeno sociale o naturale al suo ordinario quadro regolatorio. Si legge, infatti, che «Le disposizioni del presente Codice non si applicano limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni (...) di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria e consultazioni elettorali (nonché alle comunicazioni di emergenza e di allerta in ambito di protezione civile)».

Una previsione che trova ulteriore forza performativa in occasione del Capo V, sez. I, art. 50 ter., comma 3; passaggio introdotto dal d.lgs. n. 217 (del 13 dicembre 2017) e oggetto di modifiche a seguito dell'adozione del d.l. n. 34, del 19 maggio 2020, del d.l. (16 luglio 2020) n. 76, ed in occasione dell'emanazione del d.l. n. 13, il 24 febbraio 2023.

In quest'ultimo passaggio si può leggere, infatti, come «Nella Piattaforma Digitale Nazionale Dati non sono conservati, né comunque trattati, oltre quanto strettamente necessario per le finalità di cui al comma 1, i dati, che possono essere resi disponibili, attinenti a ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, difesa civile e soccorso pubblico, indagini preliminari, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria. Non possono comunque essere conferiti, conservati, né trattati i dati coperti da segreto o riservati nell'ambito delle materie indicate al periodo precedente».

⁵³¹ V. F. MINAZZI, *Il codice dell'amministrazione digitale riformato*, Milano, Giuffrè Editore, 2017; nonché, da ultimo, R. ARCELLA, G. VITRANI, *Il Codice dell'Amministrazione Digitale. Disciplina e applicazioni*, Milano, Giuffrè, 2024

Appare evidente la riemersione di materie già affrontate in occasione di fonti e pronunce ben più risalenti.

Una riemersione rilevabile anche in occasione del successivo d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, in occasione del quale si manifesta nuovamente la correlazione tra la regolazione del traffico aereo ed il presidio della sicurezza nazionale. Meritevole di menzione è la revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione⁵³², a norma dell'articolo 2 della legge 9 novembre 2004, n. 265, ed in particolare l'art. 5, comma 3, poi ulteriormente modificato (se pur da un punto di vista squisitamente letterale e non già in termini di concreta portata normativa) dal d.lgs. n. 151 del 15 marzo 2006, art. 8, comma 4. Questo, al riguardo, prevede espressamente che sono equiparati agli aeromobili di Stato gli aeromobili utilizzati da soggetti pubblici o privati, anche occasionalmente, per attività dirette alla tutela della sicurezza nazionale. Ulteriori tracce dell'istituto, inoltre, sono rinvenibili nell'art. 6 che stabilisce che l'assegnazione di marche temporanee agli aeromobili, non ancora immatricolati, di proprietà di soggetti rispondenti ai requisiti previsti dall'art. 756, che ne dispongono a scopo di vendita, è estesa anche a quegli aeromobili funzionali alla soddisfazione di esigenze connesse alla tutela della sicurezza nazionale.

Nel 2006 la sicurezza nazionale intercetta il tema della tutela ambientale. Giova, in tal senso, richiamare il d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, che prevede al comma 5 bis, dell'art. 184, capo I, titolo I, della Parte IV,⁵³³ che «Con uno o più decreti del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro della salute, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono disciplinate, nel rispetto delle norme dell'Unione, le speciali procedure per la gestione, lo stoccaggio, la custodia, nonché per l'autorizzazione e i nulla osta all'esercizio degli impianti per il trattamento dei rifiuti prodotti dai sistemi d'arma, dai mezzi, dai materiali e dalle infrastrutture direttamente destinati alla difesa militare ed alla sicurezza nazionale, così come individuati con Decreto del Ministro della difesa, compresi quelli per il trattamento e lo smaltimento delle acque reflue navali e oleose

⁵³² V. L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XVI edizione, Milano, Giuffrè, 2022.

⁵³³ Introdotto con il D. Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 e modificato, in prima battuta, dal D. Lgs. 22 giugno 2012, n. 83, ed in un secondo momento dal D. Lgs. 24 giugno 2014, n. 91.

di sentina delle navi militari da guerra, delle navi militari ausiliarie e del naviglio dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza e del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera iscritti nel quadro e nei ruoli speciali del naviglio militare dello Stato».

Questo passaggio denota, con sufficiente grado di chiarezza, la capacità di una specifica filiera, qual è quella connessa allo smaltimento dei rifiuti, di incidere ad un tempo, non solo sull'ambiente, ma anche su tutta una serie di "interessi statuali", tra cui spicca, in modo privilegiato, quello della sicurezza nazionale. Un interesse che esso stesso è un crogiolo di interessi al punto tale che potrebbe forse parlarsi di un metainteresse, che, alla luce dei soggetti politici coinvolti dal processo di determinazione delle procedure sottese allo smaltimento di uno specifico sottoinsieme di rifiuti, lascia intravedere, se pur in controluce, come le scelte operabili in favore del presidio della sicurezza nazionale possano incidere, ad un tempo, sulla salute dell'uomo, degli ecosistemi e delle finanze pubbliche, come sul governo del mare e delle infrastrutture di trasporto terrestre e dunque sulle libertà connesse alle medesime infrastrutture.

In questo passaggio, inoltre, il legislatore opera una parziale cesura tra la difesa militare e la tutela della sicurezza nazionale *stricto sensu*. Un aspetto che, per quanto apparentemente elementare, cela non pochi interrogativi degni di approfondimento. Spesso, infatti, si è avuto modo di leggere, nei frammenti ordinamentali riportati, l'espressione "difesa e sicurezza nazionale"; tuttavia, in questo passaggio del 2006 emerge l'attributo militare, che (presupponendo l'utilità normativa di ciascuno dei lemmi impiegati in sede di poiesi normativa) parrebbe poter denotare uno snodo evolutivo di particolare rilievo per l'istituto oggetto di analisi.

Il tandem tra tutela della sicurezza nazionale e governo dei processi di smaltimento dei rifiuti torna, poi, in una fonte coeva alla precedente, ed in particolare in occasione della promulgazione della 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 5 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».

Con la legge n. 124, poi, del 3 agosto 2007, oggetto di modifiche a seguito della legge 7 agosto 2012, n. 133, si è assistito all'emersione di un paradosso tutt'altro che trascurabile. Infatti, con questa fonte ad essere disciplinato è il “Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto”.

Un orizzonte normativo sul quale si avrà modo di riflettere in occasione del terzo capitolo e che, per il momento, ci si limita a segnalare come (senza esaurirlo) assorba molte delle facce di cui si compone il prisma della “sicurezza nazionale”.

Un processo di sussunzione che, tuttavia, non approda alla chiara formulazione di cosa sia la sicurezza nazionale. Scelta, quella del legislatore, foriera di perplessità, che si arricchisce di problematicità se si pensa che la fonte di cui si discute non svolge neppure un effettivo ed espresso richiamo alla sicurezza nazionale.

La complessità dei profili affrontati dalla fonte *de qua*, scontrandosi con le sue rilevanti lacune, fa sì che negli interstizi interpretativi del “non detto” o del “faintendibilmente esposto” le ombre si facciano ben più oscure. Al netto di tutto questo, l'intervento regolatorio resta comunque meritevole di interesse nella misura in cui la l. 124/2007 ha rappresentato un prezioso strumento per l'avvio di una sistematizzazione della materia, nonostante il suo essere focalizzata (in via principale quando non esclusiva) sui profili di *governance* politico-amministrativa della sicurezza nazionale, anziché sul suo contenuto giuridico in senso stretto.

Pertanto, ciò che per il momento preme rappresentare con evidenza è come una “formulazione più inclusiva avrebbe potuto (o forse dovuto) garantire una maggiore compenetrazione tra tutti i profili ideali e quelli materiali” funzionali alla sicurezza, non solo della Repubblica, ma anche della nazione⁵³⁴, nell'accezione del lemma

⁵³⁴ Sul concetto di nazione si v. C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2019, pp. 54 ss.

che è propria della stagione repubblicana inaugurata dall'entrata in vigore della Carta del '48.

A distanza di tre anni dall'entrata in vigore della fonte di cui sopra, la sicurezza nazionale è tornata ad interessare il processo evolutivo dell'ordinamento giuridico, emergendo, ancora una volta, entro l'alveo della disciplina giuridica degli aeromobili.

Il d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), affronta al Libro secondo, Titolo II, Capo III, Sez. III, art. 247, comma 1, l'impiego degli aeromobili a pilotaggio remoto, o "apr". Il passaggio in questione prevede che «le Forze armate italiane sono autorizzate a impiegare APR in dotazione in attività operative e addestrative per la difesa e la sicurezza nazionale». Al comma 1 dell'art. 359, Capo II, Titolo VII del Libro secondo, poi, torna a farsi sentire il tandem "eco-securitario" del 2006. Il legislatore, infatti, nel passaggio richiama la disciplina analizzata *supra*, prevedendo che, ai sensi dell'articolo 184, comma 5-bis, del d.lgs 3 aprile 2006, n. 152 «i sistemi d'arma, i mezzi, i materiali e le infrastrutture direttamente destinati alla difesa militare e alla sicurezza nazionale, individuati con Decreto del Ministero della difesa, nonché la gestione dei materiali e dei rifiuti e la bonifica dei siti ove sono immagazzinati i citati materiali, sono disciplinati dalla parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006, con procedure speciali da definirsi con Decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro della salute. I magazzini, i depositi e i siti di stoccaggio nei quali sono custoditi i medesimi materiali e rifiuti sono soggetti alle autorizzazioni e ai nulla osta previsti dal medesimo decreto interministeriale».

Infine, due ulteriori passaggi arricchiscono il contributo offerto, in materia, dal codice di cui in discussione. Nell'art. 360, viene infatti sancito che «Ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del d.lgs. 25 luglio 2005, n. 151, sono escluse dall'ambito di applicazione del citato decreto le apparecchiature connesse alla tutela di interessi essenziali della sicurezza nazionale, le armi, le munizioni e il materiale bellico, purché destinati a fini specificatamente militari»; mentre con l'art. 365, comma 2, viene esclusa l'applicabilità del d.lgs. n. 13 del 2005 «alle emissioni acustiche dei voli militari e ai voli effettuati a cura del Ministero della difesa per fini di preminente interesse pubblico, di sicurezza nazionale, di emergenza, di soccorso.

È interessante notare come con l'art. 360, ritorni, se pur sottotraccia, l'apertura del legislatore ad una regolazione a maglie larghe di quei ritrovati tecnologici funzionali alla tutela della sicurezza nazionale (definiti dall'articolo con la semanticamente incerta espressione di "apparecchiature"). Un'attenzione che vede la dimensione tecnologica in senso lato essere accostata alla materia degli armamenti, quest'ultima riferibile *icto oculi*, al paradigma securitario. Inoltre, con l'art. 365, parrebbe emergere la volontà del legislatore di rendere flessibile il perimetro regolatorio del progresso tecnologico, anche quando in grado di incidere in *peius* su una nicchia della tutela ambientale. Infatti, questa compressione *tranchant* della lotta all'inquinamento acustico, in favore della tutela della sicurezza nazionale, parrebbe essere un indicatore, tutt'altro che trascurabile, delle modalità con cui l'istituto oggetto di questo studio può interagire con l'ambiente. La qualcosa sollecita una pluralità di interrogativi, già brevemente enucleati in precedenza, anche e soprattutto alla luce della riforma costituzionale del 2022. Nello specifico, infatti, quando nell'art. 360, si parla di beni oggetto di uno specifico regime giuridico, non è chiaro, a cosa si riferisca l'espressione «purché destinati a fini specificatamente militari». Le possibili alternative, sul punto, sembrerebbero essere due, entrambe in grado di amplificare la complessità interpretativa della sicurezza nazionale. La prima potrebbe fondarsi sulla netta cesura tra le apparecchiature connesse alla tutela di interessi essenziali della sicurezza nazionale e le restanti categorie di beni riferibili alla materia armamenti in senso stretto. La seconda, invece, vedrebbe l'elenco prospettato dal legislatore come unico; da qui la possibilità di leggere, nel discrimine operato dal legislatore, una declinazione militare dell'istituto, da accostarsi ad una sua declinazione in qualche modo qualificabile come "civile". Entrambe le ipotesi interpretative non sembrano fino in fondo soddisfacenti. La prima, infatti, si scontrerebbe con la sufficientemente assodata inclusione della gestione degli armamenti entro il campo di operatività della sicurezza nazionale. La seconda, di contro, sconta l'intrinseca impossibilità di parcellizzare la sicurezza nazionale, per lo meno da un punto di vista concettuale, poiché la sua tutela necessita di una redistribuzione entro l'alveo di competenza di plurimi soggetti politici e "nodi amministrativi".

L'art. 365, comma 2, poi, parrebbe distinguere la tutela della sicurezza nazionale dagli interventi volti a garantire i fini di preminente interesse pubblico, dalle risposte a fenomeni emergenziali e dalla, ancora una volta piuttosto vaga, categoria del "soccorso". Al netto di quest'ultima unita concettuale, che ha una portata tanto ampia quanto ampio può essere lo spettro di intervento del pubblico potere in favore del cittadino. I cd. preminenti interessi pubblici e la fattispecie emergenziale risultano ben vicini all'istituto della sicurezza nazionale. Verrebbe, dunque, da chiedersi se non si debba leggere in questa sede una ridondanza argomentativa del legislatore, ovvero la sua volontà di scindere la sicurezza nazionale da queste categorie, che pure ne alimentano il suo significato giuridico.

Sempre del 2010 è, poi, il d.lgs. n. 85, con il quale si è inteso procedere all'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni⁵³⁵, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42. La fonte in questione, che vide la luce il 28 maggio 2010, prevedeva, all'art. 5, comma 4, che, entro un anno dalla data di entrata in vigore della fonte, con DPCM, su proposta del Ministro della difesa (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo) previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata, ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, sarebbero dovuti essere individuati e attribuiti i beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa suscettibili di trasferimento, ai sensi del comma 1, del decreto di cui in discussione⁵³⁶. Tuttavia, questo trasferimento, per poter aver luogo,

⁵³⁵ Circa la fonte v. L. GORI, *Il decreto legislativo n. 85 del 2010, il c.d. "federalismo patrimoniale"*, in *Federalismi.it*, fasc. 8, 2011

⁵³⁶ Si riporta, per completezza, il testo del comma 1: «1. I beni immobili statali e i beni mobili statali in essi eventualmente presenti che ne costituiscono arredo o che sono posti al loro servizio che, a titolo non oneroso, sono trasferiti ai sensi dell'articolo 3 a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono i seguenti:

a) i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, come definiti dall'articolo 822 del codice civile e dall'articolo 28 del codice della navigazione, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;

b) i beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, nonché le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, come definiti dagli articoli 822, 942, 945, 946 e 947 del codice civile e dalle leggi speciali di settore, ad esclusione:

1) dei fiumi di ambito sovrapregionale;

avrebbe dovuto riguardare quei beni non ricompresi «tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale».

Il passaggio risulta utile nella misura in cui, se pur in contropunto, appare piuttosto evidente come le ragioni dell'autonomia, che agli albori degli anni Dieci del XXI secolo potevano ritenersi piuttosto consolidate, si dimostrassero recessive quando poste al cospetto della esigenza di tutela della sicurezza nazionale che, ancora una volta, ha visto il Ministero della difesa giocare, in materia, un ruolo di primo piano. Ulteriori occasioni di riflessione sono state offerte, nello stesso anno, sempre dagli sforzi normativi in materia militare.

Il riferimento è, in questa sede, al DPR 15 marzo 2010, n. 90, con il quale ha visto la luce il Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

I passaggi degni di nota sono molteplici, anche in ragione della complessità della materia trattata, altresì in ragione dei considerevoli profili quantitativi della produzione normativa sul tema.

La lettera c, contenuta all'interno del comma 1, dell'art. 245, capo I, titolo IV, Libro primo, dispone che «Ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, costituiscono particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative delle Forze armate i principi e le peculiarità istituzionali finalizzati a salvaguardare la funzionalità dell'intera struttura militare, da cui dipende la potenzialità operativa delle forze, quali, fra l'altro: [...]c) la tutela delle informazioni riguardanti le materie di carattere militare o, comunque, concernenti l'efficienza dello strumento militare, le materie concernenti la tutela dell'ordine, della sicurezza e della incolumità pubblica ovvero il contrasto alla criminalità per le quali, nell'interesse della sicurezza nazionale, è ritenuta vietata la divulgazione di notizie, ai sensi delle vigenti norme unificate per la protezione e la tutela delle

2) dei laghi di ambito sovraregionale per i quali non intervenga un'intesa tra le Regioni interessate, ferma restando comunque la eventuale disciplina di livello internazionale;

c) gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, diversi da quelli di interesse nazionale così come definiti dall'articolo 698 del codice della navigazione;

d) le miniere e le relative pertinenze ubicate su terraferma;

e) gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento».

informazioni classificate e la tutela del segreto di Stato, di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 febbraio 2006 e 8 aprile 2008 e successive modifiche o integrazioni, nonché la tutela degli atti e documenti comunque sottratti all'accesso, a norma dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Il frammento appena riportato evidenzia, ancora una volta, come la dimensione informativa sia strategica nella determinazione del campo semantico di questo istituto. Sul punto, tuttavia, come già accaduto in precedenza, sfugge l'effettiva determinazione di ciò che possa essere o non essere riferibile alla sicurezza nazionale. Infatti, la scelta di adottare questa specifica formulazione icastica – per come rilevabile nel passaggio «le materie di carattere militare o, comunque, concernenti l'efficienza dello strumento militare, le materie concernenti la tutela dell'ordine, della sicurezza e della incolumità pubblica ovvero il contrasto alla criminalità per le quali, nell'interesse della sicurezza nazionale, è ritenuta vietata la divulgazione» – determinano due possibili itinerari interpretativi. Il primo potrebbe vedere la sicurezza nazionale quale crogiolo delle materie appena esposte, la qualcosa determinerebbe una commistione (piuttosto difficile da condividere) tra la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico. La seconda, invece, potrebbe assumere l'istituto di cui si discute come alveo di interessi diversi da quelli che lo hanno preceduto; scelta, non condivisibile in ragione della effettiva riferibilità della materia militare alla sicurezza nazionale.

Procedendo oltre occorre spendere alcune parole sull'art. 249, comma 1, che, prevede come, nell'ambito dell'Amministrazione della difesa, il servizio di prevenzione e protezione di cui agli articoli 31 e seguenti del d.lgs. n. 81 del 2008 (orientato alla tutela delle informazioni connesse alla difesa militare e alla sicurezza nazionale) «è costituito esclusivamente dal personale militare o civile dell'Amministrazione della difesa, in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'art. 32 del medesimo d.lgs., nonché di adeguata abilitazione di sicurezza».

Nel passaggio appena esposto, la norma sembrerebbe evidenziare, con un certo grado di enfasi, come la tutela della sicurezza nazionale rientri a pieno titolo entro l'alveo della infrastruttura istituzionale riferibile al Ministero della difesa. Una inclusione che denota come, in un certo senso, la materia militare e la sicurezza

nazionale, se scindibili dal punto di vista didascalico, restino inscindibili da punto di vista operativo, stante la categoria di soggetti deputati alla gestione delle informazioni (riferibili tanto alla materia militare quanto alla sicurezza nazionale) classificate, o comunque soggette al segreto di Stato. Inscindibilità di fatto rilevabile anche nell'art. 256, comma 1, che (affrontando il tema dei contratti d'appalto, d'opera e di somministrazione) prescrive, al fine di tutelare le informazioni di cui è ritenuta vietata la divulgazione, le medesime condizioni, tanto che ad essere garantita sia la sicurezza nazionale quanto che oggetto del presidio sia la funzionalità dello strumento militare. Questa simbiosi tra l'istituto oggetto di questo lavoro e la funzionalità dello strumento militare torna a farsi sentire con l'art. 259, comma 1, lettera c, in occasione del quale il testo unico affronta la determinazione di cosa sia classificabile come "area riservata". Una simile qualificazione risulta di particolare delicatezza, poiché la vigilanza svolta è funzionale all'efficienza ed all'efficacia del "comparto difesa". In occasione del passaggio, infatti, il legislatore fa rientrare nella categoria di cui sopra tutte le «strutture e infrastrutture, i mezzi terrestri e navali e gli aeromobili in cui sono gestite o custodite le informazioni o ubicati i sistemi e apparecchiature [...] ovvero trattate le materie di carattere militare o, comunque, concernenti l'efficienza dello strumento militare per le quali, nell'interesse della sicurezza nazionale, è ritenuta vietata la divulgazione di notizie». In un simile frangente, la coincidenza evidenziata viene cristallizzata, sussumendosi (con un irrisorio margine d'errore) lo strumento militare quale vettore materiale del conseguimento di plurime utilità, riferibili al perimetro giuridico della sicurezza nazionale.

La dimensione strategica del patrimonio informativo, poi, torna ad emergere con la lettera f, del comma 2, dell'art. 1048, sezione IV, capo II, titolo I, Libro VI, che dispone che tra i documenti sottratti all'accesso, ai sensi del comma 1, del medesimo articolo⁵³⁷, figurano quelli concernenti l'«attività preparatoria per le

⁵³⁷ Si riporta, per completezza, il comma citato: «I documenti sottratti all'accesso ai sensi dell'articolo 24 comma 4, della legge, e dell'articolo 9 del decreto, in relazione all'interesse alla salvaguardia della sicurezza, della difesa nazionale e delle relazioni internazionali, per un periodo massimo di 50 anni, sono i seguenti: a) pianificazione attinente alla militarizzazione, pianificazione

assegnazioni di bilancio: fino alla pubblicazione del bilancio e, comunque, 50 anni per le informazioni la cui conoscenza può pregiudicare la sicurezza nazionale». Previsione che concorre ad evidenziare come anche la dimensione economica, o meglio la mera conoscibilità di un dato economico, riferibile all'organizzazione militare del Paese possa esporre il soggetto statutale a cui si riferisce ad eventuali minacce.

Va poi aggiunto che, come implicitamente dimostrato dalle lettere h, l e o, del comma 1, dell'art. 1050, medesima attenzione è apprestata dal nostro ordinamento alle informazioni contenuti all'interno di relazioni e pareri al vertice politico ovvero militare sull'attività di consigli, comitati, commissioni, gruppi di studio, ovvero riferibili a procedimenti disciplinari, per l'irrogazione di sanzioni di stato ovvero di corpo: fino all'emanazione del provvedimento. Inoltre, nello stesso spettro informativo vengono fatte rientrare anche le valutazioni per la redazione dei verbali di stima e delle schede segrete poste a base delle gare nazionali: fino al momento della conclusione di queste ultime. Queste categorie di atti, la cui sottrazione all'accesso (ai sensi dell'articolo 24 comma 4, della legge e dell'articolo 9 del decreto) è piuttosto limitata nel tempo, purché essa non incida sull'istituto di cui in discussione. Ricorre, infatti, nelle lettere appena indicate, con lievi e meramente stilistiche variazioni, l'esclusione dell'accesso al documento per cinque decenni dal momento della sua produzione, qualora la conoscenza delle informazioni in esso

e capacità logistica; b) politica d'impiego delle Forze armate; c) ricerca, sviluppo, pianificazione, programmazione, acquisizione, gestione e conservazione dei mezzi, delle armi, dei materiali e delle scorte; d) pianificazione, programmazione, acquisizione, gestione e manutenzione, dismissione di infrastrutture e aree; e) addestramento e formazione del personale militare; f) difesa delle basi, sicurezza delle infrastrutture, protezione e custodia di armi, munizioni, esplosivi e materiali classificati; g) relazioni tecniche sulle prove d'impiego dei materiali in sperimentazione: di cui all'elenco deliberato dal Consiglio dei Ministri della CEE in data 15 aprile 1958 per i quali si applica l'art. 346, par. 1-B, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; n h) utilizzazione di risorse civili a fini militari, in situazioni di crisi o di emergenza; i) organizzazione dei servizi e della vita di presidio, caserma, bordo, aeroporto; l) rapporti informativi sugli aspiranti all'arruolamento nelle Forze armate e sul personale militare arruolato; m) concessione d'autorizzazioni all'accesso a infrastrutture militari o d'interesse per la difesa nazionale; n) dottrine d'impiego delle Forze; o) esigenze e requisiti operativi; p) direttive e piani operativi NATO e nazionali; q) programmazione, pianificazione, condotta e analisi di attività operative-esercitazioni NATO e nazionali; r) tabelle ordinarie organiche; s) utenze telefoniche del personale preposto a particolari incarichi».

contenuto possa «ledere il diritto alla riservatezza dei terzi ovvero interessi essenziali alla sicurezza nazionale».

Questo passaggio appare, in prima battuta, utile per comprendere come la sicurezza nazionale sia in grado, da un lato, di incidere sulla vita del singolo come della comunità, e dall'altro, questo potenziale condizionante sconta una intrinseca fragilità, tale per cui la sicurezza nazionale parrebbe turbabile finanche a seguito di talune compromissioni della sfera giuridica di un singolo individuo. Inoltre, la necessità di indicare il lemma interessi sollecita alcune ulteriori suggestioni circa la direzione da imprimere agli sforzi interpretativi, che vanno via via sviluppandosi. Se, infatti, occorre guardare alla sicurezza nazionale come un catalizzatore di interessi, allora costoro non possono che essere interessi nazionali, poiché questi ultimi, al pari della specifica nicchia securitaria di cui in discussione, incidono sulla resilienza socio-istituzionale del soggetto statale.

La sicurezza nazionale, allora, potrebbe collocarsi entro questi “sforzi stabilizzatori” intrinseci alle due anime dello Stato: comunità e apparato. Si intende, in tal senso, riferirsi alla capacità dell'istituto di collocarsi pure, e soprattutto, tra questi due pilastri della statualità, quale veicolo giuridico dell'istanza unitaria che vede il corpo sociale e quello istituzionale divenire corpo politico attraverso “l'esercizio democratico” e rimanere, solido in unità attraverso la garanzia della sicurezza nazionale.

Fatta questa breve parentesi interpretativa, occorre ricollocare il *focus* del lavoro sul processo analitico che occupa, richiamando il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, emanato in attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo⁵³⁸.

Ad essere di particolare interesse, in questa sede è la lettera *c-bis*, del comma 1, art. 119, contenuto nel titolo V, del libro quarto, introdotto dal d.l. 15 marzo 2012, n. 21.

Il passaggio appena citato definisce il rapporto tra l'ambito della giustizia amministrativa e quei casi in cui sia manifesto il tema della sicurezza nazionale. Il

⁵³⁸Quanto alla Legge delega richiamata si rinvia a E. LENZI, *Scheda di lettura delle disposizioni contenute nella legge 18 giugno 2009, n. 69 in tema di semplificazione normativa*, in *Federalismi.it*, fasc. 17, 2009.

passaggio in questione recita che le disposizioni di cui all'art. 119 si applicano nei giudizi aventi ad oggetto le controversie relative ai «provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri speciali inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale e nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni». Inoltre, all'interno del Libro V, art. 133, comma 1, lettera *z-quinquies* (introdotto con d.l. 15 marzo 2012, n. 21) viene ulteriormente stabilito che «sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge [...] le controversie relative all'esercizio dei poteri speciali inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale e nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni». Infine, ulteriore passaggio degno di menzione è quello riferibile all'art. 135, comma 1, lettera h, oggetto di modifiche a seguito dell'emanazione del d.l. n. 21, del 15 marzo 2012. Anche in questo frangente torna il tema della competenza giurisdizionale, venendo specificato il soggetto deputato a dirimere le controversie interessate dall'istituto della sicurezza nazionale.

Il frammento citato stabilisce che «sono devolute alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, salvo ulteriori previsioni di legge [...] le controversie relative all'esercizio dei poteri speciali inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale e nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni».

Ulteriore occasione di riflessione è poi offerta dal DM (Ministero dello sviluppo economico) n. 173 del 14 settembre 2010, che ha introdotto all'interno dell'ordinamento il Regolamento concernente la disciplina degli interventi relativi ai progetti di ricerca e sviluppo, in applicazione della legge 24 dicembre 1985, n. 808. Ciò che rileva in questa sede è il preambolo del regolamento, il quale, pur nella sua semplicità espositiva, e nonostante la genericità delle espressioni impiegate (che è propria dei passaggi introduttivi), offre un primo affresco di sintesi della sicurezza nazionale. Si può infatti leggere che «restando la sicurezza nazionale nella competenza di ciascun Stato membro dell'Unione europea – gli indirizzi e le finalità generali di protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici ed industriali dell'Italia saranno regolati con apposito regolamento».

Questa vaga rappresentazione delle materie oggetto dell'intervento dei pubblici poteri si qualifica come il primo sforzo in grado di delineare, sul piano giuridico nazionale, una possibile definizione dell'istituto che ponendo l'accento sulla dimensione proattiva dello Stato, evidenziabile nella scelta del lemma "protezione", consente di dare avvio ad un processo di costruzione semantica della sicurezza nazionale, in grado di emancipare quest'ultima dal paradigma securitario *lato sensu*.

Sempre al 2010, sono poi riconducibili ulteriori elementi di interesse, riferibili nello specifico al Decreto 14 settembre 2010, n. 174, con il quale vedeva la luce il Regolamento concernente la disciplina degli interventi relativi ai progetti di ricerca e sviluppo nell'area della sicurezza nazionale, in applicazione della legge 24 dicembre 1985, n. 808.

Al netto di un primo richiamo all'istituto che occupa, in ragione del riferimento, in sede di preambolo, al Regio Decreto 12 gennaio 1942, n. 464, connesso al governo dell'industria strategica di interesse per la sicurezza nazionale, molteplici sono i passaggi degni di nota.

Il primo di questi punti è, senza alcun dubbio, l'art. 1, comma 2, nel quale è previsto che il regolamento determini «le forme, i criteri e le modalità procedurali degli interventi del Ministero dello sviluppo economico volti a promuovere, per le finalità della legge 24 dicembre 1985, n. 808, i progetti di ricerca e sviluppo nel settore aerospaziale funzionali alla sicurezza nazionale».

Torna, dunque, ancora una volta, a riemergere il rapporto tra la dimensione tecnologica e quella della sicurezza nazionale, come si riaccendono i riflettori sulla capacità della ricerca (o più in generale del sapere) di comportare effetti concreti sull'istituto di cui si discute. Un rapporto che si rinviene nuovamente nell'art. 2, specificatamente dedicato all'identificazione di quelle caratteristiche che rendono un progetto idoneo ad essere classificato come funzionale alla sicurezza nazionale. Ad esso va poi accostato il disposto dell'art. 5, comma 1, lettera c, il quale prevede che «Ai fini della selezione e della graduatoria dei progetti ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 808 del 1985 i progetti di cui all'articolo 2 del presente regolamento sono valutati tenendo conto dei seguenti elementi: [...] c) funzionalità - per progetti relativi a componenti, meccanici ed elettronici - a progetti relativi a sistemi o

sottosistemi che siano stati già riconosciuti funzionali alla sicurezza nazionale ai sensi del comma 1 dell'articolo 2».

Con il d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, inoltre, un ulteriore tassello si aggiunge al ricco paniere di variabili che costituiscono il “dna giuridico” della sicurezza nazionale. Esso introduce Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria e denota ancora una volta come la dimensione economica intercetti il campo di operatività dell’istituto oggetto di quest’analisi. Il Titolo I, al capo I, art. 4, comma 1, prevede, infatti, che «Fatta eccezione per il Presidente della Repubblica, dopo la cessazione dall'ufficio, a favore dei titolari di qualsiasi incarico o carica pubblica, elettiva o conseguita per nomina, anche negli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, compresi quelli indicati nell'articolo 121 della Costituzione, non possono essere utilizzati immobili pubblici, anche ad uso abitativo, ne' destinato personale pubblico, ne' messi a disposizione mezzi di trasporto o apparati di comunicazione e di informazione appartenenti ad organi o enti pubblici o da questi comunque finanziati. Restano ferme le norme previste dall’ordinamento in materia di sicurezza nazionale o di protezione personale».

La disposizione in questione, se pur apparentemente trascurabile in ragione del suo rivolgersi ad una rosa di beni ed attori tendenzialmente contenuta, acquista valore se si pensa a quanto la salute delle finanze pubbliche impatti quotidianamente sulla vita delle istituzioni, come del tessuto economico-sociale⁵³⁹. Pertanto, il discrimine operato in questa occasione implica l’implicita accettazione del decisore pubblico di tutta una serie di spese che, in assenza di esigenze sottese al presidio della sicurezza nazionale, risulterebbero illegittime. Una reciproca capacità condizionante, quella tra la dimensione economica e l’istituto della sicurezza nazionale, che trova, in qualche modo, la propria consacrazione con il d.l. 15 marzo 2012, n. 21, convertito con modificazioni dalla legge n. 56, del 11 maggio 2012. Con questo il legislatore intese intervenire sul quadro normativo connesso all’esercizio di poteri speciali, esercitabili dallo Stato, sugli assetti societari nei

⁵³⁹Quanto al principio di equilibrio ed alle sue ricadute sistemiche v. G. RIVISECCHI, *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2016; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e (in)disponibilità delle risorse*, in F. GABRIELE ET. AL, *Costituzione diritti sociali ed economia*, cit., p. 18.

settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché quelli riferibili alle attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Più volte modificato⁵⁴⁰, la fonte fa riferimento alla sicurezza nazionale innanzitutto nel primo comma dell'art. 1, che contiene al suo interno l'espressione sicurezza nazionale per ben due volte. Nel dettaglio, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, sarebbero dovuti essere individuate «le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, incluse le attività strategiche chiave, in relazione alle quali con DPCM, adottato su conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, da trasmettere tempestivamente e per estratto alle Commissioni parlamentari competenti, possono essere esercitati i [...] poteri speciali in caso di minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale».

Ad essere particolarmente interessante, tuttavia, non è il solo duplice riferimento all'istituto di cui in discussione e neppure l'espressa previsione di un regolamento *ad hoc*, ma la scelta del legislatore di realizzare il regolamento in questione attraverso «uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati su proposta, per i rispettivi ambiti di competenza, del Ministro della difesa o del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro degli affari esteri, il Ministro dello sviluppo economico e, rispettivamente, con il Ministro dell'interno o con il Ministro della difesa, previa comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti».

⁵⁴⁰ Giova segnalare, a riguardo, come il testo di cui in discussione, nel corso di poco più di un decennio, sia stato modificato ed aggiornato dal legislatore. Sul punto, degna di nota è la l. 11 maggio 2012, n. 56, a seguito della quale è stato modificato l'art. 1, comma 1, e segnatamente le lettere b e c. Inoltre, la medesima riforma ha investito i commi 2, 3 (e nello specifico le lettere a e b), 4, 5, 6, 7 e 8. Infine, sempre nella medesima occasione, è stato introdotto il comma 1-bis. Ulteriori aggiornamenti della fonte che occupa sono, poi, da imputarsi al d. L. 16 ottobre 2017, n. 148 convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172, che ha introdotto, sempre all'interno dell'art. 1, il comma 8 bis. Va, per completezza, menzionata la ulteriore modifica ascrivibile al d. L. 21 settembre 2019, n. 105 convertito con modificazioni dalla l. 18 novembre 2019 n. 133, in occasione del quale è stata disposta la trasformazione dei commi 1 (lettera b), 2, 4 e 5. In fine, sempre con la fonte in questione è stato introdotto, nel primigenio testo, il comma 3 bis. Ultimi due interventi meritevoli di menzione sono il D. l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, ed il d.l. 21 marzo 2022, n. 21, convertito senza modificazioni dalla l. 20 maggio 2022, n. 51. Quanto al primo, occorre segnalare che sono state disposte, in questa occasione, modifiche al comma 8 bis. Il secondo, invece, si è caratterizzato per un intervento riformatore consistente nella modifica dei commi 1 (lettera b), 4, 5, nonché nell'introduzione del comma 5 bis.

Il ruolo acquisito dal Ministero degli interni parrebbe mutare la prospettiva operativa dell'istituto. Sino all'entrata in vigore del d.l. *de quo* il tema della sicurezza nazionale aveva interessato, in modo privilegiato (anche se non esclusivo) il comparto della difesa. Con il d.l., invece, la sicurezza nazionale parrebbe essere oggetto di una redistribuzione funzionale tanto in capo al comparto della difesa, quanto in favore del soggetto politico deputato alla garanzia della sicurezza interna. La Presidenza del consiglio, in un simile scenario, veste i panni di organo di raccordo, volto a garantire l'unità delle scelte intraprese dai due attori appena citati. L'istituto poi torna già nella lettera a del comma 1, ove vengono fatte rientrare nelle materie suscettibili di intervento pubblico quelle degli approvvigionamenti, delle informazioni, dei trasferimenti tecnologici, delle esportazioni nel caso di acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni in imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale. Esse vengono, poi, integrate dalla lettera b del medesimo comma, in cui è prevista la facoltà di veto alle «delibere, atti od operazioni dell'assemblea o degli organi di amministrazione di un'impresa di cui alla lettera a, che abbiano per effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità (degli attivi individuati ai sensi della medesima lettera a), compresi quelli aventi ad oggetto la fusione o la scissione della società, il trasferimento dell'azienda o di rami di essa o di società controllate, il trasferimento all'estero della sede sociale, la modifica dell'oggetto sociale, lo scioglimento della società, la modifica di clausole statutarie [...], le cessioni di diritti reali o di utilizzo relative a beni materiali o immateriali, l'assegnazione degli stessi a titolo di garanzia o l'assunzione di vincoli che ne condizionino l'impiego, anche in ragione della sottoposizione dell'impresa a procedure concorsuali».

Infine, l'ambito di intervento statale è esteso, dalla lettera c, «all'acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni in un'impresa di cui alla lettera a da parte di un soggetto diverso dallo Stato italiano, enti pubblici italiani o soggetti da questi controllati, qualora l'acquirente venga a detenere, direttamente o indirettamente, anche attraverso acquisizioni successive, per interposta persona o tramite soggetti altrimenti collegati, un livello della partecipazione al capitale con diritto di voto in grado di compromettere nel caso specifico gli interessi della difesa e della sicurezza nazionale». Il medesimo passaggio prevede anche che «si considera altresì

ricompresa la partecipazione detenuta da terzi con i quali l'acquirente ha stipulato uno dei patti di cui all'art. 122 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, ovvero di quelli di cui all'articolo 2341-bis del codice civile».

Con il comma 1-bis, il legislatore, poi, ha inteso porre l'accento sui decreti di cui al comma 1, la cui funzione avrebbe dovuto essere quella di individuare le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e di sicurezza nazionale, stabilendo la tipologia di atti o operazioni all'interno di un medesimo gruppo ai quali non applicare la disciplina di cui all'art. 1. Con il comma 2, inoltre, è stato puntualizzato come, al fine di valutare la minaccia di grave pregiudizio agli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale (derivante dalle delibere, dagli atti o dalle operazioni di cui alla lettera b del comma 1) il Governo, titolare dei poteri speciali di cui in discussione, debba tenere in considerazione, l'oggetto «della delibera, dell'atto o dell'operazione, la rilevanza strategica dei beni o delle imprese oggetto di trasferimento, l'idoneità dell'assetto risultante dalla delibera, dall'atto o dall'operazione a garantire l'integrità del sistema di difesa e sicurezza nazionale, la sicurezza delle informazioni relative alla difesa militare, gli interessi internazionali dello Stato, la protezione del territorio nazionale, delle infrastrutture critiche e strategiche e delle frontiere».

Ulteriori coordinate sono offerte, sul punto, nel successivo terzo comma dell'art. 1, il quale prevede che «Al fine di valutare la minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale, derivante dall'acquisto delle partecipazioni di cui alle lettere a ecc.) del comma 1, il Governo, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, considera, alla luce della potenziale influenza dell'acquirente sulla società, anche in ragione della entità della partecipazione acquisita».

Un simile processo valutativo deve, alla luce delle lettere a e b di questo comma, tener conto delle modalità di finanziamento dell'acquisizione, della capacità economica, finanziaria, tecnica e organizzativa dell'acquirente e del progetto industriale, rispetto alla regolare prosecuzione delle attività, al mantenimento del patrimonio tecnologico, anche con riferimento alle attività strategiche chiave, alla sicurezza e alla continuità degli approvvigionamenti, oltre che alla corretta e

puntuale esecuzione degli obblighi contrattuali assunti nei confronti di pubbliche amministrazioni, direttamente o indirettamente, dalla società le cui partecipazioni sono oggetto di acquisizione, con specifico riguardo ai rapporti relativi alla difesa nazionale, all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale.

Inoltre, sempre alla luce dei medesimi riferimenti normativi, la valutazione deve considerare, entro la rosa di variabili oggetto di valutazione, l'esistenza, tenuto conto anche delle posizioni ufficiali dell'Unione europea, di motivi oggettivi che facciano ritenere possibile la sussistenza di legami fra l'acquirente e paesi terzi che non riconoscono i principi di democrazia o dello Stato di diritto, che non rispettano le norme del diritto internazionale o che hanno assunto comportamenti a rischio nei confronti della comunità internazionale, desunti dalla natura delle loro alleanze, o hanno rapporti con organizzazioni criminali, formazioni terroristiche o con soggetti ad esse comunque collegati.

Il passaggio denota una particolare attenzione del legislatore per quelle fattispecie in cui il tema della sicurezza nazionale risulti idoneo a comprimere il libero gioco delle forze economiche in seno ai mercati e dunque orientato alla garanzia del principio concorrenziale⁵⁴¹. Tuttavia, i profili di utilità di questo frammento non si esauriscono qui. Infatti, l'espressa introiezione della dimensione europea entro il processo di valutazione dell'opportunità di un ricorso ai cc.dd. "poteri speciali" dimostra come parlare di sicurezza nazionale significhi parlare anche di sicurezza unionale. Gli "interessi europei", le minacce all'Unione, in prospettiva materiale come (e forse soprattutto) in prospettiva valoriale, entrano a far parte, con questo breve passaggio, della "tavolozza di colori" che costituisce, per così dire, l'orizzonte cromatico della sicurezza nazionale di matrice italiana. Ciò dimostra, qualora non si fosse ancora sufficientemente palesata, la delicatezza di una chiara determinazione semantica di questo istituto, dovendo coniugare al già complesso intreccio degli "interessi nazionali" il composito assetto di interessi europei, che pure possono dimostrarsi (non di rado) in netto contrasto con i primi.

⁵⁴¹ *Ex multis*, v. C. PINELLI, *La tutela della concorrenza come principio e come materia. La giurisprudenza costituzionale 2004-2013*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2014; G. PITRUZZELLA, *Concorrenza e regolazione*, in *Federalismi.it*, fasc. 22, 2014

La fonte torna poi a parlare di sicurezza nazionale al comma 5, sempre del medesimo articolo, prevedendo che «ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri di cui al comma 1, lettere a e c, chiunque acquisisce una partecipazione in imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ove possibile congiuntamente alla società le cui partecipazioni sono oggetto dell'acquisto, notifica la stessa acquisizione entro dieci giorni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, trasmettendo nel contempo le informazioni necessarie, comprensive di descrizione generale del progetto di acquisizione, dell'acquirente e del suo ambito di operatività, per le valutazioni di cui al comma 3». Il comma prosegue con un'articolata previsione di obblighi per i soggetti coinvolti da simili fattispecie, la cui dovizia di particolari tradisce, perlomeno secondo chi scrive, la volontà di non lasciare alcuna ipotesi priva di una propria inquadrabilità normativa. Inoltre, va aggiunto come il comma 5 bis applichi la disciplina di cui in discussione anche alla «costituzione di imprese il cui oggetto sociale ricomprende lo svolgimento di attività di rilevanza strategica ovvero che detengono attivi di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale».

Uno sforzo regolatorio che torna, con una nuova menzione dell'istituto di cui in discussione, con il successivo comma sei. In questo caso, la fonte prevede che «nel caso in cui le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, individuate con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 1, si riferiscono a società partecipate, direttamente o indirettamente, dal Ministero dell'economia e delle finanze, il Consiglio dei Ministri delibera, ai fini dell'esercizio dei poteri speciali di cui al medesimo comma, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze». Ciò pone la materia economica ed il ministero deputato al suo “governo” in un ruolo privilegiato rispetto alla tutela della sicurezza nazionale, ancor più di quanto la fonte nel suo complesso già non avesse fatto sin dal suo avvio.

Ennesimo riferimento al tema della sicurezza nazionale può, inoltre, essere rilevato all'interno del comma 7, ove è previsto come i decreti di individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e di sicurezza nazionale, di cui al comma 1, debbano essere aggiornati almeno ogni tre anni. Previsione che

parrebbe essere un indicatore di una sufficiente maturità del legislatore, il quale comprende la mutevolezza dell'assetto di interessi cui si rivolge la sicurezza nazionale. Prendendo atto di questa natura cangiante dei presupposti fattuali, in grado di attivare l'intervento securitario, la strada scelta in sede di redazione, sembrerebbe essere stata quella della flessibilità regolatoria, nell'ottica di un costante "aggiustamento delle coordinate d'azione" del decisore pubblico.

Esaurito l'articolo 1, appare opportuno affrontare il successivo art. 1-bis, introdotto dal d.l. 25 marzo 2019, n. 22, poi convertito con modificazioni dalla l. 20 maggio 2019, n. 41. Va segnalato, in questa sede, come il passaggio in questione sia stato ulteriormente oggetto di modifiche da parte del d.l. 21 settembre 2019, n. 105 (convertito con modificazioni dalla l. n. 133 del 18 novembre 2019) al quale si devono interventi sul testo dei commi 2 e 3, nonché l'introduzione dei commi 2 bis e 3 bis.

Ulteriori aggiornamenti sono, poi, stati introdotti dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito con modificazione dalla l. 5 giugno 2020, n. 40; come dal d.l. 14 giugno 2021, n. 82, convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2021, n. 82. Al primo si deve la modifica dei commi 2 e 3 bis, quest'ultimo ulteriormente sottoposto ad un processo trasformativo con l'emanazione del secondo.

Con il d.l. 21 marzo 2022, n. 21, convertito con modificazioni dalla l. 20 maggio 2022, n. 51, inoltre, si è potuto assistere ad una riforma dei commi 1, 2, 3, 5. Infine, l'articolo in questione è stato da ultimo modificato dal d.l. 16 giugno 2022, n. 68, convertito con modificazioni dalla l. 5 agosto 2022, n. 108, al quale si deve l'attuale contenuto del comma 7.

L'articolo vede il ritorno di un tema qui già affrontato a più riprese. I poteri speciali, infatti, nell'art. 1bis, vengono declinati rispetto ai servizi di comunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G, basati sulla tecnologia cloud e altri attivi.

Il primo comma rappresenta un crogiolo dei molteplici livelli evolutivi del tema di cui in discussione. In esso, infatti, non si ha solo un chiaro riferimento alla sicurezza nazionale, ma la cristallina volontà del legislatore di includere al suo interno la dimensione *cybernetica*, definendo le tecnologie oggetto di attenzione in tema di

poteri speciali, pur tuttavia garantendo elevati margini di elasticità al perimetro di operatività dell'art. 1bis. Si può infatti leggere come «Ai fini dell'esercizio dei poteri speciali di cui al presente articolo, costituiscono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale [...] i ulteriori servizi, beni, rapporti, attività e tecnologie rilevanti ai fini della sicurezza cibernetica, ivi inclusi quelli relativi alla tecnologia cloud», i quali possono essere individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, e con gli altri Ministri competenti per settore, e sentita l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, anche in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Sul punto, occorre notare come sia stata percepita la necessità di un approccio collegiale al tema, nella misura in cui non si parla di una mera comunicazione ai ministri competenti, bensì di una effettiva concordanza con le posizioni di questi ultimi. Inoltre, ulteriore profilo di interesse è da ricercarsi nel passaggio conclusivo del comma, ove (parlando dei «parere delle Commissioni parlamentari competenti») viene previsto che debba essere reso «entro trenta giorni dalla data di trasmissione degli schemi di decreto, decorsi i quali i decreti sono adottati anche in mancanza di parere». Scelta che denota come la sicurezza nazionale possa, in caso di specifiche ed eccezionali situazioni, derogare, in un certo senso, anche alle procedure di controllo precipuamente definite dal legislatore per l'istituto stesso.

Infine, ulteriori tracce della sicurezza nazionale sono rinvenibili nel comma 4, il quale rappresenta, per questa specifica declinazione dell'istituto, una sorta di clausola in bianco, atta a garantire la necessaria legittimità giuridica a tutti quegli interventi riferibili a profili tecnologici non specificamente menzionati. È infatti previsto che siano oggetto di valutazione, ai fini dell'esercizio dei poteri speciali, «anche gli elementi indicanti la presenza di fattori di vulnerabilità che potrebbero compromettere l'integrità e la sicurezza delle reti e dei dati che vi transitano, compresi quelli individuati sulla base dei principi e delle linee guida elaborati a livello internazionale e dall'Unione europea».

Torna, ancora una volta, a mostrarsi la capacità della dimensione internazionale ed eurounitaria di condizionare l'identificazione delle minacce alla sicurezza nazionale. Ciò determina, congiuntamente alla rosa di interessi nazionali in senso stretto, la fisiologia alla base dell'identificazione giuridica della sicurezza nazionale. Un vincolo, quello tra la sicurezza nazionale e gli influssi sovranazionali, che torna, con un carattere squisitamente unionale, con l'art. 2ter, introdotto dal d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito con modificazioni dalla l. 18 novembre 2019, e modificato dal d.l. 14 giugno 2021, n. 82. Quest'ultimo intervento ha disposto, in dettaglio, una revisione del comma 3.

L'articolo in questione appare di particolare rilevanza, poiché con esso si è inteso adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/452. Il primo comma dell'articolo cristallizza, con l'inserimento di un livello decisionale eurounitario, la costruzione di una sicurezza nazionale condivisa su scala continentale. Esso prevede, infatti, che, fatta salva la possibilità di esercitare i poteri speciali anche prima del ricevimento del parere della Commissione o delle osservazioni degli Stati membri, nei casi in cui la tutela della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico richiedano l'adozione di una decisione immediata ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 8, del regolamento UE 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, (del 19 marzo 2019), Qualora uno Stato membro o la Commissione notifichi, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6, del predetto regolamento l'intenzione di «formulare osservazioni o di emettere un parere in relazione ad un investimento estero diretto oggetto di un procedimento in corso, i termini per l'esercizio dei poteri speciali indicati agli articoli 1 e 2 sono sospesi fino al ricevimento delle osservazioni dello Stato membro o del parere della Commissione europea. Se il parere della Commissione europea è successivo alle osservazioni dello Stato membro, i termini per l'esercizio dei poteri speciali riprendono a decorrere dalla data di ricevimento del parere della Commissione». Viene, inoltre precisato che «I termini per l'esercizio dei poteri speciali sono altresì sospesi nel caso in cui il Governo, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, del citato regolamento (UE) 2019/452, richieda alla Commissione di emettere un parere o agli altri Stati membri di formulare osservazioni in relazione a un procedimento in corso ai sensi del presente articolo. 2. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2,

della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, per i rispettivi ambiti di competenza, con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno, della difesa, dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti, nonché' con i Ministri competenti per settore, possono essere ridisciplinati i termini di cui agli articoli 1 e 2 del presente decreto, al fine di individuare procedure semplificate, tenuto conto del grado di potenziale pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa, della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico, compresi quelli relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti, nonché' dell'esigenza di assicurare l'armonizzazione delle procedure nazionali con quelle relative ai meccanismi di controllo, scambio di informazione e cooperazione definiti ai sensi del regolamento (UE) 2019/452».

Con il comma 3, poi, la fonte identifica nella presidenza del consiglio dei ministri lo snodo politico ove far sì che gli interessi nazionali in senso stretto e quelli eurounitari trovino la propria sintesi, da cui parrebbe dipendere, ad oggi, il livello di efficienza, oltre che legittimità, dell'esercizio dello strumento securitario di cui in discussione.

Per quanto abbondantemente arato, il tema della sensibilità economica della sicurezza nazionale non appare del tutto esaurito, poiché ulteriori spunti di riflessione sono offerti dal d.l. 22 giugno 2012, n. 83 convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

Il d.l. di cui in discussione, che affronta il tema della “crescita del Paese”, intercetta l'istituto analizzato al Titolo III, capo I, art 24 bis, introdotto con la legge 7 agosto 2012, n. 134 ed ulteriormente modificato dalla l. 11 dicembre 2016, n. 232.

La fonte in questione dimostra un approccio insolito all'istituto. Esso, infatti, non viene menzionato nel testo dell'articolo, salvo che nel titolo dello stesso, rubricato «Misure a sostegno della tutela dei dati personali, della sicurezza nazionale, della concorrenza e dell'occupazione nelle attività svolte da call center»). Ciò, tuttavia, non può esimere dall'interrogarsi su come essa trovi, nel passaggio appena citato, utili appigli ermeneutici nella fonte che occupa. Pare, del resto, altrettanto opportuno riflettere sugli altri lemmi che compongono la rubrica dell'articolo,

poiché la disciplina in materia di call center parrebbe, alla luce dell'approccio avuto sul tema dal legislatore, sintetizzare al suo interno materie tanto differenti quanto delicate. Ciò premesso, non sembrerebbe escludibile, tanto il trattamento dei dati personali quanto il governo della concorrenza o dei livelli di occupazione, ad oggi, dal campo semantico della sicurezza nazionale, rilevando simili materie entro lo spettro di suo ricorso (quanto meno potenziale) da parte del decisore pubblico.

La materia economica torna, poi, con il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135. Essa, in questa occasione, si dimostra “luogo cognitivo privilegiato”, ove rilevare, ancora una volta la già citata capacità della sicurezza nazionale di attrarre al suo interno, ad un tempo, le principali acquisizioni tecnologiche come il governo dei dati. In particolare, ci si riferisce a quanto previsto nel Titolo V, art 23, comma 12- quaterdecies, introdotto dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

Il passaggio in questione recita che «Per sostenere lo sviluppo delle applicazioni e dei servizi basati su dati geospaziali e per sviluppare le tecnologie dell'osservazione della terra anche a fini di tutela ambientale, di mitigazione dei rischi e per attività di ricerca scientifica, tutti i dati e le informazioni, acquisiti dal suolo, da aerei e da piattaforme satellitari nell'ambito di attività finanziate con risorse pubbliche, sono resi disponibili per tutti i potenziali utilizzatori nazionali, anche privati, nei limiti imposti da ragioni di tutela della sicurezza nazionale».

Il medesimo comma prevede, inoltre, che «A tale fine, la catalogazione e la raccolta dei dati geografici, territoriali ed ambientali generati da tutte le attività sostenute da risorse pubbliche è curata da ISPRA, che vi provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Con DPR, sulla base di una intesa tra Presidenza del Consiglio - Dipartimento della protezione civile, Ministero della difesa, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e regioni, adottata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definite le modalità per la gestione della piattaforma e per l'accesso, l'interoperatività e la condivisione, anche in tempo reale, dei dati e delle informazioni in essa conservati, e gli obblighi di

comunicazione e disponibilità dei dati acquisiti da parte di tutti i soggetti che svolgono tale attività con il sostegno pubblico, anche parziale».

I dati appaiono, in questa fonte, come vettore di considerevole utilità per gli attori sociali ed istituzionali del Paese, purché da questi fruibili in concreto. La qualcosa, posta a sistema con la natura escludente del riferimento alla sicurezza nazionale, risulta idonea a suffragare una loro accezione in qualità di risorsa preziosa nel presidio degli interessi che, congiuntamente alle sollecitazioni eurounitarie, concorrono ad alimentare l'attuale ermeneutica dell'istituto oggetto dell'analisi.

Un ulteriore contributo al processo ricostruttivo è poi rinvenibile nel d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221. La fonte in questione, riguardante misure urgenti per la crescita del Paese, prevede alla Sezione X, art 33 septies (introdotto dalla relativa legge di conversione, ed ulteriormente modificato dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, e dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120) che «Le disposizioni del presente articolo si applicano, fermo restando quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124, nel rispetto dell'articolo 2, comma 6, del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e della disciplina e dei limiti derivanti dall'esercizio di attività e funzioni in materia di ordine e sicurezza pubblici, di polizia giudiziaria, nonché quelle di difesa e sicurezza nazionale svolte dalle infrastrutture digitali dell'amministrazione della difesa».

Ancora una volta, l'istituto si dimostra in grado di attivare una sospensione di una regolarità giuridica e, al contempo, torna a ripresentarsi quella ricorsività dell'impegno, in materia di sicurezza nazionale, diparte del "comparto difesa".

Sempre del medesimo anno è, poi una ulteriore fonte, che, al pari della precedente, evidenzia il profondo legame che lega la sicurezza nazionale al campo di competenza del ministero della difesa. Ci si riferisce, in tal senso, al DPR 15 novembre 2012, n. 236, con il quale è stato introdotto il Regolamento recante disciplina delle attività del predetto ministero in materia di lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 196 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Ad essere meritevoli di menzione, nel caso di specie, sono il Titolo II, capo II, art. 4, comma 1 ed il Titolo IV, capo I, n. 93, comma 1.

Quanto al primo riferimento, a rilevare è come taluni dei lavori disciplinati dal regolamento (e segnatamente quelli connessi alle infrastrutture ricadenti nelle categorie di cui all'art. 231, comma 4, e all'art. 233 del codice dell'ordinamento militare) sono disciplinati dalla fonte citata «purché non dichiarati strettamente connessi alla sicurezza nazionale dagli organi programmatori di vertice; qualora tale dichiarazione venga resa, essi sono disciplinati dal regolamento di attuazione del Decreto Legislativo 15 novembre 2011, n. 208».

Al secondo riferimento si devono ulteriori deroghe, forse ben più suscettibili di riflessione della precedente. Esso prevede, infatti, che «le richieste di acquisizione di beni e servizi per le quali ricorrano le condizioni per l'applicazione della deroga prevista dall'art. 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea devono essere corredate da idonea e specifica motivazione che indichi, nel rispetto dei criteri interpretativi fissati dalle istituzioni dell'Unione europea, le ragioni di diretta connessione della fornitura o del servizio alla tutela di interessi essenziali di sicurezza nazionale».

Ancora una volta, pertanto, viene ribadito in seno ad una fonte interna, la natura composita della sicurezza nazionale, la quale non sembrerebbe potersi leggere come antagonista rispetto alle istituzioni eurounitarie (o al quadro normativo unionale), ma che anzi parrebbe trovare tanto nelle une quanto nell'altro degli appoggi ulteriori a quanto non già rinvenibile entro i propri confini nazionali.

In fine, del duemila dodici è una ulteriore fonte, la quale predispone (in favore di alcune istituzioni nazionali) deroghe a quanto sancito in sede internazionale. Il riferimento è alla Legge 20 dicembre 2012, n. 237, rubricata con il titolo di «Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale».

In dettaglio, il Capo I, art. 5, comma 2 sancisce che «Qualora il Ministro della giustizia, previa intesa con i Ministri interessati, abbia motivo di ritenere che la consegna di determinati atti o documenti ovvero l'espletamento di attività di indagine o di acquisizione delle prove possano compromettere la sicurezza nazionale, la trasmissione dei documenti ovvero l'espletamento delle predette attività sono sospesi»; procedendosi, in simili fattispecie, con l'espletamento delle consultazioni di cui all'art. 72 dello statuto della Corte.

Quanto al 2013, il primo riferimento normativo meritevole di approfondimento è il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, con il quale si è inteso sistematizzare le plurime fonti inerenti alla disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, giova qui richiamare il Capo I-bis, art 5 bis, introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97. Il comma 1, in particolare, prevede che l'accesso civico (per come scolpito dall'art. 5, comma 2 della medesima fonte⁵⁴²) è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di una specifica rosa di interessi pubblici. La fonte prosegue con un elenco di questi interessi, menzionando alla lettera b la sicurezza nazionale. Tuttavia, proprio un simile elenco suscita in chi scrive talune perplessità interpretative.

Alla lettera a è citata la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico, che come evidenziato a più riprese sono, in effetti, cosa ben diversa dall'istituto che occupa. Alla lettera c'è, poi, riportata la difesa e le questioni militari, alla d le relazioni internazionali, alla e la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, alla f la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento ed alla g il regolare svolgimento di attività ispettive.

Volendo qui soprassedere all'interpretazione da darsi alla lettera g, che pure sembrerebbe meritevole di una riflessione ad oc, nonché accettando di escludere la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento dal campo d'analisi (pur rientrando al suo interno la lotta al terrorismo ed ai fenomeni mafiosi che sono spesso *questioni connesse* alla sicurezza nazionale), è indubbio come le restanti materie siano tematiche interessate dai riferimenti normativi sin qui affrontati. Le risposte ad una simile configurazione della lettera della norma possono essere due:

⁵⁴² Si riporta, per dovere di chiarezza, il testo dell'articolo citato. Art. 5, c. 2: «Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis».

o si accetta un errore di “drafting normativo”⁵⁴³, in ragione della ridondanza dimostrata dal legislatore, o si deve constatare, nelle more della fonte che occupa, la volontà di sottrarre alla sicurezza nazionale le materie riportate nell’elenco. Pur rinviando un simile interrogativo ad un distinto e futuro approfondimento, si rende opportuno optare per la soluzione interpretativa fondata sull’eccesso di ridondanza, anche perché solo con una simile spiegazione sembrerebbe non interrompersi il filo logico-normativo, tessuto nel corso dei decenni dal legislatore repubblicano.

Sempre al duemila tredici si deve poi un ulteriore tassello del mosaico interpretativo della sicurezza nazionale. Tuttavia, il passaggio di cui in discussione non risulta foriero di riscontri interpretativi in senso stretto, quanto piuttosto mostra quanto l’istituto possa dimostrarsi connesso al rapporto tra dimensione sociale ed istituzionale della statualità.

Ci si riferisce, in tal senso, al DPR 18 marzo 2013, n. 50, e segnatamente al suo art. 2, comma 1, lettera d., che introduce il Regolamento recante la privatizzazione dell’ente pubblico non economico «Unione nazionale degli Ufficiali in congedo d’Italia» (o UNUCI), a norma dell’articolo 46, comma 1, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, affronta gli scopi dell’ente in questione, affermando che esso «ha lo scopo di concorrere alla formazione morale e professionale del personale militare di ogni ruolo e grado delle categorie in congedo, nonché alle connesse attività divulgative e informative, per il loro impiego nell’ambito delle forze di completamento delle unità militari attive. A tal fine, svolge i seguenti compiti: sensibilizza l’opinione pubblica sulle questioni della difesa e della sicurezza nazionale, sul ruolo e l’importanza dei riservisti, sulla cultura della sostenibilità ambientale e sociale».

A distanza di poco meno di un anno dalla precedente fonte torna a riemergere il tema della sicurezza nazionale, intercettando la dimensione economica costituita dai cc.dd. poteri speciali. Il DPR 19 febbraio 2014, n. 35, infatti, introduce il

⁵⁴³ Quanto ai profili dottrinali della *vexata quaestio* del *drafting* normativo, v. L. TAFANI, F. PONTE, *Le tecniche legislative statali, regionali e dell’unione europea a confronto. Per un auspicabile ravvicinamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc.1, 2022, pp. 447 ss.; circa, poi, il contributo offerto, sul punto, dalla giurisprudenza costituzionale, si rinvia alla Sent. Cort. Cost. 110/2023 ed alle riflessioni offerte da S. SCAGLIARINI, *La corte e la tecnica legislativa*, in *Consulta online*, fasc. 3, 2023, pp. 832 ss.

Regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 8, del d.l. 15 marzo 2012, n. 21. Per quanto la fonte in questione sia meritevole di un approfondimento di ampio spettro, ci si limiterà in questa sede ad evidenziare i soli passaggi ove vi sia un esplicito riferimento all'istituto di cui in discussione. Pertanto, pare doveroso spendere alcune parole circa l'art. 4 che, sul punto, si dimostra estremamente fecondo, tanto per via del triplice riferimento alla sicurezza nazionale quanto per le disposizioni contenute nel suo terzo comma. Il passaggio in questione, infatti, allarga considerevolmente il margine di operatività, già esteso, dei poteri speciali; la qualcosa dimostra, ancora una volta, come con il passare dei decenni il tema della sicurezza nazionale sia divenuto particolarmente caro al decisore pubblico italiano.

Nello specifico, giova ricordare come nel comma citato può leggersi che Sono tenuti alla notifica (di cui si è già avuto modo di parlare nelle precedenti pagine) «le imprese coinvolte in atti ed operazioni posti in essere all'interno di un medesimo gruppo che [...] sono di norma escluse dall'esercizio dei poteri speciali. Tale esclusione non opera in presenza di elementi informativi fondati circa la minaccia di un grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale».

Ulteriori riferimenti alla sicurezza nazionale sono, poi, rinvenibili nell'art. 5 comma 2 lettere A e B⁵⁴⁴, nonché nel successivo comma 3, lettera C⁵⁴⁵.

Entrambi i commi parlano di “sistema di difesa e sicurezza nazionale”. Circostanza che rende l'istituto un fattore aggettivante. È, in prima battuta, necessario riconoscere nuovamente la solidità del vincolo che connette la materia militare con il tema della sicurezza nazionale. Inoltre, sembrerebbe rilevabile l'emersione di una ancor più complessa accezione della sicurezza nazionale, in grado di ricondurre ad unità la sfera ideale (che raccoglie al suo interno i principi che “costituiscono l'indefettibile nucleo dell'identità costituzionale” del Paese) con quella materiale, che a sua volta consente, grazie ad una serie di risorse meritevoli di specifiche garanzie, lo stabile radicamento del citato bagaglio di idealità nel tessuto sociale. In fine, un ultimo richiamo alla sicurezza nazionale è rilevabile nell'art. 6, comma 2, ove il legislatore sancisce che la proposta di esercizio dei poteri speciali debba indicare dettagliatamente le minacce di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale, nonché l'impossibilità di esercizio dei poteri nella forma di imposizione di specifiche prescrizioni o condizioni.

Questa pretesa di chiarezza, di necessità di elementi circostanziati, alla luce dei quali giustificare l'esercizio dei poteri speciali evidenzia come, per quanto meritevole di tutela, la sicurezza nazionale non possa divenire il cassino (a

⁵⁴⁴ Si riporta, per completezza, il testo del comma citato. C. 2: «La notifica, presentata secondo la modulistica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera d), è corredata almeno della seguente documentazione:

a) nel caso di adozione di delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione di imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, il testo della delibera completa di tutta la documentazione trasmessa agli organi societari per la sua adozione, nonché di tutte le informazioni idonee a consentire le valutazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del Decreto-Legge;

b) nel caso di acquisto a qualsiasi titolo di partecipazioni in imprese che svolgono attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, il progetto industriale perseguito con l'acquisizione oggetto di notifica con il relativo piano finanziario e una descrizione generale del progetto di acquisizione e dei suoi effetti, nonché informazioni dettagliate sull'acquirente, sul suo ambito di operatività, oltre che tutte le informazioni idonee a consentire le valutazioni di cui all'articolo 1, comma 3, del Decreto-Legge».

⁵⁴⁵ Il quale recita: «3. Oltre a quanto indicato [...] la notifica deve contenere: [...] c) l'indicazione "la presente notifica è effettuata ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1 del Decreto-Legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56 - settori difesa e sicurezza nazionale"».

disposizione del decisore pubblico) con il quale cancellare indiscriminatamente diritti soggettivi ed interessi legittimi, presenti sulla lavagna sociale.

Con il duemila quattordici, poi, torna a riemergere il tandem istituzionale in materia di sicurezza nazionale, che (come già evidenziato *supra*) vede giocare un ruolo di primo piano tanto dal ministero della difesa quanto da quello dell'interno.

Ci si riferisce, sul punto, al DPCM 6 giugno 2014, n. 108, rubricato «Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, del d.l. 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 maggio 2012, n. 56».

Il DPCM offre un chiaro spaccato di una porzione del campo di operatività della sicurezza nazionale, prevedendo all'art. 1, c. 1 un affresco delle «attività di rilevanza strategica e delle attività strategiche chiave nei settori della difesa e della sicurezza nazionale di competenza del Ministero della difesa».

Ai fini dell'esercizio dei poteri speciali, di cui all'art. 1 del d.l. 15 marzo 2012, n. 21, la fonte identifica quali attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale di competenza del Ministero della difesa, il prodotto dello studio, della ricerca, della progettazione, dello sviluppo, della produzione, ed integrazione, nonché il sostegno al ciclo di vita di svariati sistemi e materiali, nonché la catena logistica connessa alle predette attività. Entro questo alveo di beni e servizi figurano, in prima battuta, e segnatamente alla lettera a, i sistemi di Comando, Controllo, Computer e Informazioni (C4I), con le relative misure per garantire la sicurezza delle informazioni. Il DPCM specifica, nel medesimo passaggio, che le attività connesse all'ambito di cui in discussione si qualificano come strategiche chiave quando sono inerenti alle capacità operative complesse netcentriche terrestri, navali ed aeronautiche e alle relative capacità di difesa cibernetica. Inoltre, sono inclusi i sistemi di guerra elettronica ed acustica ad alto livello di automazione ed in grado di coprire l'intera gamma delle minacce attuali e future, i sistemi per la gestione delle fasi di raccolta, elaborazione e disseminazione dei prodotti dell'attività informativa tecnico-militare, nonché i sistemi *crypto* e i relativi algoritmi, per l'elaborazione, la protezione e la trasmissione sicura di informazioni classificate, comunicazioni telefoniche, informatiche e trasmissioni radio, includendosi l'applicazione di nuove tecnologie

e nuovi algoritmi di cifratura, decifratura e decriptazione, comprese tecnologie quantistiche e steganografiche.

La successiva lettera b, invece, assorbe nel campo di competenza del ministero della difesa, la materia dei “sensori avanzati”, quando integrati nelle reti C4I. In quest'ambito, le attività vengono qualificate dalla fonte come strategiche chiave quando ineriscono ai sensori acustici attivi e passivi e a quelli elettroottici ad alta risoluzione di tipo tradizionale ed iper-spetttrale, nonché ai radar multispettrali a scansione elettronica. Sono inoltre fatti rientrare nel campo di operatività della lettera B i sistemi satellitari militari ad elevate prestazioni e protezione, sia nella componente terrestre sia in quella spaziale (inclusa l'attività gestionale dei relativi servizi), per l'osservazione terrestre (ottica, radar e multispettrale) e per le comunicazioni. Sono poi citati i velivoli a pilotaggio remoto e relativi sistemi di missione, sia per sorveglianza, acquisizione obiettivi ed esplorazione idonei ad operare a media quota con lunga autonomia (UAV MALE), sia per combattimento (UCAV), nonché i sistemi di esplorazione subacquea con connessi software per l'elaborazione di modelli e simulazioni, i sistemi per l'abbattimento delle segnature acustiche di mezzi navali.

Con la lettera c, il DPCM rivolge l'attenzione ai sistemi con o senza equipaggio idonei a contrastare le molteplici forme di ordigni esplosivi improvvisati; specificando che, in quest'ambito, le attività si qualificano come strategiche chiave quando sono inerenti a: sistemi e sensori di scoperta, di protezione balistica attiva e passiva inclusi i sistemi di protezione di scafi e di torrette dei veicoli contro le minacce da ordigni esplosivi improvvisati (IED) e da mine, nonché i relativi sistemi di fusione delle informazioni, unitamente ai sistemi individuali di protezione.

La lettera d), invece, affronta i sistemi d'arma avanzati, integrati nelle reti C4I, indispensabili per garantire un margine di vantaggio sui possibili avversari e quindi finalizzati alla sicurezza ed efficacia in operazioni. In quest'ambito, le attività si qualificano come strategiche chiave quando sono inerenti a: sistemi missilistici avanzati ad elevata affidabilità e precisione nei segmenti aria/aria, aria/superficie, superficie/aria e superficie/superficie, con particolare riferimento ai sistemi di guida, al munizionamento guidato di precisione a lunga gittata per artiglierie terrestri e navali, ai sistemi subacquei avanzati ad elevata affidabilità e precisione

(siluri pesanti e leggeri, contromisure); altresì le navi da guerra e integrazione di sistemi d'arma, i sensori operanti nelle varie bande elettroottiche o elettromagnetiche, i sistemi di sicurezza attivi e passivi, sistemi di piattaforma e sistemi propulsivi.

La lettera e), poi, è dedicata ai sistemi aeronautici avanzati, dotati di sensori avanzati integrati nelle reti C4I; menzionando i sistemi di addestramento aeronautico militare avanzato (sia nella componente aerea sia in quella terrestre) in grado di formare piloti per le nuove generazioni di velivoli militari, i velivoli militari ad ala rotante ad elevate prestazioni, con particolare riferimento alla velocità e ai sistemi di controllo missione.

In fine, la lettera f affronta i sistemi di propulsione aerospaziale e navale militari, ad elevate prestazioni e affidabilità. Nell'ambito di questa specifica nicchia tecnica, sono ricondotti dalla fonte le trasmissioni di potenza e trasmissioni comando accessori dei motori aeronautici ed i sistemi propulsivi a propellente solido e liquido per i lanciatori spaziali.

Con l'art. 2, invece, ad essere esaminato è il complesso di Attività di rilevanza strategica ed attività strategiche chiave nei settori della sicurezza nazionale di competenza del Ministero dell'interno.

Proprio il passaggio appena citato offre un'integrazione tutt'altro che superflua o trascurabile, poiché chiarisce la portata "interna" della sicurezza nazionale, nonché i profili di sua ricaduta entro lo sviluppo delle quotidiane relazioni tra istituzioni e corpo sociale.

Il comma 1 dell'articolo in questione si apre con il medesimo schema espositivo ritrovato nel precedente passaggio. È sancito, infatti, che (ai fini dell'esercizio dei poteri speciali di cui all'articolo 1 del d.l. 15 marzo 2012, n. 21) le attività di rilevanza strategica per la sicurezza nazionale di competenza del Ministero dell'interno, sono individuate nello studio, nella ricerca, nella progettazione, nello sviluppo, nella produzione, nell'integrazione e nel sostegno al ciclo di vita, di un complesso di beni, compresa la catena logistica, riferibili alle già menzionate attività.

In primo luogo è esplicitato, alla lettera A, che sono riferibili alla competenza del ministero dell'interno i sistemi ed i sensori destinati all'impiego in servizi di

osservazione (ottica e radar), sorveglianza e controllo del territorio, nell'ambito dei compiti di tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza, del soccorso pubblico e della difesa civile.

La lettera B, invece, menziona i sistemi di osservazione (ottica e radar), sorveglianza e controllo del territorio installati su aeromobili ad ala fissa o rotante, unità navali, veicoli anfibi e terrestri che operano nell'ambito dei compiti di tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Quanto alla successiva lettera C, ad essere citati sono i sistemi propulsivi, trasmissioni di potenza e trasmissioni comando accessori dei motori aeronautici e navali ad elevate prestazioni e affidabilità relativi ai velivoli e alle unità navali destinati all'impiego in servizi di osservazione (ottica e radar), sorveglianza e controllo del territorio, nell'ambito dei compiti di tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Nella lettera D, poi, viene fatta menzione dei sistemi di protezione balistica impiegati nell'ambito dei compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, del soccorso pubblico e della difesa civile; mentre, alla lettera E sono inseriti nell'orizzonte d'azione del "Viminale" i sistemi informativi e di comunicazione, anche satellitari, di raccolta, classificazione e di gestione di informazioni e di dati sviluppati e utilizzati per le attività di difesa civile.

Per quanto riguarda il primo comma, non appare apodittico sostenere come l'elenco di materie sia strettamente connesso alla dimensione bellica in senso stretto,. Il secondo comma, invece, offre alcuni spunti problematici rispetto alla scelta espositiva adottata, che parrebbe voler equiparare la tutela dell'ordine pubblico o sicurezza pubblica, del soccorso pubblico (o pubblico soccorso) e della difesa civile.

La fonte in questione è rubricata con il titolo di «Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale»; la qualcosa impone di dare per assodato che quanto sancito e semplicemente citato rientri, in un modo o nell'altro, nelle due categorie che chiudono i profili nominali del regolamento. I riferimenti contenuti nel secondo comma allora appaiono fraintendibili, discutibili quando non del tutto erronei.

Una contestazione che si fonda sul rapporto dilemmatico tra ordine pubblico e sicurezza nazionale, ampiamente affrontato nel primo capitolo, come sulla difficile inquadrabilità giuridica dei lemmi “soccorso,” e “difesa civile”.

Ove, infatti, si accettasse la collocabilità dell’ordine pubblico nella fonte di cui si discute si condividerebbe la scelta di includere lo stesso nell’orizzonte interpretativo della sicurezza nazionale, così allargando un orizzonte d’azione già di per sé estremamente esteso.. Di contro, se si interpretassero questi riferimenti come profilo aggettivante di una funzione della statualità, e dunque non l’ordine pubblico in sé considerato ma gli strumenti ed i meccanismi in uso dai pubblici poteri per la sua realizzazione, allora la fraintendibilità di cui sopra potrebbe essere fugata.

In questo modo, ogni intervento pubblico, funzionale a garantire “soccorso” al cittadino che versi in stato di necessità, potrebbe trovare nella sicurezza nazionale il vettore di garanzia dello stabile funzionamento “dell’apparato” deputato al suo esercizio.

Fatte queste brevi precisazioni, si rende opportuno approfondire il secondo comma del medesimo articolo, che amplia il campo di intervento del ministero dell’interno. È infatti stabilito che sono qualificabili come «attività strategiche chiave» quelle connesse allo studio, alla ricerca, alla progettazione, allo sviluppo, alla produzione, all’integrazione, alla gestione e al sostegno al ciclo di vita di una fitta rosa di ulteriori beni, tanto pubblici quanto privati, nonché la catena logistica ad essa riferibile.

In dettaglio, alla lettera A sono inseriti in questo ambito di competenza le reti private virtuali, a parte i sistemi di cui al comma 1 del medesimo articolo, in uso alle Amministrazioni dello Stato competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, sicurezza nazionale, soccorso pubblico e difesa civile, giustizia e relazioni internazionali.

Alla lettera B, poi, figurano le reti di telecomunicazioni di proprietà del Ministero dell’interno, destinate ad essere impiegate nelle attività di tutela dell’ordine e sicurezza pubblica, nonché di difesa civile; mentre alla lettera C è possibile ritrovare i collegamenti dedicati esclusivamente alla realizzazione e al funzionamento della

rete Interpolizia in uso alle Forze di polizia di cui all'articolo 16 della Legge 1 aprile 1981, n. 121 e al Ministero della difesa.

Nella successiva lettera D sono menzionati i sistemi, anche di carattere *crypto*, e i relativi algoritmi, per l'elaborazione, la protezione e la trasmissione sicura di informazioni classificate, salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 4); mentre alla lettera E viene fatta espressa menzione del sistema di monitoraggio in tempo reale della radioattività del Ministero dell'interno.

In fine, la lettera F include nel perimetro di operatività del ministero il i sistemi informativi di raccolta e classificazione e gestione di informazioni e di dati, anche fornite dalle Forze di polizia, per l'attuazione delle direttive impartite dal Ministro dell'interno nell'esercizio delle attribuzioni di Autorità nazionale di pubblica sicurezza, ovvero sviluppati e in uso ai fini di prevenzione e repressione dei reati di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, di controllo delle frontiere e di contrasto dell'immigrazione clandestina.

Con l'art. 3, poi, il regolamento offre uno spaccato delle materie la cui gestione rientra, ad un tempo, al ministero della difesa come dell'interno.

In questo frangente, chiarito (in prima battuta) come le previsioni contenute si riferiscano all'esercizio dei poteri speciali (di cui all'articolo 1 del d.l. 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 maggio 2012, n. 56), il regolatore stabilisce (alla lettera a) che le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, relative agli ambiti di competenza dei Ministeri citati, sono quelle connesse ai sistemi di rilevazione e protezione NBCR, salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera e). Nella successiva lettera b, sono invece menzionati i sistemi di rilevazione - con e senza equipaggio - di ordigni esplosivi, sistemi di visione notturna, di sorveglianza e controllo del territorio nell'ambito dei compiti istituzionali.

Al pari di quanto evidenziato con riferimento ai precedenti articoli, nella determinazione degli ambiti appena riportati rientrano tutta una serie di attività di progettazione, realizzazione e commercializzazione dei beni citati, tra cui la catena logistica da essi interessata.

Infine, occorre spendere alcune parole circa l'articolo quattro, ed in particolare il suo comma 2. Ancora una volta, infatti, la sicurezza nazionale si manifesta quale

fattore escludente della regolarità normativa, potendosi leggere che la disciplina di cui al comma 1⁵⁴⁶ del medesimo articolo non si applica «in presenza di elementi informativi circa la minaccia di un grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale».

Coevo della fonte appena analizzata è poi il d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, con il quale si intese intervenire su svariati temi che andavano dalla gestione di talune opere pubbliche in via di realizzazione alla digitalizzazione del Paese, dalla semplificazione burocratica, al dissesto idrogeologico o dello sviluppo industriale. Il passaggio che qui interessa è il Capo VIII, art 35, comma 1, alla luce delle modifiche apportate dalla connessa legge di conversione.

Il frammento in questione risulta di particolare interesse poiché richiama, integrandolo, un profilo della sicurezza nazionale già rilevato nel corso della disamina che occupa. Il riferimento è al tema dei rifiuti, e segnatamente della capacità che ha la qualità della gestione del loro smaltimento di influire sull'istituto di cui in discussione. Si può infatti leggere nel passaggio appena citato come, gli impianti di incenerimento e quegli di incenerimento con recupero energetico costituiscano «infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale», in grado di garantire «la sicurezza nazionale nell'autosufficienza».

Proprio il tema dell'autosufficienza, già affrontato in ambito giurisprudenzial-costituzionale, arricchisce lo spettro interpretativo dell'istituto, poiché in esso sembrerebbe potersi rinvenire uno degli elementi unificanti della sicurezza

⁵⁴⁶ Il quale prevede che: «1. L'esercizio dei poteri speciali di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 21 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56 del 2012, non si applica alle tipologie di atti e operazioni, posti in essere all'interno di un medesimo gruppo, fermi restando, in ogni caso, gli obblighi di notifica e comunicazione di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 21 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56 del 2012, riguardanti fusioni, scissioni, incorporazioni, ovvero cessioni, anche di quote di partecipazione, quando le relative delibere dell'assemblea o degli organi di amministrazione non comportano il trasferimento dell'azienda o di rami di essa o di società controllata, ovvero il trasferimento della sede sociale, il mutamento dell'oggetto sociale, lo scioglimento della società o la modifica di clausole statutarie adottate ai sensi dell'articolo 2351, terzo comma, del codice civile, ovvero introdotte ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 30 luglio 1994, n. 332, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 1994, n. 474 e successive modificazioni, o infine la costituzione o la cessione di diritti reali o di utilizzo relative a beni materiali o immateriali o l'assunzione di vincoli che ne condizionino l'impiego.»

nazionale, o forse il suo motore immobile, attraverso cui passano molti (quando non tutti) quegli “interessi essenziali” o quei “principi indefettibili” che animano il senso profondo dell’istituto oggetto di questo lavoro.

Con il duemila quindici torna poi la volontà del legislatore di valorizzare, in tema di sicurezza nazionale, il ruolo del ministero dell’interno.

Ci si riferisce, in tal senso, alla Legge 28 dicembre 2015, n. 208, inerente alle disposizioni in tema di formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. La cd. Legge di stabilità 2016, all’art. 1, comma 474, prevedeva che Entro il 31 marzo 2016 il Ministro dell’interno avrebbe dovuto provvedere «alla ricognizione del personale di polizia assegnato a funzioni di carattere amministrativo ovvero di scorta personale, onde valutarne, nel rispetto dell’ordinamento vigente e presso le sedi competenti, l’assegnazione ad operazioni di sicurezza e controllo del territorio, al fine di una gestione efficiente ed efficace delle risorse organiche, anche in relazione alle contingenti esigenze di sicurezza nazionale».

I profili economicamente rilevanti, rappresentati in modo cristallino dal richiamo all’efficienza ed all’efficacia delle scelte in materia di organico del ministero dell’interno, riemergono anche nel successivo comma 969, ove ad essere oggetto dell’attenzione del legislatore è la “materia militare”⁵⁴⁷.

In fine, un ulteriore richiamo alla sicurezza nazionale è rilevabile all’art. 1, comma 972, il quale prevede, per l’anno 2016 per il personale appartenente ai corpi di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alle Forze armate non destinatario di un trattamento retributivo dirigenziale, il riconoscimento di un contributo straordinario pari a 960 euro su base annua, da corrispondere in quote di pari importo a partire dalla prima retribuzione utile e in relazione al periodo di servizio prestato nel corso dell’anno 2016, in ragione dell’impegno profuso al fine di fronteggiare le eccezionali esigenze di sicurezza nazionale.

Queste previsioni dimostrano come il contributo del ministero dell’interno abbia acquisito, nel corso degli ultimi anni, un ruolo sempre più rilevante nel presidio

⁵⁴⁷ Nel passaggio appena richiamato si può infatti leggere che, «Al fine di sostenere interventi straordinari per la difesa e la sicurezza nazionale in relazione alla minaccia terroristica, è istituito nello stato di previsione del Ministero della difesa un fondo con una dotazione finanziaria di 245 milioni di euro per l’anno 2016».

della sicurezza nazionale, al punto tale da indurre un legislatore (come quello italiano) eternamente intento a garantire la “salute delle finanze pubbliche”, a prevedere degli specifici emolumenti in favore degli “operatori” in forza al ministero degli interni. La fonte, al contrario, non ha previsto una simile misura per il personale della difesa, o perlomeno nessun riferimento alla sicurezza nazionale è fatto coincidere con analoga previsione.

Inoltre, ancora una volta riemerge una certa propensione del legislatore italiano nell'accostare la sicurezza nazionale all'ambito dell'ordine pubblico. Tuttavia, a differenza dei precedenti riferimenti normativi, qui si ha una chiara, per quanto sommaria, identificazione di quei profili di sintonia tra i due ambiti dell'intervento securitario. La qualcosa pare poter offrire un utile riscontro argomentativo all'interpretazione offerta poc'anzi del presidio dell'ordine pubblico, garantita dall'apparato normativo-istituzionale deputato alla tutela della sicurezza nazionale, in qualità di funzione peculiare dello stato, rectius ordine pubblico proceduralmente e non sostanzialmente inteso. Con il 2017, poi, l'istituto torna ad intercettare il tema dell'organizzazione interna delle forze armate in occasione dell'adozione del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 (convertito con modificazioni dalla l. n. 172 del 4 dicembre 2017). Il suo Titolo II, art. 7, comma 7 recita infatti che «la garanzia della necessaria continuità nell'esercizio delle funzioni di comando è da ricondurre alle esigenze della sicurezza nazionale».

Una previsione che rafforza quell'accezione dell'istituto come sicurezza della tenuta dell'infrastruttura politico-sociale; che passa dall'assenza di “vuoti di potere” o meglio dalla preclusione di qualunque sospensione della chiara imputabilità soggettiva dell'esercizio di alcune funzioni pubbliche caratterizzate da particolare delicatezza.

Infine, al medesimo anno è poi da ricondurre la l. n. 205/2017., che affrontando la determinazione del Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, ha introdotto un ulteriore tassello ermeneutico. Con la parte I, sezione I, Art. 1, comma 551, il legislatore ha ritenuto opportuno evidenziare come la sicurezza nazionale intercetti anche la materia metereologica, inclusione che, tuttavia, è stata sviluppata per sottrazione. Nel passaggio citato, infatti, si può leggere come «Per lo svolgimento delle funzioni

e dei compiti conoscitivi, tecnico-scientifici e di responsabilità operativa nel campo della meteorologia e climatologia, fatte salve le specifiche competenze delle Forze armate per gli aspetti riguardanti la difesa e la sicurezza nazionale, è istituita l'Agenzia nazionale per la meteorologia e climatologia denominata «ItaliaMeteo», con sede centrale in Bologna».

Con il 2018 torna, poi, a ripresentarsi un profilo problematico rilevato già in altra sede. Con il DM (dell'interno) 21 agosto 2019, n. 127, riemerge il controverso binomio “ordine pubblico - sicurezza nazionale” nelle more del «Regolamento recante l'applicazione del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nell'ambito delle articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché delle strutture del Ministero dell'interno destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica».

In particolare, a rilevare in questa sede è il Capo II, art. 8, comma 2, lettera c, ove si può leggere che «Le particolari esigenze connesse al servizio espletato ovvero alle peculiarità organizzative di cui all'articolo 3, comma 2, del Decreto Legislativo n. 81 del 2008, sono di seguito definite in relazione ai principi e alle finalità istituzionali volte alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica: c) tutela delle informazioni relative all'efficienza dell'apparato organizzativo, alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e al contrasto della criminalità, per le quali, nell'interesse della sicurezza nazionale, è vietata la divulgazione ai sensi delle disposizioni vigenti».

Il comma, infatti, pur affrontando il tema dell'ordine e della sicurezza pubblica, assume quale proprio *focus* normativo «Le particolari esigenze connesse al servizio espletato ovvero alle peculiarità organizzative di cui all'articolo 3, comma 2, del Decreto Legislativo n. 81 del 2008». Ciò implica che la sicurezza nazionale, quando declinata dalla fonte ai temi della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e al contrasto della criminalità, andrebbe forse letta come riferita ai profili organizzativi del loro presidio, non già alle coordinate finalistiche dello stesso. Un'interpretazione che trae forza dall'espresso richiamo agli istituti diversi dalla sicurezza nazionale nella loro dimensione conoscitiva, rilevabile nel chiaro

riferimento alle «informazioni relative all'efficienza dell'apparato organizzativo», di cui «nell'interesse della sicurezza nazionale, è vietata la divulgazione ai sensi delle disposizioni vigenti».

Con il d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8) la sicurezza nazionale riaffiora tra le pieghe dell'ordinamento, interessando, ancora una volta, la materia della governance dei dati, e segnatamente la capacità di questi ultimi di condizionare l'istituto di cui si discute in caso di loro diffusione. In particolare, il Capo 1, art. 1, comma 7, lettera c della fonte, recita che «Con regolamento da adottarsi entro il 30 aprile 2021, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della Legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro della giustizia, il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministro della difesa, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono individuati i dati di cui al comma 1 dell'articolo 14 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del medesimo d.lgs. devono pubblicare con riferimento ai titolari amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, comunque denominati, nonché ai dirigenti sanitari di cui all'articolo 41, comma 2, dello stesso d.lgs., comprese le posizioni organizzative ad essi equiparate» nel rispetto di un complesso di criteri, tra cui figura come riportato *supra* (alla lettera c) la specifica disposizione che qui interessa.

La lettera in questione prevede un'espressa deroga all'obbligo di pubblicazione di cui sopra «per i titolari di incarichi dirigenziali di cui all'articolo 19, commi 3 e 4, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dei dirigenti dell'amministrazione dell'interno, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle forze di polizia, delle forze armate e dell'amministrazione penitenziaria (nonché dei titolari) di incarichi di vertice e di funzione dirigenziale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, per i quali non sono pubblicati i dati di cui all'articolo 14 del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in ragione del pregiudizio alla sicurezza nazionale interna ed esterna e all'ordine e sicurezza pubblica, nonché in rapporto ai compiti svolti per la tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna».

Al netto dell'utilità interpretativa della fonte, rispetto alla constatazione della straordinaria capacità della sicurezza nazionale di interrompere la "regolarità normativa" in seno all'ordinamento, giova evidenziare come il passaggio in questione offra plurimi spunti di riflessione.

La scelta del legislatore di ricorrere all'espressione «sicurezza nazionale interna ed esterna» parrebbe suffragare quella già richiamata dimensione giuridica dell'istituto. Inoltre, la cesura espositiva con cui si richiama il tema dell'ordine, e della sicurezza pubblica non parrebbe lasciar adito a fraintendimenti, a differenza della chiusura del passaggio, che appare tutt'altro che cristallina. Infatti, sembrerebbe parlarsi della «tutela delle istituzioni democratiche» come un qualcosa di differente dalla sicurezza nazionale, a cui va poi sommata la chiosa costituita dal riferimento alla «difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna».

Pertanto, se con il primo frammento la bruma interpretativa sembrerebbe diradarsi, la chiusura del passaggio finisce con l'addensare una foschia ben più fitta di quella storicamente riferibile alla sicurezza nazionale.

In fine, non è da trascurare l'evidente regressività della trasparenza rispetto all'istituto che occupa, la quale costituisce uno dei tratti peculiari del volto costituzionalmente scolpito ed eurounitariamente integrato⁵⁴⁸ della Pubblica amministrazione italiana. La qualcosa rafforza, se mai ve ne fosse bisogno, quella peculiare natura condizionante della sicurezza nazionale, il cui presidio è in grado di forzare steccati di tutela che, in altra sede, potrebbero dirsi solidissimi.

Proseguendo con l'analisi, è indispensabile citare il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, denominato «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19». Nello specifico, il Titolo II, capo I, art 52, comma 2, modificato una prima volta dal d.l. 31 dicembre 2020, n. 183 e una seconda volta con d.l. 25 maggio 2021, n. 73 (convertito dalla l. 23 luglio 2021, n. 106), rappresenta una sorta di crogiolo, in cui è possibile ritrovare

⁵⁴⁸Si rinvia per un'analisi di sintesi a M.A. SANDULLI, *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2023

(correlati all'istituto della sicurezza nazionale) svariati temi già affrontati in precedenza.

La dimensione economica, il tema della ricerca industriale, la questione dello sviluppo tecnologico sono i principali ambiti rinvenibili nel passaggio, in questione⁵⁴⁹, a cui va poi sommandosi, con il Titolo VIII, capo III, art. 211 bis, comma 5, lettera c, introdotta dalla Legge n. 77, del 17 luglio 2020, il richiamo al “comparto aerospazio”⁵⁵⁰.

Quanto alla dimensione tecnologica, essa trova una nuova occasione di interagire con il tema della sicurezza nazionale in occasione dell’emanazione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120. che, nel quadro di uno sforzo normativo in materia di semplificazione ed innovazione digitale, affronta, con il Titolo III, capo II, art. 31, (modificato dalla l. di conversione) il tema della Semplificazione dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni e dell’attività di coordinamento nell’attuazione della strategia digitale e in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica.

Al contrario di quanto ci si potrebbe aspettare, ai fini della ricostruzione delle “tracce evidenti” della sicurezza nazionale nella produzione normativa italiana, questa fonte non risulta feconda di particolari spunti. Infatti, ciò che appare degno di menzione è, semplicemente, quanto previsto al Titolo III, capo III, art. 34, comma 3, ove si può leggere che «Nella Piattaforma Nazionale Digitale Dati non

⁵⁴⁹ si riporta, per completezza, il passaggio citato: «Le quote dei finanziamenti, concessi ai sensi della legge 24 dicembre 1985, n.808 con cadenza nell'esercizio 2020 o in esercizi precedenti e nell'esercizio 2021, sono erogate rispettivamente entro il 31 luglio 2020 ed entro il 31 luglio 2021 alle aziende per le quali non risultano inadempienze rispetto ai versamenti di quote di restituzione dovuti fino alla data del 31 dicembre 2019; alle imprese che diano corso a tali adempimenti successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, e comunque entro il 30 settembre 2021, nei limiti delle relative disponibilità di bilancio le quote vengono erogate entro tre mesi dal completamento degli adempimenti. Con riguardo agli interventi inerenti ai progetti di ricerca e di sviluppo nell'area della sicurezza nazionale, nelle more della definizione dei diritti di regia maturati, alla data del 31 dicembre 2019, in relazione agli introiti derivanti dalla vendita dei prodotti utilizzando le tecnologie sviluppate nell'ambito dei singoli progetti finanziati, può procedersi all'erogazione delle quote relative ai finanziamenti già oggetto di liquidazione».

⁵⁵⁰ Come agevolmente rilevabile dal testo del comma citato: «Al fine dell'applicazione del presente articolo sono considerati operatori di infrastrutture critiche: le società e gli enti che gestiscono od ospitano i sistemi spaziali dell'Unione europea ubicati sul territorio nazionale, nonché i sistemi spaziali nazionali impiegati per finalità di difesa e sicurezza nazionale».

confluiscono i dati attinenti a (ordine e sicurezza pubblici), difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria».

Ulteriori spunti sono poi offerti (sempre in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica) dal DPCM 30 luglio 2020, n. 131, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 novembre 2019, n. 133.

Della fonte, ad essere di particolare interesse è l'attenzione dimostrata circa il campo di operatività del perimetro di cui in discussione. Nello specifico, nel quadro del Capo I, e segnatamente delle modalità e dei criteri procedurali di cui all'art.1, è sancito (al comma 1, lettera f) che ai fini del presente decreto 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».

Proprio quest'ultimo articolo è indubbiamente interessante ai fini dell'analisi che occupa. È infatti previsto, al comma 1 lettera A che Sono qualificabili come soggetti che esercitano funzioni essenziali e servizi essenziali Quando egli eserciti una «funzione essenziale dello Stato, di seguito funzione essenziale, laddove l'ordinamento gli attribuisca compiti rivolti ad assicurare la continuità dell'azione di Governo e degli Organi costituzionali, la sicurezza interna ed esterna e la difesa dello Stato, le relazioni internazionali, la sicurezza e l'ordine pubblico, l'amministrazione della giustizia, la funzionalità dei sistemi economico e finanziario e dei trasporti». Tuttavia, sempre il medesimo comma prevede, alla lettera b, che «un soggetto, pubblico o privato, presta un servizio essenziale per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato, di seguito servizio essenziale, laddove ponga in essere: attività strumentali all'esercizio di funzioni essenziali dello Stato; attività necessarie per l'esercizio e il godimento dei diritti fondamentali; attività necessarie per la continuità degli approvvigionamenti e l'efficienza delle infrastrutture e della logistica; attività di ricerca e attività relative alle realtà produttive nel campo

dell'alta tecnologia e in ogni altro settore, ove presentino rilievo economico e sociale, anche ai fini della garanzia dell'autonomia strategica nazionale, della competitività e dello sviluppo del sistema economico nazionale”.

Un passaggio di particolare complessità, ove sono rintracciabili, all'ombra della ricercanda cd. Cybersecurity⁵⁵¹, tanto i punti di forza quanto di debolezza dell'impianto giuridico italiano in materia di sicurezza nazionale. Esso può, forse, considerarsi un affresco dell'itinerario interpretativo dell'istituto, in cui, entro la medesima cornice espositiva, è possibile osservare la dimensione istituzionale ed ideale, come accostarsi a quella materiale (volta alla soddisfazione di quel minimum di benessere del corpo sociale) nel segno del “principio di autosufficienza”. Tuttavia, restano aperti i profili problematici sottolineati a più riprese nelle precedenti pagine, come l'estrema ampiezza delle categorie di estrinsecazione fattuale oggetto di tutela della sicurezza nazionale, il suodifficile distinguersi con chiarezza dall'ordine pubblico, la mancanza di un “impiego strategico dell'identità costituzionale” ai fini della comprensione di ciò che è o non è indispensabile alla garanzia della resilienza della statualità (nella sua accezione politica e materiale).

Ulteriori riferimenti alla sicurezza nazionale sono poi rinvenibili negli artt. 1 comma 1 (lettera r) del Capo I e nel Capo II, art. 4, comma 1, lettera C; nonché all'art. 5, comma 3. Riferimenti che in ragione della loro natura di mero richiamo, dimostrano di avere una utilità sul piano analitico piuttosto risibile.

Sempre al duemila venti risale però un ulteriore tessera ermeneutica del mosaico normativo che occupa, a cui si deve “l'incontro” del tema della sicurezza nazionale con svariate libertà, tanto delicate quanto radicate entro la tradizione costituzionale europea. Ci si riferisce, sul punto, al d.l. 21 ottobre 2020, n. 130 convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173 (inerente al quadro giuridico riferibile alla materia dell'immigrazione, della protezione internazionale e complementare), in occasione del quale è stato possibile assistere all'introduzione di modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale.

⁵⁵¹ V. i recenti contributi monografici, M. PROIETTI, A. VENANZONI, *La sovranità digitale tra sicurezza nazionale e ordine costituzionale*, Pisa, Pacini Giuridica, 2023; S. ROSSA, *Cybersicurezza e pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

A rilevare in questa sede sono le modifiche apportate dalla fonte al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e segnatamente dal suo comma 1.1, il quale è stato sostituito dalla disposizione «Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla Legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.».

Il passaggio, non solo legittima una deroga agli ordinari canoni di tutela internazionale dello straniero, ma autorizza i poteri pubblici a sacrificare (se pur in via potenziale) il di lui bene della vita ove ciò sia necessario ai fini della tutela della sicurezza nazionale⁵⁵².

Ciò denota come l'istituto possa incidere radicalmente sulla sfera giuridica degli individui. Incisività figlia della delicatezza di quei beni e quei principi la cui compromissione potrebbe pregiudicare, su larga scala, l'effettività dello *status di cittadino* dell'intera comunità nazionale. Qualora, infatti, il pericolo non avesse

⁵⁵² Deroga che si colloca in un quadro di tutela che, come già richiamato supra e come si avrà modo di approfondire in seguito, è piuttosto articolato e costantemente sottoposto all'attento sguardo della dottrina. V. G. STEGHER, *I diritti fondamentali degli stranieri al banco di prova di alcune recenti emergenze*, in *Democrazia e sicurezza*, fasc. 1, 2022, pp 117 ss.

un'entità di questa natura e portata, simili erosioni della performatività del diritto nazionale ed internazionale risulterebbero incomprensibili, quando non deprecabili. Ancora una fonte del 2020 affronta il tema della sicurezza nazionale, questa volta in un orizzonte economicamente sensibile. Il riferimento è al DPCM 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, del 19 marzo 2019, a norma dell'articolo 2, comma 1-ter, del d.l. 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 maggio 2012, n. 56.

I riferimenti all'istituto che occupa si possono rinvenire, nel decreto tanto nel preambolo, quanto nell'art. 15, comma 1. Quanto al primo riferimento, tuttavia, il richiamo alla sicurezza nazionale ha natura puramente formale, a differenza del secondo, 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 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».

Va segnalato come, ancora una volta, nonostante le ragioni della sicurezza nazionale parrebbero portare l'esercizio del potere verso un moto centripeto (focalizzato sulla figura del presidente del consiglio dei ministri), resta evidente la volontà del decisore pubblico di garantire, nel limite del possibile, la più ampia collegialità del processo di determinazione della decisione, per quanto si tratti di una collegialità interna al consiglio dei ministri, e dunque riferibile ad una platea di soggetti che, in presenza di maggioranze di governo solide ben possono dirsi

egualmente portatori del medesimo patrimonio politico-ideologico o , ormai più di frequente, della stessa agenda di governo.

Del medesimo periodo è, inoltre, la Legge 30 dicembre 2020, n. 178, con la quale il legislatore definiva il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023. In particolare, ad essere degno di nota ai fini dell'analisi è l'art. 1, comma 921, lettera A, punto 2.

La sicurezza nazionale, in questa sede, interviene sul processo di razionalizzazione dell'impiego di personale estraneo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, nonché sugli sforzi volti al potenziamento dell'apporto di competenze specialistiche all'attività della rete diplomatico consolare. Il passaggio citato (modificando l'ottavo comma dell'art. 168 del DPR 5 gennaio 1967, n. 18) prevede una deroga al calcolo del numero di esperti che il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale può utilizzare a norma dell'articolo di cui si discute; il quale, previsto in numero di cento settantadue, non tiene conto delle unità riservate, «ai sensi dell'articolo 11 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e dell'articolo 2, comma 6-duodecies, del Decreto Legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 febbraio 2011, n. 10, allo svolgimento di particolari compiti relativi alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale nonché al contrasto della criminalità organizzata e di tutte le condotte illecite, anche transnazionali, ad essa riconducibili, delle unità destinate, ai sensi dell'articolo 36 della Legge 30 luglio 2002, n. 189, alla prevenzione dell'immigrazione clandestina e delle unità destinate, ai sensi dell'articolo 4 del Decreto Legislativo 19 marzo 2001, n. 68, all'accertamento delle violazioni in materia economica e finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e dell'Unione europea»

L'istituto, ancora una volta nel 2020, torna poi ad interessare la produzione normativa nazionale in materia meteorologica. Il DPR 15 ottobre 2020, n. 186, infatti, atto ad introdurre il Regolamento concernente l'organizzazione dell'Agenzia nazionale per la meteorologia e climatologia, all'art. 3, affronta quella specifica “porzione della materia” di competenza della “difesa”, di cui si è avuto modo di

parlare nel corso delle precedenti pagine. In dettaglio, l'articolo citato prevede che «Per gli aspetti riguardanti la difesa e sicurezza nazionale, l'Agenzia assicura alle Forze armate, senza oneri, i dati, i messaggi, le previsioni e i prodotti meteo-climatici nazionali e globali di cui ha la disponibilità, trasmettendoli all'Aeronautica militare sulla base di procedure tecniche condivise, senza soluzione di continuità, in modo sicuro e tempestivo. Per gli aspetti riguardanti le attività di coordinamento degli enti meteo, l'Agenzia stipula con le Forze armate apposite convenzioni, ai sensi dell'articolo 14, non oltre il termine di 12 mesi dalla nomina del direttore dell'Agenzia».

Questa specifica previsione denota (ancora una volta) come, ad oggi, anche ambiti del quotidiano apparentemente lontani dalla materia che occupa possano influenzare l'effettivo presidio della sicurezza nazionale. Essa, infatti, esubera la canonica accezione del paradigma securitario, includendo tutta una serie di materie collaterali che appaiono in grado di incidere (in prospettiva materiale come ideale) sulla vita delle “plurime ed socio-istituzionali” articolazioni della statualità.

Al 2021, va poi ascritta l'integrazione semantica dell'istituto di cui si discute in prospettiva *cybernetica*. Infatti, con il DPR 5 febbraio 2021, n. 54, l'ordinamento si è arricchito del «Regolamento recante attuazione dell'articolo 1, comma 6, del Decreto Legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla Legge 18 novembre 2019, n. 133». Ciò che rileva in questa sede, non è solo l'espresso riferimento alla sicurezza nazionale, bensì le coordinate interpretative del lemma perimetro. Se, infatti, è possibile ritrovare plurimi riferimenti alla sicurezza nazionale nel preambolo del decreto, nel Capo I, art. 1, l. B e C, nonché al Capo II, art. 4, c. 9, essi sono meri riferimenti testuali. La fonte consacra l'introduzione, in seno all'alveo della sicurezza nazionale, del tema della cybersicurezza, ponendo a sistema quest'ultima con tutta quella serie di ulteriori materie che, a partire dal principio di questa disamina, sono state di volta in volta accostate, in ambito analogico, all'istituto che occupa da parte del legislatore.

Ulteriori interventi, coevi a quello poc'anzi riportato, hanno approfondito questa specifica declinazione della sicurezza nazionale. Si pensi, ad esempio, al DPCM 14 aprile 2021, n. 81, atto ad introdurre il Regolamento in materia di notifiche degli incidenti aventi impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici, di cui

all'articolo 1, comma 2, lettera b), del d.l. 21 settembre 2019, n. 105 (convertito, con modificazioni, dalla l. 18 novembre 2019, n. 133). Sin dal preambolo del decreto è possibile costatare come l'istituto oggetto del lavoro si manifesti, al pari della precedente fonte, sistematicamente accompagnato dalla specifica declinazione *cybernetica*⁵⁵³. Questo specifico frammento, poi, risulta meritevole di attenzione soprattutto per via di un ulteriore aspetto. Con l'espressione «Considerato di dover tenere conto degli standard definiti a livello internazionale e dell'Unione europea e di assumere, quale base di riferimento per l'individuazione delle misure corrispondenti agli ambiti di cui all'articolo 1, comma 3, lettera b), del d.l. n. 105 del 2019, il Framework nazionale, adeguandolo allo specifico contesto operativo delineato dal perimetro di sicurezza nazionale», ben si può comprendere come la sicurezza nazionale in senso lato sia stata interessata da un processo di stabilizzazione del suo fenomeno di irraggiamento semantico ed operativo. Si è scelto, in questa sede, di parlare di irraggiamento poiché l'ermeneutica della sicurezza nazionale subisce un consolidamento tanto rispetto all'espansione delle materie di sua competenza (piano orizzontale) quanto ai livelli di governo da essa coinvolti (piano verticale). Inoltre, i predetti profili espositivi, che vedono l'istituto essere accompagnato dalla più volte richiamata specificazione *cybernetica* tornano, seguendo i medesimi canoni testuali di cui alla precedente fonte, anche in occasione dell'art. 1, comma 1, lettera b)⁵⁵⁴ del decreto di cui si discute.

⁵⁵³ si v., sul punto, il passaggio citato nel preambolo: «Visto il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica e, in particolare, l'articolo 1, comma 3;

Visto il regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 2020, n. 131, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 105 del 2019, in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica;

Considerato di dover tenere conto degli standard definiti a livello internazionale e dell'Unione europea e di assumere, quale base di riferimento per l'individuazione delle misure corrispondenti agli ambiti di cui all'articolo 1, comma 3, lettera b), del decreto-legge n. 105 del 2019, il Framework nazionale, adeguandolo allo specifico contesto operativo delineato dal perimetro di sicurezza nazionale cibernetica e, pertanto, di richiamare, per ciascuna misura individuata, il codice alfanumerico identificativo della relativa sottocategoria del Framework nazionale».

⁵⁵⁴ Pare opportuno, ai fini di una più agevole comprensione, riportare un frammento del passaggio citato: «Ai fini del presente decreto si intende per: [...] b) perimetro, il perimetro di sicurezza nazionale cibernetica».

Analogo al DPCM n. 81/2021 è poi, in ragione della tematica affrontata, il d.l. 14 giugno 2021, n. 82, contenente al suo interno Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, le coordinate della nascente architettura nazionale di cybersicurezza ed in occasione della cui emanazione ha potuto vedere la luce l'agenzia per la cybersicurezza nazionale⁵⁵⁵. In occasione della sua approvazione, è stato possibile registrare l'emersione di una chiara volontà del legislatore di sviluppare in modo approfondito il tema della cybersicurezza. Uno sforzo indubbiamente meritorio che, se da un lato getta luce su una delle facce di cui è composto il contemporaneo prisma della sicurezza nazionale, lascia tutto sommato invariata l'opacità che caratterizza le sue declinazioni of line, sempre che possa ancora parlarsi di una dicotomia tra mondo analogico e digitale. In caso contrario, infatti, financo l'utilissimo sforzo profuso nella costruzione di un quadro regolatorio della sicurezza nazionale *cybernetica* verrebbe fortemente condizionato dall'incertezza che avvince ogni altra manifestazione dell'istituto, poiché le facce di questo "prisma" sono, ad un tempo, separate dalle rispettive omologhe e pure indissolubilmente interconnesse.

Entrando, se pur con fugaci incursioni, nella disamina del testo del decreto, va segnalato come in questa sede il legislatore abbia richiamato, nell'affrontare il tema della cybersicurezza (e più in generale della sicurezza nazionale) l'istituto "dell'interesse nazionale". È possibile leggere, infatti, all'art. 5, come sia «istituita, a tutela degli interessi nazionali nel campo della cybersicurezza (...), l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale».

Una scelta espositiva non di poco conto, poiché si dimostra essere un indicatore di bontà di talune delle suggestioni esposte in precedenza *e, in particolare, di quel rilevato nesso funzionale tra il tema dell'interesse nazionale e la declinazione securitaria di cui si discute.*

Inoltre, con l'art. 11, comma 4 e con l'art. 13 comma 1, il tema della sicurezza nazionale torna ad essere evidente, intervenendo, nel primo caso, nelle procedure di appalto connesse all'approvvigionamento delle dotazioni funzionali all'agenzia,

⁵⁵⁵ Che ha da subito sollecitato l'interesse della dottrina. V. F. SERINI, *La nuova architettura di cybersicurezza nazionale: note a prima lettura del decreto-legge n. 82 del 2021*, in *federalismi.it*, fasc. 12, 2022, pp. 241 ss.

mentre nel secondo ad essere interessati da una traslazione della normativa in materia di sicurezza nazionale sul funzionamento dell'ente deputato alla cybersicurezza è la materia del trattamento dei dati personali⁵⁵⁶.

Va poi evidenziato come L'art. 14, comma 2 consacri il nesso che lega il tema della sicurezza nazionale a quello della cybersicurezza, sia per via delle scelte espositive adottate, sia per la scelta dell'organo a cui affidare il controllo sull'operato svolto dall'agenzia di cui si discute. In dettaglio, il passaggio citato recita che “Entro il 30 giugno di ogni anno, il Presidente del Consiglio dei ministri trasmette al COPASIR una relazione sulle attività svolte nell'anno precedente dall'Agenzia (negli ambiti concernenti la tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico relativamente ai profili di competenza del Comitato)».

Il cyberspazio, a cui si riferisce la cybersicurezza, pertanto, andrebbe letto come un ulteriore “dominio”, per ricorrere a categorie della politologia applicata alle scienze strategiche, entro cui, al pari dei suoi più risalenti omologhi, è doveroso garantire il presidio della sicurezza nazionale.

In fine, ulteriori spunti di riflessione sono poi offerti dall'art. 15, comma 1, attraverso il quale si è intervenuto sul testo del cd. “Decreto Legislativo NIS”. In particolare, il riferimento è alla lettera g, ove ad essere oggetto di modifica è l'articolo sette del decreto appena citato.

Nel passaggio che occupa, viene svolta una breve rassegna delle materie oggetto di interesse, ai fini della determinazione del campo di operatività dell'agenzia. Da ciò consegue che le materie di cui in discussione concorrono a determinare un perimetro fattuale, entro cui collocare, tanto nella sua dimensione analogica quanto digitale, il tema della sicurezza nazionale.

⁵⁵⁶ In dettaglio, l'art. 11, comma 4, recita che «Con regolamento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del direttore generale dell'Agenzia, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, anche in deroga all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e alle norme in materia di contratti pubblici, previo parere del COPASIR e sentito il CIC, sono definite le procedure per la stipula di contratti di appalti di lavori e forniture di beni e servizi per le attività dell'Agenzia finalizzate alla tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico (...), ferma restando la disciplina dell'articolo 162 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”. Quanto all'art. 13 comma 1, invece, viene sancito che «Il trattamento dei dati personali svolto per finalità di sicurezza nazionale in applicazione del presente decreto è effettuato ai sensi dell'articolo 58, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196».

In dettaglio, alla lettera a sono menzionate le infrastrutture digitali, con espresso riferimento ai settori: IXP, DNS, TLD. La lettera b, poi, affronta il settore dei trasporti, facendo ricondurre i sottosettori della mobilità aerea e ferroviaria, nonché il trasporto su strada e su acqua. La lettera c, poi, menziona tra le materie d'interesse quella bancaria, includendo al suo interno il funzionamento delle infrastrutture dei mercati. Quanto alla successiva lettera d, invece, ad essere menzionata è la tutela dell'attività di assistenza sanitaria, come definita dall'articolo 3, comma 1, lettera a), del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 38, prestata dagli operatori dipendenti o incaricati dal ministero della salute o con quest'ultimo convenzionati. Entro questo specifico orizzonte d'interesse, rientrano, inoltre, quelle attività di assistenza sanitaria prestata dagli operatori autorizzati e accreditati (dalle Regioni) o dalle Province autonome negli ambiti territoriali di rispettiva competenza. Con la lettera e, ad essere interessato è inoltre il settore energetico, e segnatamente i sottosettori dell'elettricità, del gas e del petrolio. In fine, la lettera f affronta il tema della fornitura e della distribuzione di acqua potabile. Tutti richiami che ricalcano i profili di interesse della sicurezza nazionale che, nel corso dei decenni, il legislatore italiano ha via via agganciato a questo istituto.

Tornando alla declinazione *cybernetica* della sicurezza nazionale, va segnalato come l'agenzia di recente costituzione tornerà ripetutamente nella produzione normativa degli ultimi anni, spesso portando il soggetto attivo nello sforzo nomopoietico ad affrontare, se pur in modo indiretto, il tema della sicurezza nazionale. Si pensi, in tal senso, al DPCM 9 dicembre 2021, n. 222, Con il quale si è proceduto all'introduzione del Regolamento di contabilità dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, e segnatamente alle tracce che della sicurezza nazionale possono ritrovarsi nel suo preambolo. Può del resto leggersi come l'istituzione dell'agenzia si debba ascrivere al perseguimento dei «fini della tutela della sicurezza nazionale e dell'interesse nazionale nello spazio cibernetico», espressione che è possibile ritrovare nel preambolo del successivo DPCM 9 dicembre 2021, n. 224. In questo caso ad essere normato è il quadro giuridico connesso al personale dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale., nelle more del quale veniva per l'appunto ricordato come il fine dell'ente fosse quello di garantire i «fini della tutela della sicurezza nazionale e dell'interesse nazionale nello spazio cibernetico».

Questo sincrono riferimento alla sicurezza nazionale ed agli interessi che ne condividono l'attributo viene reiterato più volte nelle disposizioni di cui si compone la fonte in questione. Tracce se ne possono infatti trovare nel Titolo II, art. 9, comma 1⁵⁵⁷.

L'istituto, o meglio il suo presidio, è poi rappresentato dal decreto (e segnatamente dal Titolo IV, art 28, comma 2) quale preconditione, alla luce della quale valutare se l'attività del dipendente sia esperibile in una sede diversa da quella dell'agenzia; una valutazione che, superato il primo scoglio rappresentato dalla sicurezza nazionale, deve ponderare la compatibilità della prestazione lavorativa con ulteriori variabili di "metodo"⁵⁵⁸.

Con il Titolo X, art. 65, comma 2, poi, può osservarsi una nuova declinazione dell'istituto, questa volta configurato quale concausa di legittimazione della compressione del diritto di sciopero del dipendente.; già di per sé soggetto a quanto previsto dalla l. 12 giugno 1990, n. 146, e dalla disciplina di attuazione definita congiuntamente alle rappresentanze del personale⁵⁵⁹. Infine, prevede al Titolo XV, art. 124, comma 1, che «ai sensi dell'articolo 12, comma 2, lettera m), del d.l., e tenuto conto che per il personale di ruolo è previsto un trattamento economico pari a quello in godimento da parte dei dipendenti della Banca d'Italia sulla scorta della equiparabilità delle funzioni svolte e del livello di responsabilità rivestito, possono essere oggetto di revisione per effetto della negoziazione con le rappresentanze del personale, compatibilmente alle esigenze di funzionamento dell'Agenzia e alle funzioni di tutela della sicurezza nazionale e dell'interesse nazionale nello spazio cibernetico, le disposizioni contenute nel presente regolamento in materia di: a) articolazione dell'orario di lavoro, di cui agli articoli

⁵⁵⁷ si riporta, per chiarezza, il passaggio citato: «Ai fini della tutela della sicurezza nazionale e degli interessi nazionali nello spazio cibernetico, possono essere assunti nell'Agenzia i cittadini italiani che non abbiano tenuto comportamenti incompatibili con le funzioni da espletare e che siano in possesso, all'atto dell'assunzione, dei requisiti generali richiesti dalle norme di legge e dal presente regolamento».

⁵⁵⁸ Circa le esigenze di servizio, di cui in discussione, pare opportuno richiamare quanto espressamente previsto nel decreto. I fattori che sono stati definiti, in sede di esposizione variabili di metodo sono: «a) assenza di interdipendenze con processi operativi che comportano la presenza sul posto di lavoro» e «b) contenuto valutabile sul piano dei risultati».

⁵⁵⁹ dottrina sulla libertà di sciopero dei dipendenti pubblici».

da 19 a 32; b) tipologie e criteri per la concessione di congedi e aspettative, di cui agli articoli da 33 a 48; c) modalità per la formazione professionale, di cui all'articolo 49».

Ancora una volta, la delicata e pur costituzionalmente rilevante sfera delle libertà sindacali entra in contatto con la sicurezza nazionale, in essa trovando (se pur in via meramente eventuale) un limite ineludibile.

Giova inoltre richiamare il successivo DPCM 9 dicembre 2021, n. 223, volto all'introduzione del «Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale». Il primo passaggio della fonte che pare opportuno richiamare è senza dubbio il Preambolo del DPCM, ove è possibile rilevare espressioni già incontrate lungo il percorso ricostruttivo sin qui svolto, anche e prevalentemente in ragione di un espresso riferimento alle fonti affrontate *supra*⁵⁶⁰. Simili riferimenti tornano anche in occasione del Titolo I, art 1, comma 1, lettere e ed f, senza che dal loro impiego derivi alcun profilo di innovazione dello spettro interpretativo dell'istituto. Con l'art. 3, comma 1, poi, ad essere ribadito è il ruolo cruciale rivestito dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità delegata (ove istituita) nel campo della cybersicurezza; circostanza rafforzata dal fatto che L'Agenzia svolge le funzioni ad essa spettanti sulla base delle direttive emanate dal Primo. Una precisazione del “regolatore”, tuttavia, appare di particolare interesse. Ci si riferisce, in tal senso, alla chiosa con cui si conclude questo comma che prevede, quali fini sottesi alla predetta attività decidente, anche la sicurezza nazionale.

Sembrerebbe che, nel frangente che occupa, torni a riemergere la dimensione analogica della sicurezza nazionale, evidentemente indispensabile alla costruzione dei profili normativi della sua declinazione tecnologicamente e telematicamente orientata. Infine, con il Titolo II, art. 8, comma 4, l'istituto torna ad interessare la dimensione informativa, e segnatamente l'accesso ad una determinata categoria di informazioni. Il frammento in questione recita, infatti, che «Il diritto di accesso di cui all'articolo 14, comma 4-ter, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, si esercita nei

⁵⁶⁰ Si parla, infatti, di «fini della tutela della sicurezza nazionale e dell'interesse nazionale nello spazio cibernetico», o di «perimetro di sicurezza nazionale cibernetica», ed ancora di «funzioni volte alla tutela della sicurezza nazionale».

ristretti limiti previsti dall'articolo 24 della l. 7 agosto 1990, n. 241, dalla l. n. 124 del 2007 e delle altre leggi a tutela della sicurezza nazionale, con particolare riguardo allo spazio cibernetico, e nel pieno rispetto della normativa vigente in materia di classifiche di segretezza». Si riafferma, pertanto, la formula “sine cyberspazio” quale categoria concettuale di riferimento, pur riferendosi alla dimensione *cybernetica* in qualità di ambiente di concreta manifestazione dell’umano agire. Può dunque sostenersi, senza evidenti eccessi di apoditticità, che parlare di cybersicurezza nazionale altro non sia che parlare di sicurezza nazionale in ambiente cyber; pertanto, per una piena comprensione di questa relativamente recente categoria, sia necessario diradare la bruma interpretativa che avvince la più risalente sua omologa concettuale.

In caso contrario, ogni esercizio interpretativo funzionale alla definizione di cosa sia la Cybersicurezza (per lo meno nella prospettiva del giurista) rischia di risentire di miopia analitica. Una simile mancanza di contestuale chiarezza interpretativa di queste due categorie potrebbe consentire la riproduzione cyberneticamente mediata delle storture analogiche dell’istituto che occupa o, ancor peggio, l’accrescimento della persistente evanescenza interpretativa della sicurezza nazionale *offline*, aggiungendo alle contraddizioni del passato quelle del presente.

Uno scenario estremamente delicato, per via della straordinaria platea di situazioni giuridiche coinvolte dai fenomeni suscettibili di attivare, ad oggi, l’istituto della sicurezza nazionale, come in ragione della capacità della materia di cui in discussione di intercettare (o talvolta financo generare) considerevoli flussi di diritti e capitali, che in un recente passato hanno portato il legislatore ad intervenire nell’ottica di un loro governo.

Ci si riferisce, in tal senso, al d.l. 1 marzo 2022, n. 17 convertito con modificazioni dalla l. 27 aprile 2022, n. 34, inerente Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali. Ad apparire di particolare interesse è il Titolo II, art. 22-bis, comma 1, introdotto in sede di conversione, che stabilisce come «Al fine di garantire la continuità degli investimenti in ricerca e sviluppo nell'ambito del settore aerospaziale, anche rivolti alla transizione ecologica e digitale, nell'area della sicurezza nazionale, già destinatari dei finanziamenti di cui

all'articolo 3, comma 1, lettera a), della l. 24 dicembre 1985, n. 808, i diritti di regia derivanti dalla vendita dei prodotti che utilizzano le tecnologie sviluppate nell'ambito dei singoli progetti finanziati sono calcolati sull'incasso conseguito dai soggetti beneficiari quale ricavato delle vendite effettive nel quindicennio successivo alla data di conclusione di ciascun progetto, secondo gli scaglioni di avanzamento degli incassi in base alle aliquote previste nei provvedimenti di ammissione agli interventi. È comunque esclusa l'applicazione dell'articolo 2033 del codice civile per le somme già versate. Le disposizioni del presente comma si applicano ai soggetti che presentano la dichiarazione di cui al comma 2 nei termini ivi previsti».

Con il 2022, poi, un fattore di rischio, nuovo quanto alla sua collocazione territoriale ma risalente quanto al grado di sua manifestazione nell'avvicinarsi delle generazioni, ha condotto lo Stato italiano a guardare con occhio forse più attento il tema della sicurezza nazionale. Il fattore di rischio è “banalmente” il conflitto russo-ucraino e la fonte oggetto di attenzione è il d.l. 21 marzo 2022, n. 21 convertito con modificazioni dalla l. 20 maggio 2022, n. 51. Il decreto, volto ad introdurre «Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina», oltre ad intervenire in materia di poteri speciali (come riferito nelle precedenti pagine), prende atto della fragilità tecnologica delle amministrazioni pubbliche italiane, e di quanto questa debolezza infrastrutturale possa generare un concreto nocumento alla sicurezza nazionale. Il Titolo IV, capo II, art. 29, c. 1, modificato in sede di conversione, infatti, prevedeva che «Al fine di prevenire pregiudizi alla sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, derivanti dal rischio che le aziende produttrici di prodotti e servizi tecnologici di sicurezza informatica legate alla Federazione Russa non siano in grado di fornire servizi e aggiornamenti ai propri prodotti appartenenti alle categorie individuate al comma 3, in conseguenza della crisi in Ucraina, (nonché' al fine di prevenire possibili pregiudizi per la sicurezza nazionale nello spazio cibernetico,) le medesime amministrazioni procedono tempestivamente alla diversificazione dei prodotti in uso».

Il successivo comma sei, poi, offre l'opportunità di riflettere su quanto la cybersicurezza nazionale sia parte integrante della sua omologa tradizionale, in ragione dei controlli svolti dal Copasir sul funzionamento della ACN. È, infatti previsto al comma citato come, «Al fine di consentire il più rapido avvio delle attività strumentali alla tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico, all'articolo 12 del d.l. 14 giugno 2021, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 agosto 2021, n. 109, dopo il comma 8 è aggiunto il seguente: «8-bis. In relazione alle assunzioni a tempo determinato di cui al comma 2, lettera b), i relativi contratti per lo svolgimento delle funzioni volte alla tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico attribuite all'Agenzia (...) possono prevedere una durata massima di quattro anni, rinnovabile per periodi non superiori ad ulteriori complessivi quattro anni. Delle assunzioni e dei rinnovi disposti ai sensi del presente comma è data comunicazione al COPASIR nell'ambito della relazione di cui all'articolo 14, comma 2.».

Un riferimento prezioso, in ragione della natura estremamente circoscritta delle competenze dell'organo parlamentare richiamato, che certifica (con la propria azione di controllo) la natura simbiotica dei due istituti di cui si discute: sicurezza nazionale e cybersicurezza nazionale.

Altre tracce in tema di sicurezza nazionale sono poi rilevabili nel preambolo del DPCM 18 maggio 2022, n. 92, con cui veniva introdotto il Regolamento in materia di accreditamento dei laboratori di prova e di raccordi tra Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale, i laboratori di prova accreditati e i Centri di Valutazione del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, lettera b), del d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 novembre 2019, n. 13.

La fonte in questione, tuttavia, non appare meritevole di uno specifico approfondimento, in ragione del fatto che i richiami di cui sopra sono da imputarsi a meri riferimenti ad altre fonti (già debitamente analizzate nelle precedenti pagine). Analoghe annotazioni possono essere riferibili al Capo I, art. 1, lettera b ed il Capo IV, art. 21, comma 1, lettera c.

Da qui, la necessità di proseguire con la disamina, spostando il focus dell'indagine sul DPCM 1 agosto 2022, n. 133, a cui si deve l'introduzione del Regolamento

recante disciplina delle attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali di cui al d.l. 15 marzo 2012, n. 21, e successive modificazioni ed integrazioni, della prenotifica e misure di semplificazione dei procedimenti. Anche in questo caso, i plurimi richiami alla sicurezza nazionale sono da imputarsi al mero riferimento a fonti normative precedentemente esaminate, pertanto, ogni ulteriore integrazione risulterebbe superflua.

Di segno contrario è però il contenuto del DPCM 1 settembre 2022, n. 166, con il quale è entrato in vigore il Regolamento recante le procedure per la stipula di contratti di appalti di lavori, servizi e forniture per le attività dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale finalizzate alla tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico.

Al netto dei riferimenti presenti, in seno al preambolo della fonte, che vedono il tema della sicurezza nazionale riemergere nelle more della normativa previgente; ad essere meritevole di una specifica menzione è, probabilmente, il Capo I, art. 2, commi 1 e 2.

Quanto al primo, è sancito che “Ferma restando la disciplina di cui all'articolo 162 del Codice, il presente regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 11, comma 4, del Decreto Legge, disciplina, anche in deroga alle norme in materia di contratti pubblici, esclusivamente le procedure per la stipula di contratti di appalti di lavori, servizi e forniture per le attività dell'Agenzia finalizzate alla tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico”.

Il secondo comma, invece, precisa che, «Delle esigenze di tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico si deve dare espressa e adeguata motivazione nella determina a contrarre”.

I due frammenti appena citati richiamano, anche in seno alla disciplina applicativa della sicurezza nazionale nel dominio cyber, quell'approccio all'istituto adottato dall'ordinamento in ambito analogico.

Occorre segnalare, inoltre, come siano rinvenibili alcune formule argomentative ricorsive che parrebbero voler ribadire con forza il legame tra la sicurezza nazionale

e la cybersicurezza⁵⁶¹. In particolare, le espressioni ricorrenti che qui si intendono richiamare sono formule come “sicurezza nazionale *cybernetica*” e, soprattutto, la ben più raffinata espressione “esigenze di tutela della sicurezza nazionale nello spazio cibernetico”. Scelte che, ben lungi dall’essere rubricabili come mere opzioni stilistiche del soggetto impegnato nell’attività nomopoietica, consolidano quella “unità securitaria”, che amplia il campo d’azione della sicurezza nazionale, e che per quanto orientata a fissare delle “regole per un suo sviluppo digitale” non sembra evitare la trappola interpretativa, frutto dell’evanescenza semantica più volte qui richiamata.

Fatta questa breve parentesi circa i profili digitalmente sensibili dell’istituto, occorre proseguire la disamina del quadro normativo evidenziando, ancora una volta come, con il DPCM 1 settembre 2022, n. 189, sia possibile assistere all’emersione dell’istituto della sicurezza nazionale per ragioni eminentemente formali o, in subordine, quale richiamo della disciplina contenuta in precedenti normativi.

Con il duemila ventitré, al contrario, nuove sollecitazioni sono offerte dal processo evolutivo dell’ordinamento giuridico. Non di stravolgimenti del campo semantico si tratta, bensì di fenomeni fattuali, la cui emersione, figlia della necessità⁵⁶², pone l’accento su alcune delle coordinate interpretative precedentemente affrontate. Il d.l. 5 gennaio 2023, n. 2 convertito con modificazioni dalla l. 3 marzo 2023, n. 17 Infatti riporta alla luce, nelle more di un quadro di Misure urgenti per gli impianti di interesse strategico nazionale. Il peso della dimensione economica nel presidio della sicurezza nazionale. Il Capo I, art. 1, comma 1 bis, introdotto dalla legge di conversione del decreto, prevede infatti che, «Al fine di garantire la continuità del funzionamento produttivo degli stabilimenti industriali nell’area di Taranto, ai sensi del d.l. 5 gennaio 2015, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 marzo 2015,

⁵⁶¹ I passaggi a cui ci si riferisce sono i seguenti: capo I, art. 3, commi 1 e 2 (lettere A e B); Capo II, art 4, commi 1 e 2; Capo III, art. 8, comma 4; Capo III, art. 9, comma 2 (lettera A); Capo IV, art. 13, comma 2; Capo IV, art.15, commi 1 e 3, (lettere A, D, E, punto 1); Capo IV, art 17, comma 1 e Capo VII, art 23, comma 2.

⁵⁶² Quanto al complesso rapporto tra necessità e produzione normativa, si richiama nuovamente la dottrina romaniana e, nello specifico, l’analisi ricostruttiva svolta, sul punto, in G. TARANTINO, *Non la realtà si deve – dal giurista – subordinare al concetto, ma questo a quella. Sulla necessità come fonte. Echi romaniani e applicazioni odierne di una teoria*, in *L’ircocervo*, fasc. 2, 2020, pp. 296 ss.

n. 20, per le imprese che svolgono attività industriale di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale nel settore aeronautico, alle quali nel 2022 è stata erogata l'ultima quota del finanziamento concesso, ai sensi dell'articolo 3, primo comma, lettera a), della l. 24 dicembre 1985, n. 808, per la partecipazione ai progetti internazionali sulla base di accordi di collaborazione industriale, i versamenti dei diritti di regia precedentemente maturati e suddivisi in quattro quote uguali, in scadenza nel 2023, nel 2024, nel 2025 e nel 2026, sono effettuati senza applicazione di interessi e sanzioni rispettivamente entro il 31 dicembre 2026, entro il 31 dicembre 2027, entro il 31 dicembre 2028 ed entro il 31 dicembre 2029».

Materia economica che si ripresenta con il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, con il quale è stato introdotto il nuovo Codice dei contratti pubblici⁵⁶³ (in attuazione dell'art. 1 della l. 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici). A riguardo, vi sono specifici profili di interesse all'interno dell'allegato II.20, art. 2. L'interesse per il passaggio in questione si deve alla sua previsione di una deroga dagli obblighi di programmazione in favore di quegli «acquisti di beni e servizi di natura non prevedibile o contingente aventi a oggetto o riguardanti: interventi di soccorso a seguito di pubbliche calamità, nonché per la gestione delle emergenze relative alla sicurezza nazionale e all'ordine pubblico».

Parrebbe, in questo caso, che il decreto si riferisca al soccorso in caso di calamità come attività diversa dal presidio della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico. E pure la declinazione naturale dei fenomeni emergenziali (ovvero i fenomeni calamitosi di cui si discute) sono spesso fattori di attivazione della risposta securitaria, nella sua accezione di sicurezza nazionale in prima battuta, e riferibile all'ordine pubblico in un secondo momento quando (alla messa in sicurezza delle comunità e del funzionamento dei loro apparati politico-amministrativi) si somma la necessità di garantire, ad esempio, la lotta al cd. Sciacallaggio nelle aree evacuate. Infine, l'ultima traccia dell'istituto che può rinvenirsi nella produzione normativa nazionale è quella riferibile al DM (ministero dell'interno) n. 114, del 12 luglio 2023. La fonte in questione, a cui si deve l'entrata in vigore del Regolamento

⁵⁶³V. al riguardo R. GIOVAGNOLI, G. ROVELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024; R. VILLATA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici. D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Pisa, Pacini Giuridica, 2024

concernente le modalità di funzionamento, accesso, consultazione del sistema di tracciabilità delle armi e delle munizioni, istituito ai sensi dell'articolo 11, del d.lgs. 10 agosto 2018, n. 104, cita a più riprese, all'interno del preambolo, l'istituto che occupa; tuttavia, al pari di quanto riferito per altre fonti del recente passato, si trattano di meri richiami alla normativa preesistente, avente carattere formale e privi di qualsivoglia profilo di sostanziale innovazione.

Parte III

Riflessi sovranazionali di una istanza nazionale: i molti volti di un medesimo istituto.

III.1 L'unione e l'esigenza di sicurezza: una sintonia eurounitaria al di là delle specificità nazionali - III.2 La sicurezza nazionale prima del 1989: il diritto internazionale nel quadro di un conflitto bipolare - III.3 La sicurezza nazionale da meccanismo di chiusura a strumento del dialogo diplomatico: le fonti internazionali dopo il "disgelo"

III.1 L'unione e l'esigenza di sicurezza: una sintonia eurounitaria al di là delle specificità nazionali

Fatto questo *excursus* inerente alle tracce normative nazionali, giova spostare il *focus* analitico su quei contributi che, in modo diretto o indiretto, sono riferibili al contesto eurounitario o internazionale. A differenza del taglio offerto nella precedente sezione del lavoro, volta a suddividere il flusso analitico sulla base di due snodi storici cruciali, l'unità del lavoro che ci si accinge a sviluppare si aprirà con un primo paragrafo dedicato ai contributi di carattere squisitamente unionale, che rappresentano il livello di normazione sovranazionale più prossimo al legislatore interno. I successivi due paragrafi, invece, affronteranno il contributo internazionale, assumendo quale parametro di differenziazione della collocazione analitica delle fonti l'essere venute alla luce prima o dopo la già richiamata dissipazione della "cortina di ferro". Una scelta, non già orientata ad ignorare il ruolo cruciale che ha avuto, sul piano internazionale, l'emersione del terrorismo

internazionale di matrice islamista, quanto piuttosto rispettosa di quella specifica natura delle dinamiche internazionali, che generano effetti sul piano normativo con tempistiche ben più lente di quanto non accada in sede nazionale.

In termini cronologici, il primo contributo degno di nota è, probabilmente, il DPR 14 aprile 1982, n. 217, volto a dare esecuzione al protocollo n. 4 addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁵⁶⁴, che riconosce taluni diritti e libertà oltre quelli che già figurano nella convenzione e nel suo primo protocollo addizionale, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963.

In dettaglio, a rilevare è il terzo comma dell'art. 2, il quale, muovendo dal riconoscimento della libertà di circolazione e di residenza a coloro che si trovino regolarmente entro il territorio dello Stato (comma 1) nonché dalla libertà di emigrazione dei medesimi soggetti (comma 2), specifica che “L'esercizio di questi diritti non può essere soggetto ad altre restrizioni che non siano quelle che, previste dalla legge, costituiscono delle misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per la sicurezza pubblica, per il mantenimento dell'ordine pubblico, per la prevenzione dei reati penali, per la protezione della salute o della morale, o per la salvaguardia dei diritti e delle libertà altrui”.

Si rinvencono nelle parole riportate notevoli elementi di analogia tra l'approccio eurounitario al tema ed il suo omologo nazionale, da cui scaturisce la condivisione del medesimo portato di fraintendibilità. Questo primo punto di contatto dimostra, ad un tempo, quanto la dimensione interna del significato giuridico della sicurezza nazionale non possa esimersi dal guardare alla sua interpretazione continentale, altresì quanto l'attuale evanescenza semantica non sia un “vizio meramente italiano”, bensì uno degli indicatori di “armonia tra la dimensione nazionale e quella unionale.

Con la Legge 9 aprile 1990, n. 98, poi, torna ad emergere il rapporto tra l'istituto e l'alveo dei diritti fondamentali, all'ombra del governo del fenomeno migratorio. La

⁵⁶⁴ Una fonte, la Cedu, sempre più funzionale alla costruzione di un condiviso patrimonio costituzionale Europeo. v., sul punto, R. TARCHI, *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità. Atti del Convegno di Pisa 19-20 settembre 2008*, Torino, Giappichelli editore, 2015

fonte, in fatti, funzionale alla Ratifica ed esecuzione del protocollo n. 7 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, si colloca entro l'orizzonte interpretativo già affrontato nel precedente paragrafo.

Infatti, il Protocollo N. 7 Alla Convenzione Per La Salvaguardia Dei Diritti Dell'uomo E Delle Libertà Fondamentali, all'art. 1, comma 2 prevede che «Uno straniero può essere espulso prima che possa esercitare i diritti, previsti dalla fonte di cui si discute, “quando tale espulsione si rende necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o è motivata da ragioni di sicurezza nazionale”.

La questione appena affrontata si riafferma, poi, in occasione della promulgazione della Legge 8 marzo 1994, n. 203, funzionale alla ratifica ed alla contestuale esecuzione della convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale⁵⁶⁵, stipulata a Strasburgo il 5 febbraio 1992.

Della Convenzione, a rilevare nella ricostruzione che occupa, è la parte II, art. 9, commi 2 e 3.

Quanto al primo comma citato, esso prevede che taluni dei diritti introdotti dalla convenzione possono essere assoggettati a determinate formalità, condizioni, limitazioni o sanzioni previste dalla legge, “che rappresentano in una società democratica provvedimenti necessari per la sicurezza nazionale, l'integrità pubblica o la sicurezza pubblica, nonché per la tutela dell'ordine e la prevenzione dei reati, la tutela della salute o della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui, nonché per impedire la divulgazione di informazioni riservate o garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”. Con il terzo comma, poi, si ripropone, in larga misura, la medesima formulazione, sancendo che, sempre con riferimento a taluni diritti introdotti dalla Convenzione, essi possano essere soggetti a “«limitazioni che, essendo previste dalla legge, rappresentano misure necessarie in una società democratica ai fini della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, della difesa dell'ordine pubblico e della prevenzione dei reati, nonché

⁵⁶⁵V. T.F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri extracomunitari. Profili problematici*, in A. VIGNUDELLI (a cura di) *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino, Giappichelli editore, 2005, pp. 107 ss.

della tutela della salute o della morale e della protezione dei diritti e delle libertà altrui”.

Sembra potersi rilevare, in seno all’approccio europeo al tema, il medesimo “confuso riferimento” nazionale a plurimi istituti, nonché la ridondanza di talune materie già, di per sé, ascrivibili al tema della sicurezza nazionale o a quello dell’ordine pubblico. Una confusione che, sommandosi “all’evanescenza interna” richiamata a più riprese, parrebbe arricchire di complessità il già incerto perimetro operativo italiano della sicurezza nazionale, tanto più quando ad essere interessata da questa complessità interpretativa è una materia tanto delicata come quella delle libertà dello straniero.

Sempre del medesimo anno è, poi, la Legge 3 novembre 1994, n. 640, volta alla ratifica ed all’esecuzione della convenzione sulla valutazione dell’impatto ambientale in un contesto transfrontaliero⁵⁶⁶, sottoscritta ad Espoo il 25 febbraio 1991. La Convenzione, inerente alla valutazione dell’impatto ambientale in un contesto transfrontaliero 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”.

Un passaggio in cui si ripresenta, in sede eurunitaria, la prevalenza della sicurezza nazionale sulle “esigenze ecosistemiche”. Prevalenza fatta inoltre accostare ad una primazia della produzione a discapito dell’ambiente. Questi due profili, che meriterebbero un apposito approfondimento, volto a chiarire se si possa guardare a questa seconda prevalenza come una specifica declinazione economica della prima, si annodano ad un altro profilo dell’istituto che occupa, abbondantemente arato nel precedente paragrafo. Infatti, la dimensione informativa, o per impiegare lemmi più vicini al quotidiano di ciascuno, la disponibilità dei dati, attraversano la disposizione nel suo complesso, evidenziando come, già sul finire del Novecento,

⁵⁶⁶ V. G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, IV edizione, Torino, Giappichelli, 2024, spec. pp. 6 ss.

questo specifico frangente fosse oggetto di attenzione in sede europea, financo quando declinato in una specifica nicchia come la materia ambientale.

Alla successiva annualità è ascrivibile il ritorno di una declinazione migratoria dell'istituto che occupa. Con la l. 2 gennaio 1995, n. 13, infatti, in occasione della ratifica della convenzione europea relativa allo status giuridico del lavoratore migrante, adottata a Strasburgo il 24 novembre 1977, la sicurezza nazionale ha interessato il quadro giuridico connesso al rilascio del permesso di soggiorno. In dettaglio, il Capitolo III, all'art. 9, comma 5, lettera a, prevede che il permesso di cui sopra, può essere oggetto di ritiro «per motivi di sicurezza nazionale, di ordine pubblico o di buon costume».

É interessante notare come, con il passaggio in questione, venga accostato al tema della sicurezza nazionale ed a quello dell'ordine pubblico l'ambito del buoncostume. Premettendo, ancora una volta, l'opportunità di una lettura distinta degli istituti riportati, giova qui segnalare come la tenuta della statualità e la *tranquillitas* del cittadino nelle sue relazioni intersoggettive con i propri omologhi siano stati equiparati, a seguito dell'accostamento riportato, ad un significante che è portatore di plurimi significati, ciascuno dei quali accresce o diminuisce la propria capacità condizionante dell'ermeneutica normativa a secondo dello specifico ambito del diritto interessato dall'attività dell'interprete⁵⁶⁷. Questa equiparazione impone di domandarsi, nell'ottica di una integrazione nazionale degli “input giuridici sovranazionali, come l'assetto interno della sicurezza nazionale possa risentire dell'integrazione di un simile tassello ermeneutico.

Con il d.lgs. 25 novembre 1996, n. 625, attuativo della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, il tema della sicurezza nazionale ritorna poi ad interessare la dimensione economica e, in una certa misura, anche la questione ambientale, alla luce dell'impatto che le attività oggetto della fonte hanno in prospettiva climalterante.

⁵⁶⁷ V. M. CUNIBERTI, *Il limite del buon costume*, in ID (a cura di), *Percorsi di diritto dell'informazione, III edizione*, Torino, Giappichelli editore, 2011, pp. 33 ss.; M. TRESKA, *Il perimetro del buon costume nelle manifestazioni del pensiero online*, in *medialaws*, fasc. 1, 2020, pp. 133 ss.

In particolare, ad essere degno di nota è il Titolo I, Capo I, Art. 3, comma 3, ove si può leggere che “L’accesso alle attività di cui al comma 1⁵⁶⁸ ed il loro esercizio sono disciplinate dal presente decreto garantendo che non vi siano discriminazioni tra enti richiedenti o titolari; resta ferma per l’Amministrazione la facoltà di negare, per motivi di sicurezza nazionale, l’autorizzazione all’accesso o all’esercizio delle attività di cui all’articolo 2⁵⁶⁹ a qualsiasi ente effettivamente controllato da Stati o cittadini non appartenenti alla Unione europea”.

L’assetto espositivo del disposto parrebbe, ad un tempo, sforzarsi di valorizzare la sicurezza nazionale rispetto alle libertà economiche dei soggetti non europei, ed evidenziare, se pur in via omissiva, una certa ritrosia dell’unione nel limitare la concorrenza intraunionale anche quando da ciò dipenda l’esercizio dell’istituto di cui si discute.

Inoltre, con il Titolo I, Capo III, art. 14, comma 5, la fonte arricchisce di complessità il percorso ricostruttivo, a seguito del richiamo al già affrontato tema delle disposizioni ad ampio spettro. Infatti, può leggersi che “Le condizioni e i requisiti, nonché gli obblighi particolareggiati stabiliti nei decreti di conferimento o proroga, relativi all’esercizio delle attività, devono essere giustificati esclusivamente dalla necessità di assicurare il corretto esercizio delle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi, per motivi di sicurezza nazionale, di sicurezza pubblica, di sanità pubblica, di sicurezza e salute dei lavoratori, di sicurezza degli impianti, di tutela

⁵⁶⁸ Si riporta, per completezza, il comma citato. Comma 1: “1. Il territorio nazionale e le zone del mare territoriale e della piattaforma continentale già aperte alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in base alle disposizioni della legge 21 luglio 1967, n.613, di seguito denominata legge n.613 del 1967, sono disponibili in maniera permanente alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, fermi restando i limiti previsti dalle discipline generali e speciali vigenti in materia di tutela dell’ambiente terrestre, marino e costiero; le aree per le quali sono già stati conferiti permessi di ricerca e concessioni di coltivazione divengono disponibili dopo la scadenza del titolo minerario o dopo l’emanazione del provvedimento che le rende libere”.

⁵⁶⁹ Si v. sul punto, il testo dell’articolo due, che recita: “1. Il presente decreto disciplina la prospezione, la ricerca, la coltivazione e lo stoccaggio di idrocarburi nell’intero territorio nazionale, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana; per quanto non diversamente disposto, valgono le disposizioni vigenti in materia. 2 Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi nei territori delle province di Ferrara e Rovigo, limitatamente agli strati del Quaternario situati a profondità non superiore a 1200 m, nonché le attività di cui all’articolo 28 della legge 10 febbraio 1953, n. 136, di seguito denominata legge n.136 del 1953, e alla legge 24 luglio 1962, n.1072, sono assoggettate alla legge n.6 del 1957, e successive modifiche e integrazioni, e alla disciplina del presente decreto”.

dei giacimenti e di gestione pianificata delle risorse di idrocarburi, di protezione dell'ambiente, di tutela delle aree protette, di ripristino dei luoghi dopo la cessazione dell'attività, di tutela delle risorse biologiche e dei beni artistici, archeologici e storici, e di sicurezza dei trasporti”.

Del novantasette è, poi, l'accordo europeo concernente le persone che partecipano alla procedura davanti alla corte europea dei diritti dell'uomo, stipulato a Strasburgo il 5 marzo 1996), in seno al quale sono rilevabili plurimi riferimenti all'istituto che occupa. In particolare, della Legge 2 ottobre 1997, n. 348, funzionale alla ratifica di questo accordo, ad essere degni di nota sono l'art. 3 comma 3; l'art. 4 comma 1 lettera b; e l'art. 5 comma 3.

Per quanto riguarda l'articolo tre, il terzo comma prevede che, con riferimento ai diritti sanciti in seno al primo ed al secondo comma del medesimo articolo⁵⁷⁰, “non può esservi ingerenza di un'autorità pubblica se non nella misura in cui questa ingerenza è prevista dalla legge e che rappresenti una misura necessaria in una società democratica, per la sicurezza nazionale, la ricerca e l'incriminazione di un reato o la protezione della salute”.

Torna evidente un riferimento già rilevato in precedenza: il principio democratico, inteso quale fattore distintivo di una specifica interpretazione europea della sicurezza nazionale. Una funzione strategica di questo concetto giuridico che, in un qualche modo, sembrerebbe dover scolpire, in assenza di ulteriori riferimenti, il contenuto dell'istituto che occupa. In caso contrario, infatti, un suo esercizio non potrebbe limitare diritti così preziosi per l'uomo, come quelli previsti nei primi due commi dell'Articolo tre.

Questa direttrice interpretativa democraticamente orientata riemerge, poi, con l'Art. 4, il quale prevede, alla lettera B del suo primo comma, che non è ammissibile

⁵⁷⁰ Si riporta, per completezza, il testo dei due commi citati. Comma 1: “Le Parti contraenti rispettano il diritto delle persone di cui al primo paragrafo dell'articolo 1 del presente Accordo di corrispondere liberamente con la Corte”. Comma 2: “Per quanto concerne le persone detenute, l'esercizio di questo diritto comporta in particolare: a. che la loro corrispondenza sia trasmessa e consegnata senza indugio eccessivo e senza alterazioni; b. che tali persone non possano essere oggetto di alcuna misura disciplinare per via di una comunicazione trasmessa alla Corte per le vie appropriate; c. il diritto di tali persone, riguardo ad un ricorso alla Corte ed ogni procedura che ne deriva, di corrispondere con un avvocato abilitato a trattare davanti ai tribunali del paese in cui sono detenute, e di intrattenersi con lo stesso senza essere ascoltate da chiunque”.

l'imposizione di limitazioni ai movimenti e spostamenti di cui alla lettera A del primo comma dell'articolo di cui si discute⁵⁷¹, diverse da quelle “che, previste dalla legge, rappresentano misure necessarie in una società democratica, per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico ed il suo mantenimento, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale o la protezione dei diritti e delle libertà altrui”.

Al netto del richiamo, già evidenziato, alla natura democratica dell'intervento securitario, giova in questa sede accostare la segnalazione di come, ancora una volta, torni evidente la prassi dei richiami omnibus, in cui è nuovamente presente l'elemento “morale”. La qualcosa rende il perimetro interpretativo assolutamente adattabile alla volontà politica che intenda esercitare simili deroghe, tanto più che la “clausola morale” è accompagnata dal generico riferimento alla “protezione dei diritti e delle libertà altrui”».

Lo stesso principio democratico, in presenza di una simile flessibilità interpretativa, rischia di rimanere un mero strumento retorico, incapace di essere un limite effettivo ad eventuali abusi poiché se tutto può attivare la sicurezza nazionale allora nulla è concretamente legato all'istituto.

In fine, con l'art. Cinque, terzo comma, viene fissato l'obbligo per la Corte europea dei diritti dell'uomo di abolire l'immunità, di cui al primo paragrafo dell'articolo 2⁵⁷² della fonte di cui si discute, ove ciò fosse necessario “per procedere ad un'incriminazione per attentato alla sicurezza nazionale». Tuttavia, questa opzione

⁵⁷¹ L'art. 4 prevede alla lettera A del suo Comma 1 che “Le Parti contraenti s'impegnano a non impedire alle persone di cui al primo paragrafo dell'articolo 1 del presente Accordo di circolare e di viaggiare liberamente per assistere alla procedura davanti alla Corte e fare rientro”.

⁵⁷² L'articolo citato afferma che “Le persone di cui al primo paragrafo dell'articolo 1 del presente Accordo godono dell'immunità dalla giurisdizione per le dichiarazioni da essi effettuate oralmente o per iscritto alla Corte, nonché per la documentazione che presentano.

Tale immunità non si applica alla comunicazione, fuori della Corte, di dichiarazioni rese o di documentazione presentata alla Corte”.

Quando, in seno all'articolo di cui si discute, ci si riferisce alle «persone di cui al primo paragrafo dell'articolo 1 del presente Accordo», l'attenzione del legislatore eurounitario va «a tutte le persone che partecipano alla procedura instaurata davanti alla Corte, sia in quanto parti, sia come rappresentanti o consulenti legali di una parte». Entro questa rosa di soggetti sono anche fatti rientrare i «testimoni, gli esperti convocati dalla Corte, nonché tutte le altre persone invitate dal Presidente a partecipare alla procedura».

è soggetta ad istanza di parte, e il suo esercizio da parte della Corte deve essere conforme alle modalità previste con riferimento all'istanza di abolizione.

Il novantotto, poi, offre utili spunti di riflessione quanto alla messa a sistema dell'interpretazione che della sicurezza nazionale si debba dare sul piano interno ed unionale. Infatti, la Legge 23 marzo 1998, n. 93, volta alla ratifica della convenzione istitutiva di un ufficio europeo di polizia (convenzione europol⁵⁷³), sfiora il tema della sicurezza nazionale in occasione del Titolo I, art. 4, comma 5, punto 1.

È possibile leggere, nel frammento appena riportato, come “Fatto salvo l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri, quali sono enunciate nell'articolo K.2, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, l'unità nazionale non è tenuta, in singoli casi concreti, a trasmettere le informazioni di cui al paragrafo 4, punti 1, 2 e 6, nonché agli articoli 8 e 10 se così facendo: 1) si arreca pregiudizio agli interessi nazionali essenziali di sicurezza nazionale; 2) è compromesso il successo di indagini in corso o la sicurezza delle persone; 3) vengono trasmesse informazioni riguardanti servizi o attività specifiche di informazione in materia di sicurezza dello Stato”.

Ciò che si dimostra di particolare originalità riguarda, ad un tempo, il rapporto tra sicurezza nazionale ed ordine pubblico, come l'effettivo assetto dell'istituto di cui si discute. Se, infatti, appare piuttosto evidente il primo discrimine operato dalla fonte, ciò che appare di contro discutibile è la scelta di distinguere gli interessi nazionali essenziali di sicurezza nazionale dalle informazioni riguardanti servizi o attività specifiche di informazione in materia di sicurezza dello Stato.

Parrebbe, dunque, che sia stata operata una dieresi interpretativa, tanto incomprensibile quanto insolita, poiché, al contrario della prassi nazionale come unionale, L'istituto subisce, con questa fonte, un profondo restringimento interpretativo che, per paradosso, sottrarrebbe alla sicurezza nazionale la più evidente sua manifestazione materiale di sicurezza delle istituzioni.

⁵⁷³ La convenzione di cui si discute, basata sull'articolo K3 del trattato sull'Unione europea, è stata stipulata a Bruxelles il 26 luglio 1995. Una fonte poi integrata dal protocollo concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, con dichiarazione, sottoscritta a Bruxelles il 24 luglio 1996.

Con la Legge 9 febbraio 1999, n. 30, poi, in occasione della Ratifica della Carta sociale europea⁵⁷⁴, stipulata a Strasburgo il 3 maggio 1996, si assiste all'emersione di uno snodo interpretativo piuttosto delicato, in ragione della portata sistemica del riferimento presente in tema di sicurezza nazionale.

In particolare, alla Parte V, art. G, comma 1, è previsto che i diritti ed i principi «come previsto nella parte II non potranno essere oggetto di restrizioni o di limitazioni non specificate nelle parti I e II ad eccezione di quelle stabilite dalla legge e che sono necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume».

L'ampiezza delle libertà interessate dalla fonte, la reiterazione di una loro interazione con un approccio debole alla determinazione dei limiti all'esercizio della sicurezza nazionale, la capacità dell'istituto di assorbire, ancora una volta, la dimensione morale, rendono lo snodo normativo riportato un giro di boa per l'evoluzione del tema che occupa, per lo meno nella sua dimensione unionale.

L'eco della più volte richiamata indeterminatezza, infatti, con questo intervento eurounitario assume una portata ben più ampia di quanto non sia mai stato possibile osservare, poiché penetra negli interstizi normativi di una fonte che potremmo definire, in un certo senso, il “manifesto politico-costituzionale” del progetto unionale⁵⁷⁵.

Sorvolando, per dovere di sintesi, su un approfondito esame della successiva Legge 27 maggio 1999, n. 197 (volta alla ratifica dell'accordo di cooperazione⁵⁷⁶ relativo all'eliminazione dei controlli delle persone alle frontiere comuni⁵⁷⁷) Poiché, pur

⁵⁷⁴V. di recente G. PALMISANO, *L'europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Bologna, Il Mulino, 2022.

⁵⁷⁵ A lungo, la dottrina si è interrogata su quale sia, o possa essere, il contenuto minimo dell'identità costituzionale europea, nonché sulla bontà di quelle iniziative che, nel corso dei decenni, hanno tentato di approdare alla formulazione di una concreta Costituzione eurounitaria. Sul punto, v., ex multis, F. GABRIELE, *Europa. La "costituzione abbandonata"*, Bari, Cacucci editore, 2008

⁵⁷⁶ Accordo che ha coinvolto il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno del Paesi Bassi, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, la Repubblica portoghese, la Repubblica ellenica, la Repubblica d'Austria, il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia, la Repubblica di Islanda ed il Regno di Norvegia.

⁵⁷⁷ stipulato a Lussemburgo il 19 dicembre 1996.

essendovi riferimenti alla sicurezza nazionale, essi constano di meri richiami atti a giustificare l'imposizione di un obbligo di consultazione delle autorità centrali degli Stati Schengen ai fini dell'ottenimento del visto (da parte di individui titolari di specifici titoli di cittadinanza) occorre spendere alcune parole circa la Legge 31 ottobre 2003, n. 306

La fonte, denominata anche Legge comunitaria 2003, ha introdotto in sede nazionale, Disposizioni funzionali all'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee.

In particolare, ad essere meritevole di attenzione è il Capo II, art. 12, comma 1, lettera B, ove si può leggere che “Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un Decreto Legislativo per dare attuazione alla direttiva 2002/58/CE anche mediante modifica della Legge 31 dicembre 1996, n. 675, e successive modificazioni, in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi: [...] b) disporre limitazioni dei diritti e degli obblighi di cui agli articoli 5 e 6, all'articolo 8, paragrafi da 1 a 4, e all'articolo 9 della direttiva, come misure necessarie, opportune e proporzionate alla salvaguardia della sicurezza nazionale, della difesa, della sicurezza pubblica e alla prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati e dell'uso non autorizzato del sistema di comunicazione elettronica”.

Una formulazione che ripropone il consolidato approccio al tema, pur tuttavia potendosi rilevare, in chiusura del passaggio, un interessante riferimento alla dimensione tecnologica.

Un richiamo che lascia spazio, con il successivo contributo normativo, al rapporto, tutt'altro che di semplice inquadrabilità, qual è quello tra sicurezza nazionale e tutela ambientale, con specifico riferimento alle fattispecie di inquinamento acustico. La fonte a cui ci si riferisce è il d.lgs. 17 gennaio 2005, n. 13, adottato in attuazione della direttiva 2002/30/CE relativa all'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti comunitari. Giova segnalare come il decreto, infatti, affronti questo tema nel quadro del funzionamento degli aeroporti, come definiti dall'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), e degli aeroporti militari aperti al traffico civile, limitatamente al traffico di velivoli civili, nei quali è rilevato un superamento dei limiti acustici stabiliti dalle

vigenti norme per le zone di rispetto individuate in attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera m), numero 3), della l. 26 ottobre 1995, n. 447, e successive modificazioni.

In dettaglio, all'art. 2 c. 2 è previsto che le disposizioni del decreto “non si applicano 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”. Pare rilevabile, ancora una volta, la rappresentazione di taluni frammenti della sicurezza nazionale in modo indipendente rispetto all'istituto di loro riferimento, che rinnova gli interrogativi espressi al cospetto di talune fonti nazionali.

Optando, nel segno di uno sforzo interpretativo volto a salvare un certo margine di solidità dell'istituto, per una ridondanza, frutto di discutibili scelte di drafting normativo, pare opportuno proseguire la disamina affrontando la l. 7 aprile 2005, n. 57, volta alla ratifica della c.d. “Costituzione per l'Europa”, adottata a Roma, il 29 ottobre 2004, che afferma in seno alla Parte I, titolo I, art. 5, comma 1 che “L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale”.

Il passaggio appena citato appare foriero di interessanti suggestioni. In prima battuta il riferimento al tema della sicurezza nazionale è sviluppato nel quadro dell'enucleazione delle funzioni essenziali dello Stato. Ciò evidenzia come sia cruciale definire l'ambito di operatività dell'istituto ove si voglia comprendere a pieno i processi trasformativi che, a vario titolo, interessano la statualità. In caso contrario, si procederebbe con il discettare di una creatura, del suo agire in seno ad un ecosistema, senza essere pienamente consapevoli della sua fisiologia. In secondo luogo, la scelta di distinguere la funzione di salvaguardia dell'integrità territoriale da quella di tutela della sicurezza nazionale appare di difficile comprensione. La resilienza di una complessa infrastruttura politica, composta di una componente sociale ed una istituzionale, come lo Stato, infatti, non può non includere al suo

interno le tre dimensioni della stessa statualità, ove figura (insieme alla sovranità ed al popolo) proprio la dimensione territoriale)⁵⁷⁸. L'integrità di questo elemento della statualità, infatti, non può non essere variabile dell'equazione nazional-securitaria, poiché non può esistere uno stato senza che esista un territorio ove un popolo ed una specifica sovranità trovino la propria manifestazione tangibile. Ne consegue che, ogni mutilazione del territorio, ogni vulnus alla sovranità, ed ogni aggressione al popolo, siano intrinsecamente atti in grado di compromettere la sicurezza nazionale.

Con la Dichiarazione relativa all'articolo I-51, poi, è possibile leggere come, “ogniquale volta le norme in materia di protezione dei dati personali da adottare in base all'articolo I-51 possano avere implicazioni dirette per la sicurezza nazionale, si dovrà tenere debito conto delle caratteristiche specifiche della questione”.

Un richiamo che evidenzia come, anche (o forse sarebbe il caso di dire soprattutto) in sede eurounitaria, il tema del rapporto tra disponibilità dei dati e presidio dell'istituto che occupa sia avvertito, al punto tale da emergere reiteratamente anche in fonti non espressamente dedicate al tema.

La sicurezza nazionale torna poi a più riprese, lungo il testo, tuttavia, questi passaggi⁵⁷⁹ si limitano a ripresentare, sotto molteplici formule testuali il già abbondantemente arato tema del richiamo omnibus, nonché della dieresi tra l'istituto ed alcune delle sue componenti essenziali. Giova inoltre segnalare come di frequente trovi spazio, nei passaggi in questione, il polisenso elemento del buoncostume, del cui portato di complessità interpretativa è stato già dato un veloce accenno nelle precedenti pagine.

Al contrario, di natura ben più sintetica è il richiamo contenuto nella Legge 20 febbraio 2006, n. 93, volta alla ratifica del Protocollo recante modifica della Convenzione che istituisce un ufficio europeo di polizia (Convenzione EUROPOL) e del Protocollo relativo ai privilegi e alle immunità dell'EUROPOL, dei membri dei suoi organi, dei suoi vicedirettori e agenti.

⁵⁷⁸ Per una ricostruzione del processo evolutivo dell'istituto, v. G. NAPOLI, *Territorio, Globalizzazione, spazi virtuali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fasc. 2, 2021, pp. 192 ss.

⁵⁷⁹ Ci si riferisce, in tal senso, ai passaggi che seguono: Spiegaz. Carta Diritti, Titolo II, art. 7, c. 2; Art. 11, c. 2; art. 12, spiegazione, c. 2; Titolo VI, art. 47.

L'art. 1, comma 2, lettera I, prevede che, in caso di Richiesta da parte dell'Europol di avviare indagini penali,, “Qualora le autorità competenti di uno Stato membro decidano di non dar seguito a una richiesta dell'Europol, esse informano l'Europol della loro decisione e dei motivi che l'hanno indotta, a meno che non possano rivelare i suddetti motivi: i) perché' in tal modo pregiudicherebbero interessi fondamentali della sicurezza nazionale”.

Con il 2007, poi, la sicurezza nazionale torna ad interessare la materia migratoria. In dettaglio, in occasione dell'adozione del d.lgs. n. 251, del 19 novembre 2007, con il quale si intese dare Attuazione alla direttiva 2004/83/Ce (recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale⁵⁸⁰, nonché' norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), l'istituto che occupa trovò spazio nel disposto del Capo V, Art.24, comma 3.

Nel passaggio appena citato è stato previsto che “Il rilascio dei documenti di cui ai commi 1 e 2 è rifiutato ovvero, nel caso di rilascio, il documento è ritirato se sussistono gravissimi motivi attinenti la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico che ne impediscono il rilascio”.

La scelta di parlare di “gravissimi motivi” segna un elemento di discontinuità con il passato. Pare di scorgere, nel frammento che occupa, dei profili di analogia tra la scelta in questione e l'opzione, adottata dal costituente italiano, in occasione della redazione dell'art. 17 cost.⁵⁸¹ Ove, affrontando la possibilità di limitare l'esercizio di porre in essere una manifestazione in luogo pubblico, venne previsto che essa potesse essere vietata solo in presenza di comprovati motivi di sicurezza ed incolumità pubblica.

Del 2008 è, poi, un'ulteriore occasione di contatto tra la sicurezza nazionale e la questione migratoria. In particolare, il d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, adottato in Attuazione della direttiva 2005/85/CE, affronta le procedure da applicarsi ai fini del

⁵⁸⁰ V. L. D'ASCIA, *Diritto degli stranieri e immigrazione: percorsi giurisprudenziali*, Milano, Giuffrè Editore, 2009, pp. 251 ss.

⁵⁸¹ A. PACE, *Art. 17*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli editore- Il Foro italiano, 1977, pp. 186 ss.

riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, già oggetto di precedenti interventi tanto nazionali quanto eurounitari.

Nello specifico, il Capo IV, art. 33, comma 3 bis, introdotto dal D. L. 17 febbraio 2017, n. 13 (modificato in sede di conversione dalla Legge n. 46 del 13 aprile 2017) prevede che “La Commissione nazionale provvede alle notificazioni degli atti e dei provvedimenti del procedimento di revoca o cessazione della protezione internazionale con le modalità di cui all’articolo 11. Ove ricorrano motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero di sicurezza nazionale, le notificazioni possono essere eseguite a mezzo delle forze di polizia».

Sempre del medesimo anno è il successivo d.lgs. n. 188, del 20 novembre 2008. In occasione della sua adozione, in Attuazione della direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti, la sicurezza nazionale sfiora nuovamente un tema già approfondito nel corso dell’analisi, interessando (nello specifico) la declinazione della materia rifiuti connessa al “comparto difesa”.

L’art. 1, comma 4, lettera A, in particolare, 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”.

Giova, in tal senso evidenziare, non solo il ritorno della rilevanza della “questione rifiuti” nella costruzione del campo semantico della sicurezza nazionale, quanto piuttosto le suggestioni di cui è foriera la scelta di ricorrere all’espressione “fini specificamente militari”.

Se, infatti, la disposizione si riferisce «alla tutela degli interessi essenziali della sicurezza nazionale» la scelta di prevedere una simile deroga a patto della loro riferibilità alla materia militare denota, in modo sufficientemente agevole, che vi sia una “tutela civile della sicurezza nazionale”. Declinazione già affrontata nelle precedenti pagine, che pure appare necessario richiamare in quanto sembrerebbe essere stata sottratta all’eccezione di cui si discute.

Al duemila undici, poi, si deve un richiamo alla sicurezza nazionale nelle more dell’introduzione della Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza. Infatti, il d.lgs. 15 novembre 2011, n.

208, adottato in attuazione della direttiva 2009/81/CE, affronta al Titolo I, art. 1, comma 1, lettera d La costruzione di una definizione del significato dell'espressione "informazioni classificate". Esse sono definite come "qualsiasi informazione o materiale, a prescindere da forma, natura o modalità di trasmissione, alla quale è stato attribuito un determinato livello di classificazione di sicurezza o un livello di protezione e che, nell'interesse della sicurezza nazionale e ai sensi della Legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 8 aprile 2008 e del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 giugno 2009, n. 7, richieda protezione contro appropriazione indebita, distruzione, rimozione, divulgazione, perdita o accesso da parte di un soggetto non autorizzato o contro qualsiasi altro tipo di pregiudizio".

Nel duemila quattordici ritornano poi le suggestioni interpretative offerte dal Decreto Legislativo 20 novembre 2008, n. 188, in occasione dell'adozione del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 27. La fonte, attuativa della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, ha previsto, infatti, al capo I, art. 2, comma 2, lettera a, che "Il presente decreto non si applica: a) alle apparecchiature necessarie alla tutela degli interessi essenziali in materia di sicurezza nazionale, compresi le armi, le munizioni e il materiale bellico destinati a fini specificamente militari".

Di eguale tenore è, inoltre, il Titolo I, art. 3, comma 1, lettera a, del d.lgs. 14 marzo 2014, n. 49, adottato in attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE). Nel riferimento appena citato, infatti, è previsto 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 destinate a fini specificamente militari".

Con il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 33, adottato in Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 (recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità), poi, il tema della sicurezza nazionale torna ad interessare l'ambito tecnologico. Nello specifico, a rilevare ai fini dell'analisi che occupa è l'art. 4,

comma 6, ove si può leggere che «L'accesso alle informazioni minime di cui al comma 3 può essere limitato solo se e nella misura in cui strettamente necessario per ragioni connesse alla sicurezza e all'integrità delle reti, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica, alla riservatezza o a segreti tecnici e commerciali. Nel caso di infrastrutture fisiche aventi particolari livelli di rischio, l'accesso degli operatori di rete è consentito solo per le parti dell'infrastruttura idonee al passaggio dei cavi in fibra ottica e nel rispetto di tutte le prescrizioni di sicurezza impartite dal gestore dell'infrastruttura fisica».

A questo richiamo va poi accostato l'ulteriore riferimento presente, nella medesima fonte, all'interno dell'art. 6, comma 2, che prevede come «La richiesta, presentata per iscritto dall'operatore di rete, specifica la zona in cui intende installare elementi di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. I proprietari, i gestori dell'infrastruttura fisica e gli operatori di rete forniscono le informazioni richieste entro due settimane dalla data di ricevimento della richiesta scritta, secondo condizioni proporzionate, non discriminatorie e trasparenti. L'accesso alle informazioni minime è limitato soltanto, e nella misura in cui, necessario per ragioni connesse alla sicurezza e all'integrità delle reti, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica, alla riservatezza o a segreti tecnici e commerciali. Il Ministero dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità di regolazione dei trasporti e l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, con proprio decreto può prevedere esenzioni dagli obblighi che di cui al comma 1 per opere di genio civile di valore modesto o nel caso di infrastrutture critiche nazionali».

Il tema della natura sensibile dell'accesso alle informazioni appare evidente, potendosi constatare come la conoscibilità di simili dati di natura tecnica sia idonea ad esporre a pregiudizio la sicurezza nazionale, financo nei casi in cui le reti in questione abbiano natura squisitamente civile, nonché privata.

Va tuttavia rimarcato come, nuovamente, vi sia traccia di quella abitudine tanto nazionale quanto unionale, di indulgere in formulazioni icastiche dalla discutibile utilità. Una discutibilità, come già segnalato in precedenza, censurabile non perché non vi sia bisogno di puntuali e circostanziati riferimenti alle materia meritevoli di particolare attenzione da parte del regolatore, quanto piuttosto in ragione della loro

natura eccessivamente disorganica, tale da non dissolvere ma anzi concorrere alla produzione della cappa di incertezza interpretativa sottesa al tema che occupa.

Occorre poi sviluppare, per completezza, un breve approfondimento del d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201. La fonte, attuativa della direttiva 2014/89/UE, istitutiva di un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, prevede all'art. 2, comma 2, che il quadro normativo introdotto dal decreto di cui in discussione "non si applica alle attività il cui unico fine è la difesa o la sicurezza nazionale né alla pianificazione urbana e rurale".

La brevità di cui sopra è da imputarsi alla natura estremamente coincisa del riferimento alla sicurezza nazionale. Tuttavia, pare opportuno evidenziare come, alla luce di questa deroga, sia rinvenibile una particolare attenzione, in sede europea, per il rapporto tra la sicurezza nazionale ed il governo del "dominio acquatico", sempre più oggetto di attenzione, in ambito geopolitico, per via del suo essere il contesto spaziale privilegiato dello sviluppo delle contemporanee reti di telecomunicazione su larga scala.

Con il d.lgs. 21 giugno 2017, n. 108, poi, la sicurezza nazionale torna ad interagire con l'ambito della giustizia. La fonte, adottata in attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, infatti, affronta il tema dell'ordine europeo di indagine penale, prevedendo (in occasione del Titolo II, capo I, art. 10, comma 1, lettera C) come «Oltre che nel caso di cui all'articolo 9, comma 3, non si provvede al riconoscimento e all'esecuzione dell'ordine di indagine ove: c) l'esecuzione dell'ordine di indagine potrebbe recare pregiudizio alla sicurezza nazionale».

Un tema, quello della giustizia, che ritorna con il d.lgs. 18 maggio 2018, adottato in attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016⁵⁸², che richiama l'istituto che occupa in due suoi passaggi. Il primo riferimento alla sicurezza nazionale è rinvenibile nel Capo I, art. 1, comma 3, lettera A, ove è sottolineato come Il decreto di cui si discute non si applichi «ai trattamenti di dati personali: [[...] a) effettuati nello svolgimento di attività

⁵⁸² relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

concernenti la sicurezza nazionale o rientranti nell'ambito di applicazione del titolo V, capo 2, del trattato sull'Unione europea e per tutte le attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea". Quanto poi al secondo richiamo, si può leggere al Capo II, art. 14, comma 2, lettera C, come «Fermo quanto previsto dal comma 1, l'esercizio dei diritti di cui agli articoli 11, commi 1 e 2, e 12, comma 5, nonché l'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 10, comma 2, possono essere ritardati, limitati o esclusi, con disposizione di legge o di regolamento adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 2, nella misura e per il tempo in cui ciò costituisca una misura necessaria e proporzionata, tenuto conto dei diritti fondamentali e dei legittimi interessi della persona fisica interessata al fine di: [...] c) tutelare la sicurezza nazionale».

Il tema riemerge, con un discreto portato di problematiche interpretative, anche con il d.lgs. 18 maggio 2018, n. 65, attuativo della direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione, che cita la sicurezza nazionale nel suo Capo I, art. 1, comma 6. Nel passaggio appena richiamato, si può leggere che «Il presente decreto lascia impregiudicate le misure adottate per salvaguardare le funzioni essenziali dello Stato, in particolare di tutela della sicurezza nazionale, comprese le misure volte a tutelare le informazioni, nei casi in cui la divulgazione sia ritenuta contraria agli interessi essenziali di sicurezza e di mantenimento dell'ordine pubblico, in particolare a fini di indagine, accertamento e perseguimento di reati». Accantonando, per dovere di sintesi, l'approfondimento della capacità di talune fattispecie criminosi (riferibili al terrorismo internazionale o alla c.d. criminalità organizzata) di sollecitare tanto la sicurezza nazionale quanto altre sfaccettature del paradigma securitario, resta ancora una volta da rilevare la fraintendibilità della disposizione impiegata, sulla base della già reiteratamente contestata opacità della scelta di parlare, con riferimento alla sicurezza nazionale, di "interessi essenziali di sicurezza e di mantenimento dell'ordine pubblico".

Quand'anche si volesse leggere in questa formulazione un autonomo rinvio ai due istituti securitari, non sarebbe comunque chiaro, infatti, a quale volto della sicurezza

si riferisca il richiamo all'ordine pubblico, nè se di quest'ultimo debbano essere considerati specifici profili o l'istituto nel suo complesso.

Un ulteriore riferimento è, poi, rinvenibile nel Capo II, art 6, modificato dal D. L. 14 giugno 2021, n. 82.

Il passaggio, inerente alla Strategia nazionale di cybersicurezza, Prevede, al punto 4, l'obbligo per L'Agenzia per la cybersicurezza di trasmissione della strategia nazionale in materia di cybersicurezza alla Commissione europea entro tre mesi dalla sua adozione. Tuttavia, questo obbligo è suscettibile di deroghe, essendo prevista la possibilità di esclusione da detta trasmissione "di elementi della strategia riguardanti la sicurezza nazionale".

Ancora una volta, appare evidente la ricerca di una costruzione continentale dei processi di tutela della sicurezza nazionale. Un processo che potrebbe forse essere definito di "sicurezza nazionale integrata", che resta comunque separato, se pur estremamente connesso, alle dinamiche interne. Una cesura dinamica che, al pari di una valvola termoidraulica, lascia fluire le informazioni in grado di impattare sui paradigmi securitari in gioco, richiudendosi ogni qualvolta le ragioni nazionali lo impongano.

Nuovi profili di interesse della normativa eurolunitaria sono riferibili, poi, al duemila ventuno. Il d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 19, adottato in attuazione dell'art. 11 della l. 4 ottobre 2019, n. 117, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del regolamento (UE) 2017/625, evidenzia infatti come la sicurezza nazionale possa, se pur superficialmente, risentire delle scelte in materia di protezione delle piante dagli organismi nocivi. In particolare, queste tracce sono rinvenibili nel Capo IV, art. 22, comma 1, ove viene sancito che "I Responsabili fitosanitari ufficiali e i Certificatori, accompagnati dal personale di supporto espressamente incaricato, hanno accesso a tutti i luoghi in cui i vegetali, i prodotti vegetali e gli altri materiali oggetto del presente decreto si trovano, in qualsiasi fase della catena di produzione e di commercializzazione, compresi i mezzi utilizzati per il loro trasporto e i magazzini doganali, fatte salve le normative in materia di sicurezza nazionale ed internazionale".

Il primo profilo degno di nota inerisce all'originalità del tema interessato dal richiamo, tornando a riemergere i punti di contatto tra la sicurezza nazionale ed

altre materie come quella ambientale. Inoltre, merita una specifica menzione la scelta del legislatore di distinguere la sicurezza nazionale dalla sua omologa internazionale. Verrebbe, in questo caso, da domandarsi se, parlando dell'istituto che occupa, non fosse più opportuno parlare di sicurezza nazionale interna ed internazionale, riferendosi, con il primo attributo, alla dimensione intramemoria delle minacce all'istituto che occupa, mentre con l'elemento internazionale ad ogni declinazione della sicurezza nazionale quando sollecitata da atti o fatti collocabili al di fuori dei confini nazionali.

Tuttavia, la scelta adottata, se pur meritoria nella misura in cui non appare, ad un primo sguardo, eccessivamente estensiva genera, probabilmente, nella sua natura ermetica ed insolita, una maggiore incertezza semantica delle precedenti scelte adottate in sede nazionale come unionale, superabile attraverso una lettura della formula di cui si discute muovendo da quella dicotomia "interno/esterno" che è propria dell'impianto dottrinale in materia di sovranità.

Con il 2021 torna, inoltre, a mostrarsi quella specifica sensibilità della sicurezza nazionale per lo sviluppo tecnologico e, segnatamente, per la sua declinazione infrastrutturale. Il d.lgs. 8 novembre 2021 n. 207, Adottato in Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, infatti, interessa a più riprese l'istituto nel quadro della definizione del Codice europeo delle comunicazioni elettroniche⁵⁸³.

In prima battuta occorre segnalare come si renda necessario sorvolare sulle tracce che, della sicurezza nazionale, sono rinvenibili nel Preambolo della fonte e nell'art. 2, comma 1, lettera c, poiché rubricabili come meri richiami normativi o, comunque, puramente imputabili a già affrontate declinazioni della normativa in materia di cybersicurezza nazionale.

Fatta questa breve premessa, pare opportuno richiamare quanto disposto dall'art. 57, comma 1, ove è sancito che "Sono obbligatorie per i soggetti autorizzati all'impianto ed esercizio di reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico, nonché per gli operatori che erogano i servizi individuati dall'articolo 3

⁵⁸³ V. sul tema M. OROFINO, *La multilevel "governance" delle comunicazioni elettroniche venti anni dopo il Framework 2002*, in *Federalismi.it*, fasc. 4, 2022, pp. 692 ss.

del d.lgs. 30 maggio 2008, n.109, per gli operatori di transito internazionale di traffico, le prestazioni effettuate a fronte di richieste di informazioni da parte delle competenti autorità giudiziarie e delle agenzie preposte alla sicurezza nazionale. I tempi ed i modi sono concordati con le predette Autorità. Fatto salvo quanto disposto dal decreto di cui al comma 6 in ordine alle richieste avanzate dalle autorità giudiziarie”.

Ulteriori spunti sono offerti anche dal comma 4, che prevede (per i soggetti autorizzati all’impianto ed esercizio di reti e servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico, ivi compresi gli operatori di transito internazionale di traffico) l’obbligo di “predisporre strumenti per il monitoraggio e il contrasto, anche in tempo reale, delle minacce cibernetiche e la pronta collaborazione a fronte di richieste di informazioni ed intervento a tutela della sicurezza nazionale da parte delle competenti autorità dello Stato. I tempi ed i modi sono concordati con le predette autorità”.

I passaggi appena citati riaffermano, forse con maggiore forza di quanto già osservato in precedenza, la profonda simbiosi tra la dimensione della sicurezza nazionale ed il tentativo di governo del dominio cibernetico. Una simbiosi che si traduce in una normativa estremamente dettagliata, che mal si confà con l’attuale assetto dell’istituto.

Inoltre, i frammenti oggetto di analisi esplicitano una specifica sfaccettatura dell’attuale governo della sicurezza nazionale che, per quanto forse dato per assodato in una certa misura anche in passato, trova occasione di cristallizzazione nella contemporanea produzione normativa in materia di sicurezza nazionale. Ci si riferisce in tal senso alla necessità, avvertita dalle istituzioni preposte alla garanzia di questa declinazione securitaria, di addivenire alla concreta realizzazione dell’istituto di cui si discute attraverso una proficua collaborazione pubblico-privato. Una collaborazione il cui valore è tale da trovare spazio nella formulazione del disposto della fonte di cui si discute.

Con il comma 5 torna poi il già richiamato riferimento alla cybersicurezza nazionale⁵⁸⁴, mentre con l'art. 66, comma 3, lettera c, l'attenzione del legislatore ritorna sulla dimensione materiale dell'infrastruttura. È infatti previsto che “Il Ministero, sentita l'Autorità per i profili di competenza, può ritardare la scadenza di cui al comma 2 per una banda specifica nelle seguenti circostanze:[...] C) tutela della sicurezza nazionale e della difesa”.

In fine, merita una specifica menzione l'art. 98 sexies, comma 7, il quale Prevede come «L'Autorità debba pubblicare «i piani nazionali di numerazione e le loro successive modificazioni e integrazioni, con le sole restrizioni imposte da motivi di sicurezza nazionale”.

Quanto al duemila ventidue, giova richiamare il 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 (UE) 2019/881 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 relativo all'ENISA⁵⁸⁵, l'Agenzia dell'Unione europea per la *cybersicurezza*, e alla certificazione della *cybersicurezza* per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

La fonte, che abroga il regolamento (UE) n. 526/2013 (regolamento sulla *cybersicurezza*) prevede, al Capo I, art. 1, capo 3, infatti, che “Il presente decreto si applica fatte salve le disposizioni specifiche riguardanti le attività nel settore della pubblica sicurezza, della difesa, della sicurezza nazionale e le attività dello Stato nell'ambito del diritto penale.».

⁵⁸⁴ Si può, infatti, leggere che «Quando si rilevano eventi che possono incidere sulla sicurezza dei sistemi di informazione, gli operatori delle comunicazioni elettroniche informano immediatamente l'Agenzia per la cyber-sicurezza nazionale. L'Agenzia, quando sia a conoscenza di una minaccia che potrebbe incidere sulla sicurezza dei sistemi di informazione, al fine di prevenire la minaccia, ordina agli operatori di comunicazioni elettroniche che hanno predisposto gli strumenti previsti dal comma 4, l'attivazione degli strumenti di contrasto utilizzando, se del caso, marcatori tecnici indicati dalla stessa».

⁵⁸⁵ V. F. SERINI, *Il sistema europeo di cooperazione informativa per il contrasto alle minacce informatiche. Verso una definizione di cybersicurezza integrata?*, in *medialaws*, , fasc. 3, 2023, spec. pp 21 ss.

Una previsione che, come è agevole osservare, non offre particolari ed innovativi spunti di riflessione, al contrario del successivo Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24.

Quest'ultimo, introdotto in Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguarda la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e reca disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.

Nello specifico, il Capo I, art. 1, comma 2, lettera C, prevede che Le disposizioni del presente decreto non si applicano: alle segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché' di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.

Con la scelta di ricorrere all'espressione "a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea." Parrebbe essere in via di emersione un elemento di discontinuità, interpretativa in cui la "sicurezza nazionale integrata" non necessariamente troverà nelle "ragioni interne" e negli interventi normativi ad esse sottesi, un vincolo di ultima istanza. Tuttavia, quanto appena esposto è una mera suggestione, anche perché la notevole prossimità temporale di questa fonte rispetto alla redazione di questo lavoro non permette di acquisire sufficienti dati connessi ai profili operativi dell'iniziativa normativa di cui si discute. Un vulnus, quello appena rappresentato, che impedisce di sviluppare un'analisi prognostica sul tema, poiché ciò meriterebbe uno specifico approfondimento, tanto dei margini di utilità di una simile scelta, quanto degli elementi problematici ascrivibili ad un simile cambio di passo, per la cui enucleazione e contestuale analisi si rende necessario l'accesso ai dati di cui sopra.

III.2 La sicurezza nazionale prima del 1989: il diritto internazionale nel quadro di un conflitto bipolare

Fatto questo breve excursus sui profili direttamente o indirettamente eurounitari dell'istituto, pare opportuno aprire una parentesi analitica dedicata al contributo

internazionale. Del resto, in un mondo interconnesso, non solo tecnologicamente ma anche in prospettiva giuridica economica e, pertanto, politica, per addivenire ad un chiaro quadro semantico di un istituto occorre guardare tanto all'interno dei confini nazionali quanto a ciò che, pur accadendo al di fuori del territorio dello stato, è comunque capace di condizionarne la vita sociale ed istituzionale.

Pertanto, circoscrivendo il periodo d'osservazione a quello assunto nei precedenti paragrafi ricostruttivi, poiché in tal modo è possibile limitare l'indagine a quella porzione di normativa internazionalistica che la Repubblica del quarantotto ha contribuito a formare, giova richiamare, in prima battuta, la Legge 9 gennaio 1951, n. 11.

La fonte, con la quale si intese dare Approvazione ed esecuzione all'accordo fra l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura ed il Governo della Repubblica italiana riguardante la sede centrale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (concluso a Washington il 31 ottobre 1950), all'art. XVI, SEZIONE 33, Lett. C prevede, nello specifico, che "Senza nuocere all'indipendenza e al normale funzionamento della FAO, il Governo, previa consultazione con il Direttore Generale, potrà adottare le misure precauzionali necessarie alla sicurezza nazionale".

È interessante notare che, financo il funzionamento di un'istituzione come la FAO⁵⁸⁶, così apparentemente lontana da quelle materie direttamente connesse alla sicurezza nazionale, può in qualche modo intercettare questo istituto, al punto da doversi prevedere nel suo trattato istitutivo le coordinate operative sottese all'adozione di "misure precauzionali necessarie alla sicurezza nazionale".

Con la Legge 26 Maggio 1965, n. 920, poi, il tema della sicurezza nazionale ha coinvolto la libertà di circolazione dell'individuo.

In particolare, la fonte, volta alla Ratifica dell'accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia per il regolamento del traffico di persone nonché dei trasporti e delle comunicazioni terrestri e marittime tra le aree limitrofe, concluso ad Udine il 31 ottobre 1962, prevede al Titolo II, art. 19, comma

⁵⁸⁶ Per utili spunti circa l'agenzia di cui si discute v. L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 1, 2018.

5 Che “Le due Parti contraenti si riservano il diritto, in casi eccezionali, in particolare per motivi di sicurezza nazionale, di chiudere totalmente o parzialmente, per un certo tempo, il traffico di cui al presente Accordo. Il Governo che dovesse adottare simile decisione ne informerà quanto prima e, possibilmente con 8 giorni di anticipo, l'altra Parte contraente, della possibilità di apertura di detto traffico sarà subito data comunicazione all'altra Parte”.

Un ulteriore intervento, sempre inerente alla cooperazione italo-jugoslava, è la Legge 19 maggio 1967, n. 512, volta alla ratifica dell'Accordo di mutua assistenza amministrativa per la prevenzione e la repressione delle frodi doganali.

L'accordo, concluso a Belgrado il 10 novembre 1965, ha previsto all'art. 6, comma 2, che “Le Amministrazioni doganali possono astenersi dal fornire le suddette informazioni e documentazioni per motivi inerenti alla tutela della sovranità e sicurezza nazionale”.

Questo passaggio evidenzia il nesso, già rilevato se pur in via interpretativa, che sussiste tra sicurezza nazionale ed esercizio della sovranità. Un nodo tutt'altro che trascurabile, tanto più che, come si è ricordato, esso evidenzia un ulteriore vincolo tra la tutela della sicurezza nazionale ed uno degli elementi costitutivi della statualità, a cui l'istituto stesso rivolge la sua attenzione.

Con la Legge 13 febbraio 1968, n. 308, poi, la sicurezza nazionale ha intercettato sul piano internazionale l'esercizio delle libertà economiche. In particolare, la fonte internazionale ratificata con il provvedimento di cui si discute è il trattato di amicizia, commercio e navigazione tra l'Italia ed il Panama, con protocollo e scambi di note, concluso a Panama il 7 ottobre 1965, poi integrato dallo scambio di note del 18 maggio 1967.

Nello specifico, l'art. 12, c. 2 riconosce, nelle more della regolazione dell'esercizio del diritto di stipulare contratti, di assumere obbligazioni e di essere titolari di beni mobili ed immobili, l'esistenza di “eccezioni previste dalla legge per motivi di sicurezza nazionale», in grado di limitare l'esercizio delle predette libertà.

Una previsione tanto ampia quanto considerevolmente sbilanciata in favore dell'efficacia dell'istituto che occupa, nel nome del quale è rinvenibile una generica sacrificabilità di una pluralità di libertà. Da qui la necessità di rilevare una certa attitudine del diritto internazionale a riconoscere, in capo alla sicurezza nazionale,

maglie di operatività ben più elastiche di quelle sin qui rinvenute sul piano interno o eurounitario. Una elasticità che, va detto, può forse essere stata indotta dalle “ferite sociali” inferte alle statualità dai due conflitti globali, la cui cicatrizzazione giuridica non si era ancora del tutto realizzata, per lo meno nella sesta decade del XX Secolo.

Con la Legge 21 giugno 1971, n. 799, invece, l’istituto ha interagito con le prerogative dei membri degli uffici consolari⁵⁸⁷.

In particolare, la legge, volta alla ratifica della convenzione consolare tra l'Italia e la Romania (conclusa a Bucarest l'8 agosto 1967) prevede, all’art. 31, che” Salvo quanto disposto dalle leggi e dai regolamenti relativi alle zone il cui accesso è proibito o sottoposto a disciplina particolare per ragioni di sicurezza nazionale, lo Stato di residenza, assicura la libertà di spostamento e di circolazione nel proprio territorio a tutti i membri dell'ufficio consolare”.

Con la Ratifica del quarto accordo internazionale sullo stagno (adottato a Ginevra il 15 maggio 1970), per il tramite della Legge 18 giugno 1973, n. 506, poi, la sicurezza nazionale torna ad affrontare tanto la dimensione economica quanto quella militare.

Giova, sul punto, richiamare il cap. XII, art. 41, intitolato “Disposizioni di sicurezza nazionale”, che recita al paragrafo A del passaggio appena citato come “Nessuna disposizione del presente Accordo sarà interpretata: i) Come un obbligo per il paese partecipante di fornire informazioni la cui diffusione sarebbe, a suo parere, contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza; ii) Come un impedimento al paese partecipante di prendere, isolatamente od insieme ad altri paesi, tutte le misure che ritiene necessarie per la protezione degli interessi essenziali della propria sicurezza allorché' tali misure interessano il commercio di armi, munizioni o materiale bellico o il commercio di altre merci destinate direttamente o indirettamente all'approvvigionamento delle forze armate di qualsiasi paese, oppure siano prese in tempo di guerra o in altri casi di grave tensione internazionale; iii) Come un impedimento al paese partecipante di concludere od applicare qualsiasi

⁵⁸⁷V. C. CURTI GIALDINO, *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, VI edizione, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 340 ss.

accordo intergovernativo (o qualsiasi altro accordo concluso a nome di un paese ai fini definiti nel presente paragrafo) concluso dalle forze armate o per esse, al fine di soddisfare le necessità essenziali della sicurezza nazionale di uno o più paesi parte di tale accordo iv) Come un impedimento al paese partecipante di adottare qualsiasi misura derivante dagli obblighi che gli incombono in virtù della Carta delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali”. Sorvolando, per economicità espositiva, sul disposto del paragrafo B⁵⁸⁸, in ragione del suo non essere di particolare interesse ai fini dell’analisi che occupa, occorre spendere alcune parole circa i paragrafi C e D.

Il primo sancisce che “Qualsiasi paese partecipante che ritenga che, nell’ambito del presente Accordo, i suoi interessi economici siano gravemente lesi da misure adottate da uno o più altri paesi partecipanti, fatta eccezione per le misure prese in tempo di guerra, conformemente alle disposizioni del paragrafo a) del presente articolo, potrà indirizzare al Consiglio una denuncia”.

Quanto al successivo paragrafo D, è previsto che “Ricevuta la denuncia il Consiglio procederà ad un esame dei fatti e deciderà a maggioranza del totale dei voti di tutti i paesi consumatori ed a maggioranza del totale dei voti di tutti i paesi produttori se la denuncia presentata è fondata e, in caso affermativo, lo autorizzerà a ritirarsi dal presente Accordo”.

Presupponendo la necessaria omogeneità tematica dell’articolo di cui si discute, appare interessante sottolineare come, nei richiami appena rappresentati, vi sia una evidente volontà di far confluire talune filiere economiche nel campo d’operatività della sicurezza nazionale. Inoltre, i paragrafi C e D sembrerebbero costruire un modello condiviso ed internazionale dell’esercizio dell’istituto, poiché la sicurezza nazionale, o meglio, le risposte statuali nell’ottica della sua tutela, passerebbero dal voto degli stati membri, per lo meno in tutta una serie di fattispecie residuali, poiché sono escluse quelle connesse al disposto della lettera A.

⁵⁸⁸ Al netto della valutazione riportata, si ritiene comunque opportuno dar spazio al passaggio omissso in nota. Par. B: “Appena possibile i paesi partecipanti notificheranno al Presidente esecutivo qualsiasi misura adottata in merito allo stagno in applicazione delle disposizioni del comma ii) oppure iv) del paragrafo a) del presente articolo il Presidente esecutivo ne avviserà gli altri paesi partecipanti».

Nel settantatré torna, poi, il tema affrontato dalla Legge 21 giugno 1971 n. 799. Tuttavia, ad essere interessate dall'accordo non sono le relazioni diplomatiche tra Italia e Romania' bensì quelle tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Popolare di Bulgaria.

La convenzione, conclusa a Roma il 21 febbraio 1968 e ratificata con la promulgazione della Legge 29 novembre 1973, n. 886, ha previsto al Capitolo terzo, art. 32 Che "Salvo quanto stabilito dalle leggi e regolamenti relativi alle zone il cui accesso è proibito o limitato per ragioni di sicurezza nazionale, lo Stato di residenza assicura la libertà di movimento e di circolazione nell'ambito del suo territorio a tutti i membri dell'ufficio consolare".

Una formula che tornerà a più riprese e con sporadiche (nonché contenutisticamente irrilevanti) modifiche espositive nel corso dell'intera attività nomopoietica repubblicana, di cui si darà un brevissimo accenno in questo paragrafo ed in quello che lo segue.

Accenno che si rende subito necessario, in ossequio all'approccio metodologico di natura cronologica a cui si ispira l'attività ricostruttiva in via di sviluppo. Pertanto, giova qui richiamare, in prima battuta, la Legge 22 maggio 1974 n. 382, volta alla ratifica della convenzione consolare tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare ungherese (conclusa a Roma il 16 ottobre 1969) e segnatamente il suo capitolo III, art. 25.

In secondo luogo, appare doveroso menzionare la Legge 5 maggio 1976 n. 425, con la quale è stata ratificata la convenzione consolare fra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare di Polonia. Quest'ultima, firmata a Roma il 9 novembre 1973, ha previsto il medesimo impianto argomentativo entro il capitolo III, art. 36. Fatti questi brevi richiami, nonché ritenendo superfluo approfondire i riferimenti alla sicurezza nazionale presenti nel capitolo XVI, art. 44 della temporalmente successiva Legge 8 Agosto 1977 n. 674, volta alla Ratifica del quinto accordo sullo stagno (adottato a Ginevra il 21 giugno 1975) poiché si limita a riproporre quanto previsto dall'art. 41 del "quarto accordo", occorre rivolgere l'attenzione alla Legge 25 ottobre 1977, n. 881

Quest'ultima, che ha ratificato il patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché il patto internazionale relativo ai diritti civili e

politici⁵⁸⁹, con protocollo facoltativo (adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966), affronta il tema che qui interessa all'interno della Parte Terza, e segnatamente all'art. 8 del *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

Nel passaggio citato si può infatti leggere che “Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire: a) il diritto di ogni individuo di costituire con altri dei sindacati e di aderire al sindacato di sua scelta, fatte salve soltanto le regole stabilite dall'organizzazione interessata, al fine di promuovere e tutelare i propri interessi economici e sociali. L'esercizio di questo diritto non può essere sottoposto a restrizioni che non siano stabilite dalla legge e che non siano necessarie, in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui; [...] c) il diritto dei sindacati di esercitare liberamente la loro attività, senza altre limitazioni che quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui».

Riemerge per due volte una formula già rilevata tanto in occasione dell'approfondimento del contributo nazionale quanto di quello eurounitario. Il nesso di “causalità democratica”, quale elemento in grado di giustificare le limitazioni funzionali alla tutela della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, infatti, riemergono anche in ambito internazionale, conferendo forza argomentativa alle riflessioni espresse nel corso dell'analisi. Inoltre, la specifica scelta di una formulazione alternativa, “nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui”, sollecita un'ulteriore suggestione, duplice nei suoi profili problematici e pure unitaria sul piano metodologico. Se, infatti, da un lato, una scelta di tal guisa rafforza il discrimine interpretativo tra sicurezza nazionale ed ordine pubblico, per la medesima ragione occorrerebbe scindere la tutela delle predette due declinazioni del paradigma

⁵⁸⁹ Quanto al patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, si rinvia per approfondimenti a G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, in A. DI BLASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, Roma, RomaTre-Press, 2014, pp. 275 ss.. Circa, invece, al patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, v. L. PANELLA, C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli Editore, 2019, pp. 80 ss.

securitario dall'ambito del presidio dei diritti e delle libertà altrui. Ciò, tuttavia, appare piuttosto discutibile, in prima battuta per l'estrema indeterminatezza di una simile espressione; Ma, in seconda istanza, ciò che più si dimostra di difficile comprensione è sottrarre, tanto alla sicurezza nazionale quanto all'ordine pubblico, l'ambito dei diritti, a cui i due istituti debbono necessariamente attingere per innervare, di rilevanza sociale, i dotti generati dalla tecnica giuridica.

Per quanto riguarda il *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, invece, è possibile rilevare, all'interno della Parte III, Articolo 12, un ulteriore passaggio di interesse che recita: “1. Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio. 2. Ogni individuo è libero di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio. 3. I suddetti diritti non possono essere sottoposti ad alcuna restrizione, tranne quelle che siano previste dalla legge, siano necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la sanità o la moralità pubbliche, ovvero gli altrui diritti e libertà, e siano compatibili con gli altri diritti riconosciuti dal presente Patto”.

Giova evidenziare, a margine del richiamo appena sviluppato, come torni, anche in sede internazionale, la connessione tra la sicurezza nazionale e la libertà di circolazione dell'individuo, già oggetto d'attenzione del legislatore nazionale ed unionale. Inoltre, appare di interesse il riferimento, tra le ragioni atte a legittimare limitazioni alla predetta libertà, il tema della moralità pubblica, che lascia nuovamente aperto il problema della sua estraneità o meno rispetto alla sicurezza nazionale. Con l'art. 13 del patto, poi, riemerge la questione migratoria, essendo previsto che «Uno straniero che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato parte del presente Patto non può esserne espulso se non in base a una decisione presa in conformità della legge e, salvo che vi si oppongano imperiosi motivi di sicurezza nazionale, deve avere la possibilità di far valere le proprie ragioni contro la sua espulsione, di sottoporre il proprio caso all'esame dell'autorità competente, o di una o più persone specificamente designate da detta autorità, e di farsi rappresentare innanzi ad esse».

Una tutela affine allo spirito rinvenibile all'ombra delle fonti che, sul tema, hanno interessato il legislatore italiano e quello eurounitario. La qualcosa, sommandosi ad

una sinteticità del riferimento all'istituto di cui si discute, impone di prendere atto del fatto che non sembrerebbe potersi aggiungere nulla che non sia stato già espresso in precedenza, se non la scelta dell'aggettivo "imperiosi", con riferimento ai "motivi" che qui interessano. Un attributo tutt'altro che scontato, in grado di introdurre un concreto vincolo per il decisore pubblico deputato alla tutela della sicurezza nazionale.

Con L'art. 14, invece, a tornare è il binomio "sicurezza nazionale - tutela della giustizia". Anche in questo caso emergono profili di analogia tra la normativa internazionale ed il quadro normativo italiano ed unionale, nella misura in cui l'articolo prevede che "Tutti sono eguali dinanzi ai tribunali e alle corti di giustizia. Ogni individuo ha diritto ad un'equa e pubblica udienza dinanzi a un tribunale competente, indipendente e imparziale, stabilito dalla legge, allorché si tratta di determinare la fondatezza di un'accusa penale che gli venga rivolta, ovvero di accertare i suoi diritti ed obblighi mediante un giudizio civile. Il processo può svolgersi totalmente o parzialmente a porte chiuse, sia per motivi di moralità, di ordine pubblico o di sicurezza nazionale in una società democratica, sia quando lo esiga l'interesse della vita privata delle parti in causa, sia, nella misura ritenuta strettamente necessaria dal tribunale, quando per circostanze particolari la pubblicità nuocerebbe agli interessi della giustizia".

Esimendosi, in questa sede, da uno sviluppo interpretativo del passaggio in questione, poiché imporrebbe di riproporre questioni già sufficientemente approfondite, pare opportuno passare ad una disamina dei profili di interesse dell'art. 19.

In particolare,, una volta previsto, con il II paragrafo, che "Ogni individuo ha il diritto alla libertà di espressione"⁵⁹⁰ e che "tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta"; viene sancito, al successivo paragrafo 3, che L'esercizio delle predette libertà "comporta doveri e responsabilità speciali. Esso

⁵⁹⁰Si v., quanto alla declinazione giusinternazionalistica della libertà di espressione, R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 357 ss.

può essere pertanto sottoposto a talune restrizioni che però devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie: [...] b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della morale pubbliche».

Un frammento di particolare interesse, poiché evidenzia come sensibile possa essere il rapporto tra libertà d'espressione e tutela della sicurezza nazionale. Un rapporto che acquista ancor più valore, se si pensa a quanto l'esercizio di questo "diritto polimorfico" sia profondamente radicato nell'anima della statualità, propria della tradizione costituzionale europea e, più in generale, di quella occidentale⁵⁹¹.

La qualità di questo rapporto, pertanto, si annoda alle radici dello Stato e, a seconda del grado di sua performatività, incide, come si è detto in occasione delle fasi conclusive del primo capitolo, sulla capacità della "forma di quest'ultimo" di rimanere fedele a sé stessa.

Analoghe riflessioni possono essere svolte, in fine, con riguardo agli articoli 21 e 22.

Il primo, infatti, sancisce che "È riconosciuto il diritto di riunione pacifica. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni tranne quelle imposte in conformità alla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico o per tutelare la sanità o la morale pubbliche, o gli altrui diritti e libertà".

Con riferimento all'art. 22, invece, è previsto dalla fonte che "Ogni individuo ha diritto alla libertà di associazione, che include il diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi per la tutela dei propri interessi". Tuttavia, al comma successivo è stabilito che "L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni, tranne quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, o per tutelare la sanità o la morale pubbliche o gli altrui diritti e libertà".

Proseguendo nella disamina, senza indugiare sul contenuto dei passaggi appena riportati in ragione del loro riprodurre questioni già affrontate, nonché richiamando

⁵⁹¹ V. diffusamente F.J. ANSUATEGUI ROIG, *La libertà di espressione. Storia e ragione*, Torino, Giappichelli Editore, 2018.

(se pur per mero dovere di completezza, la Legge 18 ottobre 1978 n. 681, volta alla Ratifica della convenzione consolare tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista cecoslovacca (firmata a Praga il 10 ottobre 1975) poiché richiama, al Titolo II, art. 27, la formula già affrontata nei precedenti accordi consolari, occorre spendere alcune parole riguardo al Decreto del Presidente della Repubblica 23 maggio 1979, n. 263.

Quest'ultimo, che ha dato attuazione a quanto previsto dagli atti adottati a Londra il 3 settembre 1976 dalla conferenza per l'istituzione dell'Organizzazione internazionale di telecomunicazioni marittime via satellite (INMARSAT) sfiora l'istituto che occupa in occasione dell'art. 8, comma 5.

Il passaggio stabilisce infatti che Le disposizioni dell'articolo ⁵⁹², “non si applicano alla messa in opera, all'acquisizione, all'uso o al proseguimento dell'uso di impianti di un settore spaziale separato per fini di sicurezza nazionale, o che erano stati oggetto di un contratto o messi in opera, acquisiti o utilizzati prima della entrata in vigore della presente convenzione”.

È interessante notare, a margine del richiamo normativo appena svolto, come, sul piano internazionale, sia piuttosto risalente l'attenzione per il rapporto tra sicurezza nazionale e lo sviluppo delle reti di telecomunicazione, o meglio tra l'istituto e la dimensione tecnologica *lato sensu*.

⁵⁹² Si riporta, per completezza, il testo dei commi cui si riferisce il passaggio di cui in discussione. “c. 1) Le Parti notificano all'Organizzazione, ove occorra, che si propongono o che una persona dipendente dalla loro giurisdizione si propone di adottare disposizioni per utilizzare o porre in servizio, singolarmente o congiuntamente, installazioni di un settore spaziale distinto per rispondere a certi o a tutti gli obiettivi del settore spaziale INMARSAT al fine di garantirne la compatibilità sul piano tecnico con il sistema INMARSAT e di evitare che questo subisca danni economici significativi. c. 2) Il consiglio esprime il suo parere sotto forma di una raccomandazione di carattere non obbligatorio relativa alla compatibilità tecnica e comunica all'assemblea il suo parere in merito ai danni economici. c. 3) L'assemblea esprime il suo parere, sotto forma di raccomandazione di carattere non vincolante, entro il termine di nove mesi a partire dalla data in cui è stata avviata la procedura prevista dal presente articolo. A tal fine può essere convocata l'assemblea in sessione straordinaria. c. 4) Le notificazioni previste al paragrafo 1, compresa la comunicazione delle informazioni tecniche pertinenti e le ulteriori consultazioni con l'Organizzazione tengono conto delle disposizioni pertinenti del regolamento delle comunicazioni radio dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni”.

Ulteriori spunti di riflessione sono poi offerti dalla legge 7 agosto 1982, n. 704, volta alla ratifica della convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, con allegati, aperta alla firma a Vienna ed a New York il 3 marzo 1980.

L'art. 6 comma 2, , in particolare, prevede che “Gli Stati contraenti non saranno tenuti, in virtù della presente Convenzione, a fornire quelle informazioni che la legislazione nazionale non consenta siano diffuse o che comprometterebbero la sicurezza nazionale o la stessa protezione fisica del materiale nucleare».

Un passaggio che arricchisce senza alcun dubbio il campo di operatività dell'istituto di cui si discute, integrando la rosa di “materie sensibili” con l'ulteriore profilo nucleare), ma che, ai fini della ricognizione degli aspetti problematici che qui interessano, non sembrerebbe offrire alcuna nuova occasione di riflessione.

Con la Convenzione internazionale sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci (adottata a Bruxelles il 14 giugno 1983, e del protocollo di modifica adottato a Bruxelles il 24 giugno 1986), Ratificata dalla Legge 11 febbraio 1989, n. 87, riemergono quei margini di duplice armonia, già evidenziati in occasione del richiamo al Decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217, volto a dare Esecuzione al protocollo n. 4 addizionale della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In particolare, il tema della sicurezza nazionale emerge in seno all'art. 3, comma 1, lettera B che, premessa la creazione di un Sistema armonizzato delle nomenclature tariffarie e statistiche, ha previsto l'obbligo, per i soggetti istituzionali aderenti , di garantire la messa a disposizione del pubblico delle sue statistiche per il commercio d'importazione e d'esportazione conformemente al codice di sei cifre del Sistema armonizzato oppure, su iniziativa di tale Parte contraente, oltre tale livello, «sempre ch  tale pubblicazione non sia esclusa per motivi eccezionali, quali quelli attinenti al carattere riservato delle informazioni di ordine commerciale o alla sicurezza nazionale”.

Torna, come gi  sottolineato in altra sede, a mostrarsi evidente tanto il rapporto tra dimensione economica e sicurezza nazionale, quanto la capacit  dell'informazione, soprattutto quando aggregata ad una massa critica informativa, di incidere sulla statualit , e dunque sulla sicurezza nazionale.

Analogo appunto svolto circa la materia nucleare parrebbe poi potersi rilevare con riferimento alla Legge 14 ottobre 1985, n. 610.

La fonte, volta alla ratifica del trattato di Budapest sul riconoscimento internazionale del deposito dei microrganismi ai fini della procedura in materia di brevetti, (firmato a Budapest il 28 aprile 1977) prevede al Cap. I, art. 5 che “Ciascuno Stato contraente riconosce altamente auspicabile che, se e nella misura in cui l'esportazione dal suo territorio o l'importazione sul suo territorio di taluni tipi di microrganismi è limitata, una tale restrizione non si applichi ai microrganismi depositati o destinati ad essere depositati in virtù del presente Trattato se non quando la restrizione è necessaria in considerazione della sicurezza nazionale o dei rischi per la salute o l'ambiente”.

Il successivo contributo meritevole di menzione è la l. 15 maggio 1986 n. 231, in occasione della quale il diritto internazionale ha interessato il tema della sicurezza nazionale nelle more della regolazione del regime confinario.

In particolare, la legge inerisce al contenuto dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese relativo alla manutenzione dei termini e della linea di confine, firmato a Parigi il 26 maggio 1983, e del coevo scambio di lettere effettuato a Parigi il 29 novembre dell'anno poc'anzi richiamato. L'art. 14, cap. IV, prevede che «Le disposizioni del presente Accordo si applicano con la riserva delle misure che uno dei due Stati potrebbe essere indotto a prendere per motivi di sicurezza nazionale od a seguito di stato di guerra, di proclamazione dello stato d'assedio, di proclamazione dello stato di emergenza o di mobilitazione di uno dei due Stati».

Una disposizione che, pur sintetica nella sua formulazione, racchiude al suo interno tutta una serie di fattispecie di particolare interesse ai fini di questa analisi. Come già evidenziato a più riprese, se pur in riferimento a temi ben diversi da quelli interessati dall'accordo, sia rilevabile una certa ambiguità rispetto all'impiego della formulazione alternativa “o”, è indubbio il fatto che tematiche come lo stato di guerra, lo stato d'assedio o di talune fattispecie emergenziali siano iconiche dello spettro di operatività dell'istituto che occupa.

Appare, pertanto, opportuno segnalare come l'elenco in questione debba essere letto nel segno di una specificazione del campo di intervento della sicurezza

nazionale. Specificazione che evidenzia la capacità di questo istituto di incidere, ancora una volta, su una delle essenziali funzioni della statualità, costituita dalla determinazione e contestuale protezione del confine, funzionale all'identificazione del territorio ove (per lo meno nel caso italiano) il popolo abbia il legittimo esercizio della propria sovranità nelle forme e nei limiti previsti in sede costituzionale.

Va inoltre evidenziato come questa formulazione possa apparire, in un certo senso, propedeutica al superamento di una lettura eccessivamente restrittiva della sicurezza nazionale. Alla luce di questo passaggio, infatti, verrebbe da sostenere come la fonte sembrerebbe sforzarsi di offrire una lettura estensiva dell'istituto. Pur dovendo far rientrare tutte le categorie previste dall'accordo all'interno del perimetro interpretativo della sicurezza nazionale, quest'ultimo non può infatti esaurirsi con esse, in quanto da ciò deriverebbe una sua interpretazione asfitticamente orientata alla "dimensione armata". Ciò porta a dover riconoscere nel richiamo autonomo dell'istituto una positiva scelta di drafting normativo, che per quanto non concorra alla chiara determinazione di cosa sia la sicurezza nazionale, comunque consente di eludere una sua accezione squisitamente bellica.

III.3 La sicurezza nazionale da meccanismo di chiusura a strumento del dialogo diplomatico: le fonti internazionali dopo il "disgelo"

A distanza di tre anni, l'ordinamento italiano è stato interessato da un nuovo "contributo gius-intenazionalistico" che reitera i precedenti normativi in materia di circolazione dei membri degli uffici consolari. Ci si riferisce, in tal senso, alla Legge 30 dicembre 1989 n. 446, volta alla Ratifica della Convenzione Consolare Tra La Repubblica Italiana E La Repubblica Tunisina, firmata a Roma il 17 ottobre 1985; ove è stata riproposta, al Titolo III, art. 19, la formula "Fatte salve le leggi ed i regolamenti dello Stato di residenza relativi alle zone il cui accesso è vietato o disciplinato per ragioni di sicurezza nazionale, ogni membro dell'Ufficio consolare è autorizzato a circolare liberamente nello Stato di residenza".

Con il mille novecento novanta, poi, il tema della sicurezza nazionale si annoda, ad un tempo, tanto alla dimensione ecologica quanto al poc'anzi citato governo del regime confinario.

Nello specifico, ad interessare è, in questa sede, la Legge 9 aprile 1990 n. 97; con la quale si è inteso ratificare l'accordo tra il Governo italiano ed il Consiglio federale svizzero per iniziative comuni a difesa dall'inquinamento delle acque (firmato a Roma il 13 novembre 1985), sottoscritto nel quadro dei profili di collaborazione fissati in occasione della stipula della Convenzione tra l'Italia e la Svizzera concernente la protezione delle acque italo-svizzere dall'inquinamento, firmata a Roma il 20 aprile 1972.

In particolare, l'art. 14 Prevede che "L'autorizzazione condizionata" di varcare la frontiera e d'intervenire sul territorio straniero (prevista dalla fonte di cui in discussione) "può essere sospesa senza preavviso per motivi inerenti alla sicurezza nazionale, mediante notifica data per via diplomatica".

È interessante notare come, in questa occasione riemerge, come già accaduto in fonti più risalenti, una primazia delle ragioni della sicurezza avverso quelle dell'ambiente. Inoltre, è forse riscontrabile un certo margine di innovazione procedurale, rispetto ai precedenti poc'anzi citati. Viene infatti espressamente previsto l'obbligo di notifica della sospensione, da darsi per via diplomatica. Un obbligo il cui rilievo è, per lo meno in prospettiva suggestiva, riferibile al suo lasciare intravedere la costruzione di un possibile canale istituzionale di composizione del conflitto, entro cui le rivendicazioni orientate alla tutela della sicurezza nazionale possano confrontarsi con le posizioni (e dunque gli interessi) della controparte, senza che la sovranità della compagine statale che ha promosso la sospensione subisca alcuna menomazione.

Del medesimo anno è il successivo contributo degno di nota. Ci si riferisce, in tal senso, alla 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, firmata a Roma il 19 giugno 1986.

Occorre premettere, in via preliminare, che anche in questo intervento normativo è rilevabile, entro il Capitolo IV, art. 34 il già affrontato tema della libertà di circolazione dei membri degli uffici consolari senza alcun elemento di originalità. Al contrario, ciò che appare interessante è il capitolo III, art. 12, comma 4, in occasione del quale può leggersi 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 ordine pubblico o di sicurezza nazionale, la comunicazione potrà essere effettuata contemporaneamente alla emissione del provvedimento».

Emerge nuovamente, in modo sufficientemente cristallino, quanto evidenziato poc'anzi, circa la costruzione di una “camera di compensazione diplomatica del conflitto”, ove le ragioni sottese all'esercizio di taluni istituti, tra cui la sicurezza nazionale, debbono interagire con la controparte statale interessata dagli effetti di questo esercizio. Un meccanismo che non esclude l'immediata esecuzione dell'allontanamento e che denota una peculiare funzione dell'istituto nella regolazione delle relazioni tra i Paesi coinvolti dall'accordo.

Il successivo contributo normativo meritevole di menzione è la Legge 27 maggio 1991 n. 176, funzionale alla Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo⁵⁹³, adottata a New York il 20 novembre 1989.

Il riferimento in materia di sicurezza nazionale presente nella fonte è duplice. Il primo, contenuto nell'art. 13, comma due lettera b), ed il secondo rinvenibile nell'art. 15, comma 2⁵⁹⁴. Entrambi i richiami hanno natura derogatoria, e si riferiscono ad una regolarità giuridica afferente all'esercizio di diritti, i quali trovano nella sicurezza nazionale uno dei propri limiti., giova in fine segnalare come riemergano, tanto nell'art. 13 quanto nell'art. 15, formule espositive già incontrate ed analizzate nel corso di questa disamina. La qualcosa impone di dover

⁵⁹³Per utili spunti in tema di diritti del fanciullo, e segnatamente in tema di integrazione italiana della Convenzione citata, v. C. DI PAOLO, *Spunti in tema di effettività della Convenzione per i diritti del fanciullo nell'ordinamento italiano*, in *Annuali della Facoltà giuridica dell'Università di Camerino*, fasc. 1, 2012, pp. 59 ss.

⁵⁹⁴ Si riporta, per completezza, il testo degli articoli citati. Art. 13, comma 2, lettera B: «L'esercizio di questo diritto può essere regolamentato unicamente dalle limitazioni stabilite dalla legge e che sono necessarie: [...] b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubbliche». Art. 15, comma 2: “L'esercizio di tali diritti può essere oggetto unicamente delle limitazioni stabilite dalla legge, necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza o dell'ordine pubblico, oppure per tutelare la sanità o la moralità pubbliche, o i diritti e la libertà altrui”.

sorvolare su una riproposizione delle suggestioni interpretative condivise in precedenza.

Con la Legge 7 gennaio 1992, n. 38, l'istituto poi affronta nuovamente il tema dello sviluppo tecnologico, nonché quello (ad oggi estremamente sensibile) della governance dei dati, nella sua declinazione commercialmente orientata.

La fonte, con la quale veniva ratificato l'accordo di cooperazione fra il Governo degli Stati Uniti d'America, i Governi degli Stati membri dell'Agenzia spaziale europea, il Governo del Giappone ed il Governo del Canada (inerente alle attività connesse alla progettazione, allo sviluppo, all'esercizio ed all'utilizzazione della stazione spaziale civile abitata in permanenza,) stipulato a Washington il 29 settembre 1988, interessa il tema della sicurezza nazionale in occasione dell'art. 19, comma 3, E dell'art. 21, comma 3.

Quanto al primo passaggio, sviluppata una premessa circa le restrizioni applicabili ai trasferimenti dei dati tecnici e dei beni oggetto dell'accordo, nonché specificando che "I dati tecnici ed i beni non rientranti nelle restrizioni enunciate nel presente comma possono essere trasferiti senza limitazioni, salvo restrizioni altrimenti previste dalle leggi o dai regolamenti nazionali", precisa che "Ove i dati tecnici od i beni trasferiti ai sensi del presente Accordo siano classificati, l'Ente od Organizzazione Cooperante cedente contrassegnerà con avvertenze o identificherà altrimenti in maniera specifica tali dati tecnici o beni". Il medesimo passaggio, inoltre, prescrive che "Lo "Stato Partner" che ne riceva richiesta potrà esigere che detti trasferimenti avvengano ai sensi di un accordo o di un'intesa sulla sicurezza delle informazioni che stabilisca le condizioni per il trasferimento e la protezione di detti dati tecnici e beni". Ciò che, però, appare cruciale ai fini di quest'analisi e la sua chiosa che recita: "Un trasferimento potrà non aver luogo qualora lo "Stato Partner" ricevente non abbia provveduto alla protezione della segretezza delle domande di brevetto contenenti informazioni che siano classificate o mantenute diversamente segrete per motivi di sicurezza nazionale. Nessun dato tecnico o bene classificato potrà essere trasferito ai sensi del presente Accordo, senza che entrambe le Parti vi abbiano consentito".

Una disciplina volta a costruire un ricorso alla sicurezza nazionale fondato sul confronto e sul reciproco riconoscimento di legittimità delle rivendicazioni

nazionali, a cui si lega il secondo passaggio poc'anzi richiamato. Esso appare di particolare interesse, in ragione del suo rappresentare il presupposto per una effettiva e reciproca tutela della sicurezza nazionale. L'art.21, comma 3, infatti, prevede che "Per quanto riguarda un'invenzione realizzata entro o su uno qualsiasi degli elementi di volo della Stazione Spaziale da una persona che non sia suo cittadino o residente, uno "Stato Partner" non potrà applicare la propria legislazione in materia di segretezza delle invenzioni, in modo da impedire (per esempio imponendo termini di sospensione od esigendo preventiva autorizzazione) la presentazione di domande di brevetto in qualsiasi altro "Stato Partner" che possa provvedere alla protezione del segreto sulle domande di brevetto contenenti informazioni classificate od altrimenti protette per motivi di sicurezza nazionale". I profili commerciali della sicurezza nazionale, poi, tornano in occasione della Legge 29 dicembre 1994, n. 747, con la quale è stato ratificato il contenuto degli atti concernenti i risultati dei negoziati dell'Uruguay Round, cristallizzati nell'accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi, adottati a Marrakech il 15 aprile 1994.

Tra i plurimi richiami alla sicurezza nazionale presenti al suo interno il primo ad essere meritevole di attenzione è quello contenuto nell'art. 2 paragrafo 2, ove può leggersi che "I Membri faranno in modo che i regolamenti tecnici non vengano elaborati, adottati o applicati in modo da creare, o da conseguire l'effetto di indebiti ostacoli al commercio internazionale. A tal fine, i regolamenti tecnici non potranno essere più restrittivi agli effetti degli scambi di quanto sia necessario per conseguire un obiettivo legittimo, tenuto conto dei rischi che comporterebbe il mancato conseguimento di tale obiettivo. Sono considerati obiettivi legittimi, tra l'altro: le esigenze in materia di sicurezza nazionale; la prevenzione di pratiche ingannevoli; la tutela della salute o della sicurezza delle persone, la protezione della salute o della vita del mondo animale o vegetale e dell'ambiente. Nel valutare tali rischi si deve tener conto, tra l'altro: dei dati tecnici e scientifici disponibili, della relativa tecnologia di processo e della destinazione finale dei prodotti».

Riemerge, con un ulteriore grado di intensità, il ricorso ad eccezioni omnibus, in cui il richiamo alla sicurezza nazionale si accosta ad una rosa di altre sfere, ad essa equiparate su di un piano di "dignità derogatoria". Questi richiami, inoltre, aprono

a molteplici interpretazioni tanto della sicurezza nazionale, quanto delle altre omologhe deroghe, inducendo l'osservatore, come già fatto in precedenza, ad interrogarsi circa la sussistenza di un nesso tra alcune di esse e la sicurezza nazionale, tale da rendere (per lo meno in parte) le prime affluenti semantici della seconda.

In fine, parrebbe che, rinviando ai dati tecnici e scientifici disponibili, alla relativa tecnologia di processo e alla destinazione finale dei prodotti nell'identificazione dei "rischi" suscettibili di valutazione, altresì assumendo la sicurezza nazionale tra i profili di rischio meritevoli di attenzione, si possa assistere ad una sorta di vincolatività operativa dell'istituto di cui si discute alla cd. Riserva di scienza; questione cara alla dottrina giuspubblicistica, tanto suggestiva quanto di là dall'aver acquistato contorni operativi chiari e condivisi⁵⁹⁵.

Il successivo articolo, che qui si ritiene opportuno richiamare, è l'art. 2 paragrafo 10, il quale prevede che "Fatte salve le disposizioni della parte introduttiva del paragrafo 9⁵⁹⁶, qualora per uno dei Membri si pongano, o rischino di porsi problemi urgenti di sicurezza pubblica, di salute, di tutela ambientale o di sicurezza nazionale, il Membro in questione potrà tralasciare, tra le procedure di cui al paragrafo 9, quelle che riterrà necessario tralasciare, purché all'atto dell'adozione di un regolamento tecnico: 1) notifichi immediatamente agli altri Membri, tramite il Segretario, il regolamento tecnico in questione e i prodotti contemplati, indicandone succintamente scopo e "ratio", nonché la natura dei problemi urgenti; 2) fornisca

⁵⁹⁵ V. D. SERVETTI, *Riserva di scienza e tutela della salute*, cit.; L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica*, cit..

⁵⁹⁶ Si riporta, per completezza, il testo del paragrafo citato. Art. 2.9: "Se non esistono norme internazionali pertinenti o se il tenore tecnico di un regolamento tecnico da adottare non è conforme a quello delle pertinenti norme internazionali e il regolamento tecnico in questione può influire in modo significativo sugli scambi di altri Membri, i Membri dovranno: 1) pubblicare un avviso con adeguato anticipo, in modo da permettere alle parti interessate di altri Membri di venire a conoscenza della loro intenzione di adottare un determinato regolamento tecnico; 2) notificare agli altri Membri, tramite il Segretario, i prodotti che saranno oggetto del previsto regolamento tecnico, indicando brevemente lo scopo e la "ratio" dello stesso. Tale notifica deve avvenire con adeguato anticipo, perché si possa tener conto di eventuali osservazioni e inserire eventuali modifiche; 3) fornire, su richiesta, agli altri Membri dettagli o copie del regolamento tecnico da adottare e, per quanto sia possibile, evidenziare le parti che differiscono nella sostanza dalle relative norme internazionali; 4) accordare, senza discriminazione, agli altri Membri un ragionevole periodo di tempo entro il quale presentare osservazioni scritte, discutere su richiesta tali osservazioni e tener conto sia delle osservazioni scritte sia dei risultati di tali discussioni".

su richiesta agli altri Membri copie del regolamento tecnico; 3) consenta, senza discriminazione, agli altri Membri di presentare osservazioni scritte, discuta su richiesta tali osservazioni e tenga conto sia delle osservazioni scritte sia dei risultati di tali discussioni.

Un orizzonte d'azione amplissimo, che tuttavia (pur sprovvisto di effettive contromisure attuabili dagli altri Stati sottoscrittori, può essere politicamente circoscritto attraverso la presentazione di osservazioni scritte da parte di questi ultimi, dall'obbligo (in capo allo stato derogante) di discutere delle predette con gli Stati che vi si oppongono, nonché dall'obbligo (sempre per il primo) di tener conto di dette osservazioni e delle risultanze del confronto che è scaturito dalla loro presentazione.

Analogo commento a quello sviluppato in occasione dell'art. 2 paragrafo 2 merita l'art. 5, paragrafo 4

Il passaggio citato afferma, ricorrendo nuovamente ad una “formulazione estremamente elastica”, che “Nei casi in cui sia richiesta un'esplicita assicurazione della conformità di prodotti a regolamenti tecnici o a norme, ed esistano o stiano per essere pubblicate da enti internazionali di normalizzazione apposite guide o raccomandazioni, i Membri faranno sì che gli enti del loro governo centrale si basino su tali opere o sulle parti pertinenti delle stesse nell'eseguire le procedure di valutazione della conformità, salvo nel caso in cui, come debitamente spiegato su richiesta, tali guide o raccomandazioni o parti pertinenti delle stesse siano inadeguate per i Membri interessati per motivi attinenti, tra l'altro, alla sicurezza nazionale, alla prevenzione di pratiche ingannevoli, alla tutela della salute o della sicurezza delle persone, alla protezione della salute o della vita del mondo animale o vegetale e dell'ambiente, a fondamentali fattori climatici o geografici, a fondamentali problemi tecnologici o infrastrutturali”.

In fine, il successivo paragrafo 7, offre ulteriori richiami, prevedendo che «Fatte salve le disposizioni della parte introduttiva del paragrafo 6⁵⁹⁷, qualora per uno dei

⁵⁹⁷ Si riporta, come fatto già in precedenza, il testo del paragrafo citato. Art. 5.6: “Ove non esistano guide o raccomandazioni pertinenti di enti internazionali di normalizzazione, ovvero il contenuto tecnico di una prevista procedura di valutazione della conformità sia discorde rispetto alle relative

Membri si pongano, o rischino di porsi problemi urgenti di sicurezza pubblica, di salute, di tutela ambientale o di sicurezza nazionale, il Membro in questione potrà tralasciare, tra le procedure di cui al paragrafo 6, quelle che riterrà necessario tralasciare, purché all'adozione della procedura: 1) notifichi immediatamente agli altri Membri, tramite il Segretario, la procedura in questione e i prodotti da essa contemplati, ivi indicandone succintamente scopo e “ratio”, nonché la natura dei problemi urgenti; 2) fornisca su richiesta agli altri Membri copie delle norme di tale procedura; 3) consenta, senza discriminazione, agli altri Membri di presentare osservazioni scritte, discuta su richiesta tali osservazioni e tenga conto sia delle osservazioni scritte sia dei risultati di tali discussioni».

Un richiamo che segue, questa volta, il modello già rilevato in occasione dell’art. 2, paragrafo 10. Analogia che rende superfluo indugiare sul contenuto della disposizione riportata.

Il contributo temporalmente successivo è poi la Legge 12 aprile 1995, n. 124; fonte volta alla ratifica del trattato di mutua assistenza in materia penale tra la Repubblica italiana ed il Canada, stipulato a Roma il 6 dicembre 1990.

La legge in questione riaccende i riflettori sul rapporto tra sicurezza nazionale e amministrazione della giustizia, riproponendo tutta una serie di ulteriori questioni ad esso già ricondotte in occasione del commento a precedenti normative.

In dettaglio, il passaggio che si intende qui richiamare è la lett. A, comma 1 dell’art. 3, presente in seno al capitolo I, il quale recita che “L’assistenza può essere rifiutata: a) se lo Stato richiesto ritiene che l’esecuzione della richiesta

guide e raccomandazioni degli enti internazionali di normalizzazione e la procedura in questione sia tale da poter esercitare un effetto significativo sugli scambi di altri Membri, in tal caso il Membro interessato dovrà: 1) pubblicare un avviso con adeguato anticipo, in modo da permettere alle parti interessate di altri Membri di venire a conoscenza della sua intenzione di adottare una determinata procedura di valutazione della conformità; 2) notificare agli altri Membri, tramite il Segretario, i prodotti che saranno oggetto della prevista procedura di valutazione della conformità, indicando brevemente lo scopo e la “ratio” della stessa. Tale notifica deve avvenire con adeguato anticipo, perché si possa tener conto di eventuali osservazioni e inserire eventuali modifiche; 3) fornire, su richiesta, agli altri Membri dettagli o copie della procedura da adottare e, per quanto sia possibile, evidenziare le parti che differiscono nella sostanza dalle relative guide o raccomandazioni degli enti internazionali di normalizzazione; 4) accordare, senza discriminazione, agli altri Membri un ragionevole periodo di tempo entro il quale presentare osservazioni scritte, discutere su richiesta tali osservazioni e tener conto sia delle osservazioni scritte sia dei risultati di tali discussioni”.

comprometterebbe la sua sovranità, la sua sicurezza nazionale o altri suoi interessi pubblici essenziali, o sarebbe contraria ai principi fondamentali del suo sistema giuridico”.

Il tenore della disposizione rispecchia quanto rilevato già in altra sede, tuttavia, ciò su cui si ritiene opportuno orientare il focus dell’analisi è la scelta di ricorrere all’espressione “principi fondamentali del suo sistema giuridico».

Questa categoria concettuale, infatti, pur nella sua apparente indeterminatezza ha, in ragione della forte componente tecnico-giuridica, la capacità, ad un tempo, di essere profondamente politica nella sua natura, e pure sottratta, in un qualche modo ed in una certa misura, alla discrezionalità del decisore pubblico, nella misura in cui egli può decidere di ricorrervi a patto che accetti il prodotto dell’elaborazione giuridica sul tema, sviluppata dai competenti operatori del diritto; primo tra tutti e, per lo meno, in ambito italiano, il Giudice delle Leggi: La Corte Costituzionale⁵⁹⁸. Sempre del novantacinque è la ratifica della convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione (stipulata a Parigi il 13 gennaio 1993), avutasi in occasione della promulgazione della Legge 18 novembre 1995, n. 496.

Nella fonte è possibile rilevare tracce dell’istituto entro l’annesso parte 2, art. 41, il quale afferma che «lo Stato Parte ispezionato è tenuto a concedere l'accesso più ampio possibile, pur tenendo conto di tutti gli obblighi costituzionali cui potrebbe essere tenuto riguardo ad eventuali diritti di proprietà o in materia di perquisizione e di sequestro. Lo Stato Parte ispezionato ha diritto di adottare, in conformità con l’accesso guidato, i provvedimenti necessari per proteggere la sicurezza nazionale”. Tuttavia, “Le disposizioni del presente paragrafo non possono essere invocate dallo Stato Parte ispezionato per dissimulare un inadempimento del suo obbligo di non intraprendere attività interdette dalla presente Convenzione”.

In questo caso, la sicurezza nazionale non diviene fattore di discontinuità, bensì occasione di attivazione di procedure alternative a quelle ordinarie. Circostanza insolita, come agevolmente rinvenibile alla luce delle riflessioni sin qui svolte, e

⁵⁹⁸V. A. APOSTOLI, *L’art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi dei diritti inviolabili*, in *Rivista dell’associazione “Gruppo di Pisa”*, fasc. 3, 2018, spec. pp. 28 ss.

che induce a domandarsi quale sia stata la ratio, posta a fondamento di un simile cambio di passo.

Con la Legge 12 marzo 1996, n. 171, volta alla Ratifica della convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali (adottata ad Helsinki il 17 marzo 1992), tornano, ad un tempo, tanto alcuni dei profili commerciali affrontati a più riprese nelle precedenti pagine, quanto il tema del governo delle “acque confinarie” (incontrato in occasione dell'analisi delle relazioni italo-svizzere).

Nella Parte I, art. 8 Si può infatti leggere che “Le disposizioni della presente Convenzione non pregiudicano né i diritti né gli obblighi delle Parti di tutelare, in conformità al loro ordinamento nazionale ed ai regolamenti supranazionali applicabili, le informazioni protette dal segreto industriale e commerciale, compresa la proprietà intellettuale o inerenti alla sicurezza nazionale».

Una disposizione che non aggiunge, in prospettiva ricostruttiva, nuovi elementi interpretativi, come priva di nuove suggestioni interpretative è la temporalmente successiva Legge 3 febbraio 1997, n. 35.

La fonte, con la quale si è inteso ratificare l'Accordo euromediterraneo istitutivo di un'Associazione tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra, stipulata a Bruxelles il 17 luglio 1995, prevede, nel suo Protocollo n. 5-, paragrafo 5.2, che “Si può derogare alle disposizioni dei

paragrafi 1⁵⁹⁹, 2⁶⁰⁰ e 4⁶⁰¹ del presente allegato quando ciò è previsto dalla legislazione della Parte contraente e quando tale deroga costituisce una misura indispensabile in una società democratica e mira a: a) proteggere la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, nonché gli interessi monetari dello Stato, o a combattere illeciti penali; b) proteggere le persone cui i dati in questione si riferiscono o i diritti e le libertà di altre persone”.

Il passaggio appena citato richiama temi sufficientemente approfonditi nel capitolo che occupa, tuttavia, ciò che rileva è il peso rivestito, sul punto, dagli interessi monetari. Resta poco chiaro se questi ultimi possano interagire con la sicurezza nazionale, per quanto occorra ammettere che le condotte sottese alla strumentale manipolazione del valore della moneta e più in generale dei profili connessi al c.d. “debito pubblico” siano in grado di incidere profondamente sullo Stato che li subisca.

⁵⁹⁹ si v., sul punto, il testo del paragrafo citato. Par. 1: «I dati a carattere personale oggetto di trattamento informatico devono: a) essere ottenuti e trattati in maniera corretta e conforme alla legge; b) essere conservati a fini precisi e legittimi e non essere utilizzati in modi incompatibili con tali fini; c) essere adeguati, pertinenti e ragionevoli alla luce dei fini per i quali sono stati conservati; d) essere precisi e, se del caso, aggiornati; e) essere conservati in una forma che consenta di individuare la persona incriminata entro un arco di tempo non superiore a quello necessario per la procedura ai fini della quale i dati sono conservati”.

⁶⁰⁰ Si riporta, per completezza, il testo del paragrafo citato. Par. 2: “2. I dati a carattere personale che forniscono indicazioni sull'origine razziale, le opinioni politiche o religiose o altre convinzioni, nonché quelli relativi alla salute o alla vita sessuale di chiunque non possono essere assoggettati a trattamento informatico, a meno che la legislazione nazionale non conceda garanzie sufficienti. Le presenti disposizioni si applicano anche ai dati a carattere personale relativi alle condanne inflitte in campo penale”.

⁶⁰¹ Al pari dei due precedenti paragrafi, si riporta di seguito il testo del Par. 4: “Ogni persona deve essere abilitata: a) a sapere se i dati a carattere personale che la riguardano sono contenuti in uno schedario informatico, i fini per i quali essi sono principalmente utilizzati e l'identità, nonché il luogo di residenza abituale o il luogo di lavoro della persona responsabile di tale schedario; b) a ricevere a scadenze regolari e senza spese o ritardi eccessivi la conferma dell'eventuale esistenza di uno schedario informatico contenente i dati a carattere personale che la riguardano, nonché la comunicazione di tali dati in forma comprensibile; c) a ottenere, a seconda dei casi, la rettifica o la soppressione di tali dati se essi sono stati sottoposti a trattamenti che violano le disposizioni previste dalla legislazione nazionale che consentono l'applicazione dei principi fondamentali di cui ai paragrafi 1 e 2 del presente allegato; d) a disporre di mezzi di ricorso qualora non si dia seguito a una domanda di comunicazione o, se del caso, alla comunicazione, alla rettifica o alla soppressione di cui alle lettere b) e c)”.

La complessità del tema, tuttavia, impone di sottrarsi da un simile approfondimento, che ci si ripropone di sviluppare in altra sede, proseguendo la ricostruzione normativa richiamando il contenuto della Legge 28 agosto 1997, n. 310.

La fonte, che ha ratificato la convenzione consolare tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Mauritius, sottoscritta a Port Louis il 28 gennaio 1993, Ripropone, con il Capitolo III, art. 19, la formula in materia di libertà di circolazione dei membri dell'ufficio consolare già affrontata a più riprese⁶⁰².

Con la Legge 19 gennaio 1998, n. 10, invece, ad interessare la sicurezza nazionale e nuovamente la materia nucleare.

Con Il provvedimento, che ha ratificato la convenzione sulla sicurezza nucleare (stipulata a Vienna il 20 settembre 1994), è stato previsto (in seno al capitolo 3, art. 27, comma 1) che Le disposizioni della presente Convenzione non avrebbero pregiudicato “i diritti e gli obblighi delle Parti Contraenti di proteggere talune informazioni dalla divulgazione, in base alla loro legislazione. Ai fini del presente articolo, il termine "informazioni" comprende tra l'altro i) i dati di natura personale; ii) le informazioni protette da diritti di proprietà intellettuale o dal segreto industriale o commerciale; e iii) le informazioni relative alla sicurezza nazionale o alla protezione fisica di materiali o degli impianti nucleari”.

Questa tutela delle informazioni connesse alla sicurezza nazionale, da non doversi sacrificare ai fini della lotta alla proliferazione nucleare, torna in occasione della successiva Legge 15 dicembre 1998, n. 484.

La fonte, con la quale si è proceduto alla Ratifica del trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari (adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 settembre 1996) sancisce, all'art. IV, comma 57, che «In conformità alle disposizioni del presente Trattato e del Protocollo, lo Stato Parte ispezionato ha: [...] b) il diritto di prendere le misure che giudica necessarie per tutelare interessi di sicurezza nazionale ed evitare la divulgazione di informazioni confidenziali estranee allo scopo dell'ispezione”. Inoltre, la successiva lettera C

⁶⁰² Si può, infatti, leggere nel passaggio di cui si discute che “Con riserva delle leggi e dei regolamenti dello Stato di residenza relativi a zone il cui accesso è vietato o regolamentato per ragioni di sicurezza nazionale, ogni membro dell'ufficio consolare è autorizzato a circolare liberamente nello Stato di residenza”.

prevede” l’obbligo di consentire l’accesso, nell’ambito della zona d’ispezione, unicamente al fine di accertare i fatti pertinenti allo scopo dell’ispezione, in considerazione delle disposizioni del capoverso (b) e di ogni obbligo costituzionale che potrebbe dover soddisfare in materia di diritti di proprietà, perquisizione o sequestro”.

In occasione della Legge 18 febbraio 1999, n. 53, poi, l’istituto è emerso nel quadro della disciplina in tema di attività lavorativa di talune categorie di soggetti.

L’intervento del legislatore ha ratificato l’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d’America (stipulato a Roma il 9 giugno 1997) che aveva quale sua finalità quella di regolare lo svolgimento delle attività lavorative riferibili ai familiari a carico del personale in servizio presso le rispettive rappresentanze diplomatiche e consolari e le organizzazioni internazionali, aventi sede nei due Paesi.

In dettaglio, ad interessare è il punto 7 dell’accordo, ove è previsto che “L’autorizzazione al lavoro e in ogni caso subordinata alla condizione che l’impiego richiesto non sia riservato per legge ai cittadini del Paese ricevente. Essa non potrà essere concessa alle persone che abbiano lavorato illegalmente nel Paese 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”.

Pertanto, anche alcune sfaccettature della materia lavoristica si dimostrano, alla luce della fonte appena richiamata, in grado di attivare il presidio della sicurezza nazionale, circostanza che denota come pervasivo possa essere l’impiego dell’istituto di cui si discute. Ciò riafferma la necessità di maggiore chiarezza in tema di sicurezza nazionale, da cui dipende la garanzia, non solo della solidità dell’infrastruttura istituzionale o la tenuta del tessuto economico-sociale, ma anche l’effettività di quelle libertà (come il diritto al lavoro) iconiche della forma di Stato in cui si riconosce l’esperienza repubblicana italiana⁶⁰³.

⁶⁰³per una lettura evolutiva di questo rapporto v. S. STAIANO, *L’erosione del principio fondativo. Notazioni sul diritto al lavoro nella vicenda repubblicana*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2, 2022, pp. 85 ss.

Con la ratifica dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale⁶⁰⁴, adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite a Roma il 17 luglio 1998), poi, la sicurezza nazionale ha interessato nuovamente il tema della giustizia.

I riferimenti sul punto, presenti nella legge di ratifica (L.12 luglio 1999, n. 232) sono plurimi e costruiscono, al pari delle precedenti fonti sul tema, un quadro giuridico in grado di garantire l'effettiva tutela della sicurezza nazionale anche attraverso un processo dialogico tra i soggetti statuali e le istituzioni preposte all'amministrazione della giustizia.

Si pensi, in tal senso, a quanto previsto dal Capitolo V, Parte V, art. 72, specificatamente dedicato alla Protezione delle informazioni attinenti alla sicurezza nazionale

Premesso che si circoscriveranno i riferimenti ai soli passaggi in cui viene espressamente citato l'istituto che occupa, giova evidenziare l'incipit del I comma, che recita, come l'articolo di cui si discute si applichi “in tutti i casi in cui, rivelando informazioni o documenti di uno Stato, a parere di tale Stato, si pregiudicherebbero i suoi interessi di sicurezza nazionale”.

Il secondo comma, poi, integra lo spettro soggettivo di operatività del precedente passaggio, nella misura in cui viene esplicitato che quanto previsto da questo articolo si applica “altresì nei casi in cui una persona, a cui è stato chiesto di fornire informazioni o elementi di prova, si è rifiutata di farlo, o ha rinviato la questione allo Stato, affermando che la divulgazione avrebbe pregiudicato gli interessi di sicurezza nazionale di' uno Stato e lo Stato in questione confermi che, a suo parere, la divulgazione pregiudicherebbe i suoi interessi attinenti alla sicurezza nazionale”.

Il quarto comma, inoltre, sancisce che “Qualora uno Stato venga a sapere che le informazioni o i documenti di Stato stanno per essere o potrebbero essere divulgati in qualunque fase dei procedimenti e ritenga che la loro rivelazione comprometterebbe i suoi interessi di sicurezza nazionale, tale Stato avrà il diritto di intervenire perché la questione venga risolta in conformità con il presente Articolo”.

⁶⁰⁴V. AA. VV., *Introduzione al diritto penale internazionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2020, spec. pp. 27 ss. e pp. 279 ss.

Giova, poi, richiamare nella sua interezza il V comma dell'articolo poichè in esso sono contenute le coordinate di quel processo dialogico richiamato *supra*.

Il passo citato, infatti, prevede che “Qualora, a parere di uno Stato, divulgare informazioni comprometterebbe i suoi interessi di sicurezza nazionale, lo Stato adotterà tutti i provvedimenti del caso, agendo di concerto con il Procuratore, la difesa, la Camera preliminare o la Camera di primo grado, a seconda dei casi per cercare di risolvere la questione in maniera cooperativa. Tali provvedimenti possono comprendere: (a) la modifica o il chiarimento della richiesta; (b) una decisione della Corte in merito alla pertinenza delle informazioni o delle prove richieste, ovvero una decisione relativa alla possibilità di ottenere la prova, sebbene pertinente, da fonte diversa dallo Stato a cui è stata richiesta; (c) ricevere le informazioni o le prove da una fonte diversa o in forma diversa; (d) un accordo sulle condizioni alle quali potrebbe essere fornita assistenza, compresi fra l'altro, presentazione di sintesi o redazioni rettifiche, limiti alla divulgazione, uso di procedimenti a porte chiuse o ex parte o applicazione di altre misure di protezione autorizzate dallo Statuto o dal Regolamento della Corte”.

Lo stesso discorso si ripropone con riferimento al successivo comma 6, il quale integra il quadro procedurale prevedendo che “Quando saranno stati adottati tutti i ragionevoli provvedimenti per risolvere la questione in maniera cooperativa, e lo Stato ritenga che non vi siano modi o condizioni alle quali le informazioni o i documenti potrebbero essere presentati o divulgati senza compromettere i suoi interessi di sicurezza nazionale, esso ne informerà il Procuratore o la Corte indicando i motivi specifici della sua decisione, a meno che la descrizione stessa dei suoi motivi non pregiudichi necessariamente interessi di sicurezza nazionale dello Stato”.

Una disposizione, quella appena rappresentata, che parrebbe garantire una “primazia eventuale della sicurezza nazionale” a discapito delle “ragioni della Corte”. Una “clausola di chiusura” che, affermando la possibilità dello Stato attore di sottrarsi (a latere di un processo dialogico) alle determinazioni delle istituzioni coinvolte, sembrerebbe evidenziare la riemersione di un solido vincolo tra l'istituto della sicurezza nazionale ed il tema della sovranità. Una sovranità che si auspica poter essere elastica, ai fini del presidio del funzionamento della Corte

internazionale, ma che resta pur sempre nella piena disponibilità dei soggetti nazionali, titolari del suo esercizio.

Tuttavia, come previsto dal successivo comma 7, nel caso in cui la Corte decida che gli elementi di prova sono rilevanti e necessari per stabilire la colpevolezza o l'innocenza dell'imputato, quest'ultima può procedere seguendo due distinti indirizzi operativi.

Il primo, riguardante l'ipotesi di divulgazione di informazioni o documenti nel quadro di una richiesta di cooperazione (ex capitolo IX, o nelle circostanze descritte al comma 2) e lo Stato abbia invocato le motivazioni di rifiuto di cui all'Articolo 93, comma 4:, la Corte (prima di giungere alle conclusioni di cui al comma 7 lettera a) può chiedere ulteriori consultazioni, "onde esaminare le considerazioni dello Stato, che possono comprendere, ove necessario, udienze a porte chiuse ed ex parte», se lo Stato lo richieda. Inoltre, sempre con riferimento alla medesima direttrice operativa, "qualora la Corte concluda che, adducendo le, motivazioni di rifiuto" (ex art. art. 93, comma 4), "«lo Stato a cui è stata rivolta la richiesta non stia agendo in ottemperanza degli obblighi che gli incombono in forza dello Statuto, la Corte può rinviare la questione", ex art. 87, comma 7, "specificando i motivi in base ai quali è giunta a tale conclusione". In fine, Con riferimento al medesimo contesto, "la Corte può trarre nel giudicare l'imputato tutte le conclusioni che ritiene appropriate nella fattispecie, circa l'esistenza o l'inesistenza del fatto".

Il secondo itinerario d'azione previsto dal medesimo articolo, poi, inerisce alle "fattispecie residuali", prevedendosi che la Corte possa "ordinare la divulgazione; oppure [...] diversamente, trarre ogni conclusione che ritenga appropriata nella fattispecie nel giudicare l'imputato, circa l'esistenza o l'inesistenza di un fatto".

In fine, un ultimo richiamo è quello previsto dal Capitolo IX, art. 99, comma 5, ove si può leggere che «Le disposizioni che autorizzano la persona sentita o interrogata dalla Corte ai sensi dell'articolo 72, ad invocare le limitazioni previste, al fine d'impedire la divulgazione d'informazioni confidenziali connesse alla difesa o alla sicurezza nazionale, si applicano altresì all'esecuzione delle richieste di assistenza ai sensi del presente articolo».

Nel novantanove, poi, ritorna lo schema adottato in occasione dell'accordo euromediterraneo istitutivo di un'Associazione tra la Comunità europea ed i suoi

Stati membri, da una parte, e la Repubblica tunisina, dall'altra, stipulato a Bruxelles il 17 luglio 1995.

La Legge 2 agosto 1999, n. 302, infatti, ratifica (a livello nazionale) l'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e il Regno del Marocco, sottoscritto a Bruxelles il 26 febbraio 1996.

Come poc'anzi anticipato, il Protocollo 5, prevede al paragrafo 5.2, che si possa "derogare alle disposizioni dei paragrafi 1, 2 e 4 del presente allegato quando ciò è previsto dalla legislazione della Parte contraente e quando tale deroga costituisce una misura indispensabile in una società democratica e mira a: proteggere la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, nonché gli interessi monetari dello Stato, o a combattere illeciti penali".

Come fatto in precedenza, anche in questo caso si preferisce sorvolare sulla fonte, poiché nulla di nuovo apporta in prospettiva ermeneutica.

Il XXI Secolo, poi, si è aperto con la Legge 25 luglio 2000, n. 232, volta alla Ratifica dell'Accordo di partenariato economico, coordinamento politico e cooperazione tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati Uniti del Messico, dall'altra.

La fonte, che vide la luce a Bruxelles l'8 dicembre 1997, prevede al Titolo VIII un articolo espressamente dedicato al tema della sicurezza nazionale. In particolare, l'art. 52 (intitolato "Clausola di sicurezza nazionale") sancisce che «Nessuna disposizione del presente accordo impedisce a una Parte contraente di adottare qualsiasi misura: a) ritenuta necessaria per precludere la divulgazione di informazioni contrarie ai suoi interessi essenziali in materia di sicurezza; b) inerente al commercio o alla produzione di armi, munizioni o materiale bellico o alla ricerca, allo sviluppo, alla produzione necessari per garantire la difesa, a condizione che tali misure non alterino le condizioni di concorrenza rispetto a prodotti non destinati ad uso specificamente militare; c) ritenuta essenziale per la propria sicurezza in caso di gravi disordini interni che compromettano il mantenimento dell'ordine pubblico, in tempo di guerra o in occasione di gravi tensioni internazionali che costituiscano una minaccia di guerra o ai fini del rispetto di impegni assunti per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale».

Giova, sul punto, evidenziare plurimi profili di interesse. In particolare, quanto alla lettera A, pare possibile costatare come venga riaffermato il peso della dimensione informativa sulla sicurezza nazionale, in una sua accezione ad amplissimo spettro. La lettera B, invece, richiama (ancora una volta) la materia militare e, segnatamente, la sua declinazione connessa alla gestione degli armamenti ed allo sviluppo scientifico-tecnologico. Tuttavia, in questo passaggio l'impiego dell'espressione «a condizione che tali misure non alterino le condizioni di concorrenza rispetto a prodotti non destinati ad uso specificamente militare», sembrerebbe evidenziare la volontà degli Stati coinvolti di garantire (anche se parzialmente) il principio concorrenziale dalle esternalità imputabili all'esercizio dello strumento "sicurezza nazionale". Profilo tutt'altro che trascurabile, poiché esso mette in luce uno spaccato della "gerarchia di principi ed interessi riferibili all'istituto di cui si discute.

In fine, la lettera C è, probabilmente, il passaggio più interessante, in quanto offre una via mediana alla lettura dicotomica del rapporto tra sicurezza nazionale ed ordine pubblico. Infatti, è possibile ritrovare una chiave di lettura che, al contempo, neghi apparentemente la cesura tra l'istituto di cui si discute e l'ordine pubblico, e sottragga la totalità di quest'ultimo dall'ambito di operatività della sicurezza nazionale.

Quanto poc'anzi evidenziato è agevolmente desumibile, a seguito della lettura del passo citato, laddove la scelta di parlare di "gravi disordini interni che compromettano il mantenimento dell'ordine pubblico", viene fatta prontamente seguire dal riferimento ad uno specifico contesto genetico del fenomeno di rischio appena citato. Vengono in particolare menzionati, quali contesti di riferimento, i conflitti bellici (come desumibile dall'espressione "in tempo di guerra o in occasione di gravi tensioni internazionali che costituiscano una minaccia di guerra») o, ancora, quei casi in cui l'ordine pubblico possa incidere sul "rispetto di impegni assunti per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale».

Nel duemila due, e segnatamente con la Legge 20 febbraio 2002, n. 30, la sicurezza nazionale è tornata ad intercettare il diritto internazionale.

La fonte, che mirava a dare esecuzione alla Convenzione sugli effetti transfrontalieri derivanti da incidenti industriali (stipulata ad Helsinki il 17 marzo

1992), prevede, all'art. 22, comma 1, che "Le norme della presente Convenzione non pregiudicano i diritti o gli obblighi delle parti di, tutelare secondo le leggi, i regolamenti, le disposizioni amministrative o le prassi legali accettate o in vigore a livello nazionale, e secondo i regolamenti internazionali applicabili, le informazioni relative ai dati personali, al segreto, industriale e commerciale, compresa la proprietà intellettuale o la sicurezza nazionale".

Il peso della dimensione informativa e, a cascata, del governo dei dati, è sempre più evidente, anche in ambito internazionale. Il passaggio che qui si commenta ne è un chiaro esempio, tuttavia nulla di originale sembra potersi rilevare.

Pertanto, si rende utile proseguire la disamina, affrontando il contenuto della Legge 14 febbraio 2003, n. 34, con la quale è stata ratificata la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (a New York) il 15 dicembre 1997.

Analogo discorso sviluppato in occasione della precedente fonte può svolgersi sul punto, poiché l'art. 1, comma 4, ove è richiamata la sicurezza nazionale, si limita a citare l'istituto come uno degli elementi che compongono l'orizzonte finalistico delle forze armate di uno Stato.

Di mera citazione può, inoltre, parlarsi con riferimento alla Legge 20 marzo 2003, n. 75, la quale, ratificando l'accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Croazia sulla cooperazione nel settore della difesa (stipulato ad Ancona il 19 maggio 2000), richiama l'istituto in seno al suo preambolo.

Si può infatti leggere come L'accordo muova da alcune premesse, come «l'importanza del metodo del dialogo sulla sicurezza e la stabilità internazionali, sui principi di sicurezza nazionale, sulla strategia della difesa e sui programmi di sviluppo nel settore della difesa per il mantenimento della pace».

L'unico aspetto che, forse, potrebbe giustificare un commento appena più esteso di un mero richiamo è il tenore della disposizione. Il tema che occupa interagisce, in questo frangente, con un registro espositivo che sembrerebbe avere un profondo accento collaborativo. Da qui parrebbe poter scaturire una interpretazione del concetto di sicurezza nazionale non già come strumento avverso agli interessi della controparte statale, bensì come (per lo meno in prospettiva diplomatica) un vettore

di supporto offerto da ciascuno Stato al proprio omologo, in presenza di minacce esogene rispetto ai partner dell'accordo.

La Legge 17 giugno 2003, n. 148, al contrario, offre riferimenti piuttosto puntuali e dettagliati circa taluni profili operativi dell'istituto.

La fonte, volta alla Ratifica dell'Accordo quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, il Regno di Svezia e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa, adottato a Farnborough il 27 luglio 2000, affronta, infatti, il tema a più riprese.

Il primo richiamo che si rende necessario è quello della Parte II art.7, comma 3, ove si può leggere che “Le Parti concordano nel ritenere che le STD saranno libere di utilizzare le proprie valutazioni commerciali per distribuire le capacità industriali in base alla logica economica. Tuttavia, le Parti possono eccezionalmente ritenere opportuno di mantenere sul proprio territorio nazionale determinate attività, beni ed installazioni strategiche chiave per motivi di sicurezza nazionale. Pertanto, le Parti in cui sono ubicate tali attività, beni o installazioni, si consulteranno fra di loro e con le STD per definire le loro esigenze a tale riguardo. Le Parti includeranno tali esigenze in appositi accordi con le STD su basi corrette e ragionevoli”.

Per quanto le ragioni dell'economia cedano, in questo frangente, il passo a quelle della sicurezza nazionale, è esortato il soggetto che ritenga opportuno esercitare la primazia dell'istituto sulle dinamiche di mercato, ad agire secondo correttezza e ragionevolezza. Delle espressioni vaghe, e pure cariche di significato, le quali rappresentano (in prospettiva analogica) l'equivalente internazionale di quel richiamo alla leale collaborazione di cui pure si è parlato con riferimento al quadro normativo interno, che restano tuttavia elastiche, poiché è chiaro l'intento di voler lasciare sufficiente “spazio di manovra al decisore pubblico”. Questa elasticità, però, resta pur sempre in grado, per lo meno secondo chi scrive, di condizionare l'azione pubblica in materia di sicurezza nazionale, nella medesima misura in cui si dimostrano performanti (se pur in contesti differenti e in riferimento a differenti istituzioni) le cd. Pratiche di moral suasion.

Il successivo richiamo all'istituto è rinvenibile nella Parte II, art. 8, comma 2, ove è sancito che “Le Parti prevederanno misure per la ricostituzione delle Strutture che forniscono gli Articoli per la Difesa ed i Servizi per la Difesa solo per ragioni di sicurezza nazionale. Queste misure saranno considerate come l'ultima risorsa per ripristinare la sicurezza degli approvvigionamenti e non saranno utilizzate per inficiare le leggi e le politiche nazionali delle Parti sulla non proliferazione e sull'esportazione di armi”.

Torna ancora il rapporto tra mercato e sicurezza nazionale, qui evidenziandosi come ogni condizionamento del primo ad opera della seconda debba qualificarsi come *extrema ratio* per gli Stati parte dell'accordo. Soluzioni eccezionali, le quali restano comunque prive di legittimità ove orientate ad “inficiare le leggi e le politiche nazionali delle Parti sulla non proliferazione e sull'esportazione di armi”.

Due ulteriori riferimenti alla sicurezza nazionale sono poi rilevabili in seno alla Parte VI, e segnatamente agli articoli 37, c. 1, e 44.

In entrambi i passi richiamati, a pesare è la dimensione informativa, venendo espressamente previsto, (con riferimento all'art. 37 comma 1, che “Il trattamento delle Informazioni Tecniche è soggetto alla "necessità di conoscere" del presunto destinatario ed al rispetto delle leggi e normative relative alla sicurezza nazionale». Con l'art. 44, invece, è stabilito che “Nel caso in cui si ricevano Informazioni Tecniche da una parte terza o da un'altra Parte, nessun principio contenuto nel presente Accordo pregiudicherà i diritti di quella parte terza o altra Parte per quanto riguarda tali Informazioni Tecniche. Inoltre, nulla nel presente Accordo sarà interpretato nel senso di richiedere ad una Parte di rivelare Informazioni Tecniche contrariamente alle leggi e normative di sicurezza nazionale o alle Leggi e regolamenti sui controlli dell'esportazione o contrariamente ad eventuali accordi con l'utente finale senza che detta Parte abbia prima ottenuto una deroga in merito”. Frammenti, quelli appena riportati, utili certamente ad arricchire di sfumature fattuali il quadro normativo che si tenta di realizzare ma che, dal punto di vista strettamente interpretativo, non offrono nuovi spunti circa l'effettivo significato dell'istituto di cui si discute.

Come povero di concrete suggestioni interpretative è la Parte IX, dell'allegato, dedicato ai differenti sistemi di classificazione di Sicurezza Nazionale, in uso da

parte degli Stati partner, ove pure sono rinvenibili riferimenti alla sicurezza nazionale.

Proseguendo nella disamina che occupa, occorre reiterare un simile richiamo superficiale anche con riferimento alla Legge 19 agosto 2003, n. 243, con la quale è stata ratificata la Convenzione consolare tra la Repubblica italiana e la Federazione russa, stipulata a Roma il 15 gennaio 2001.

La fonte ripropone, all'Art. 19, la formula impiegata negli analoghi accordi, inerenti al rapporto tra il tema della sicurezza nazionale e la disciplina della libertà di circolazione dei membri dell'Ufficio consolare, affrontati in precedenza.

Con la Legge 19 agosto 2003, n. 260, poi, il richiamo all'istituto che occupa si inserisce nel preambolo dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri da una parte, e la ex Repubblica jugoslava di Macedonia dall'altra, (stipulato a Lussemburgo il 9 aprile 2001) di cui la legge in questione rappresenta lo strumento di ratifica.

Il passaggio, ove è possibile ritrovare il richiamo all'istituto, recita che l'impegno delle parti a contribuire con ogni mezzo alla stabilizzazione politica, economica e istituzionale nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia si realizzerà attraverso "l'evoluzione della società civile e la democratizzazione, lo sviluppo delle istituzioni e la riforma della pubblica amministrazione, l'intensificazione della cooperazione commerciale ed economica, il rafforzamento della sicurezza nazionale e regionale, nonché una maggiore cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni.

La disposizione appare di particolare interesse per la scelta espositiva adottata. Parlare di stabilizzazione politica, economica e istituzionale nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia e riferirsi alla sicurezza nazionale nel quadro dei predetti sforzi, offre una nuova chiave di lettura, o meglio, nuove basi su cui fondare delle prospettive interpretative della sicurezza nazionale precedentemente avanzate.

Questo processo di stabilizzazione, se pur triplice sul piano espositivo, resta unitario dal punto di vista contenutistico, poiché tanto i profili economici quanto quelli istituzionali debbono essere osservati alla luce della dimensione politica, e quest'ultima, a sua volta, deve necessariamente rendersi idonea a fornire risposte in grado di soddisfare le esigenze tanto della sfera istituzionale quanto della

dimensione economico-sociale. Un dialogo triplice, di cui la sicurezza nazionale si nutre, e che al contempo essa stessa protegge. Ecco perché, proprio nel passaggio che occupa parrebbe rilevarsi un timido accenno alla più profonda radice metagiuridica dell'istituto oggetto di questo lavoro.

La fonte del diritto, temporalmente successiva, ove vi siano tracce della sicurezza nazionale è, poi, la Legge 26 febbraio 2004, n. 65, con la quale è stata ratificata la Convenzione consolare tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, sottoscritta a Roma il 4 luglio 1998.

In dettaglio, a richiamare il tema della sicurezza nazionale è l'art. 13, comma 4, il quale prevede che "Nel caso di cittadini dello Stato d'invio, a cui all'interno della circoscrizione consolare sia stato intimato dalle Autorità dello Stato di residenza di lasciare il territorio dello Stato o nei cui confronti sia stato emesso provvedimento d'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 motivi d'ordine pubblico o di sicurezza nazionale, la comunicazione potrà essere effettuata contemporaneamente all'emissione del provvedimento".

Come affermato per altre fonti, anche in occasione dell'accordo italo-libico non sembrerebbero esserci elementi di novità, tali da incidere, modificandolo, l'impianto interpretativo della sicurezza nazionale. Come poco, del resto, può dirsi della Legge 19 luglio 2004, n. 201, la quale ha ratificato la Convenzione consolare tra la Repubblica italiana e la Georgia, stipulata a Tbilisi il 17 luglio 2002.

La convenzione prevede, infatti, al Cap. III, art. 18, come "Fatti salvi le leggi ed i regolamenti dello Stato di residenza concernenti le aree nelle quali l'ingresso è proibito o limitato per motivi di sicurezza nazionale, tutti i membri dell'Ufficio consolare possono muoversi liberamente nello Stato di residenza".

Una previsione che ben poco ha di differente rispetto a quanto incontrato in occasione dei precedenti accordi internazionali sul tema.

Analogo tenore hanno poi le considerazioni che possono svilupparsi a partire dalla Legge 27 luglio 2004 n. 212, volta alla ratifica della Convenzione consolare tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Moldova. La convenzione, stipulata a Roma il 23 febbraio 2000, prevede infatti (al Cap. III, art. 15) che, al pari delle precedenti

omologhe, “Fatti salvi le leggi ed i regolamenti dello Stato di residenza concernenti le aree nelle quali l'ingresso è proibito o limitato per motivi di sicurezza nazionale, tutti i membri dell'Ufficio consolare possono muoversi liberamente nello Stato di residenza”.

Con la Legge 29 luglio 2004, n. 219, volta alla ratifica dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Croazia dall'altra (sottoscritta a Lussemburgo il 29 ottobre 2001) poi, si assiste all'ulteriore riemersione di un precedente modello argomentativo. La fonte, infatti, pur rimodulando l'ordine dell'elenco di tematiche richiamate⁶⁰⁵, prevede nel preambolo dell'accordo, le analoghe tematiche affrontate dal preambolo della Legge 19 agosto 2003, n. 260 poc'anzi analizzata.

Non dissimili sono, inoltre, le riflessioni sviluppabili circa la Legge 15 dicembre 2005, n. 277, la quale (pur offrendo una differente formulazione testuale) richiama quanto reiterato in materia di libertà di circolazione dei membri degli uffici consolari, in seno alla produzione normativa internazionale analizzata in precedenza.

La legge, ratificando quanto previsto dalla Convenzione consolare tra la Repubblica italiana e l'Ucraina, stipulata a Kiev il 23 dicembre 2003) sancisce, al Capitolo III, art. 15, comma 2, che «Le disposizioni del comma 1 del presente Articolo», ove è prevista la libertà di movimento dei membri degli uffici consolari entro il territorio dello Stato di residenza, «non sono applicabili alle zone nelle quali l'ingresso è proibito o limitato per motivi di sicurezza nazionale”.

Sempre del duemila cinque è un ulteriore contributo degno di menzione, anche se non di specifico approfondimento. Ci si riferisce, in tal senso, alla Legge 16 dicembre 2005, n. 282, con la quale è stata ratificata la Convenzione congiunta in

⁶⁰⁵ Il passaggio recita, infatti: “considerando l'impegno delle parti a contribuire con ogni mezzo alla stabilizzazione politica, economica e istituzionale nella Croazia e nella regione, attraverso l'evoluzione della società civile e la democratizzazione, lo sviluppo delle istituzioni e la riforma della pubblica amministrazione, l'intensificazione della cooperazione commerciale ed economica, una maggiore cooperazione, anche nel settore della giustizia e degli affari interni, nonché il rafforzamento della sicurezza nazionale e regionale”.

materia di sicurezza della gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi⁶⁰⁶, stipulata a Vienna il 5 settembre 1997.

In particolare, il Capitolo 6, art. 36, comma 1, prevede che “Le disposizioni della presente Convenzione non pregiudicano i diritti e gli obblighi delle Parti contraenti, in conformità alla loro legislazione, d'impedire la divulgazione d'informazioni. Ai fini del presente articolo, il termine “informazioni” incorpora in particolare le informazioni relative alla sicurezza nazionale o alla protezione fisica delle materie nucleari. Le informazioni protette da diritti di proprietà intellettuale o dal segreto industriale o commerciale ed i dati a carattere personale.

Il riferimento normativo riportato riafferma la capacità della governance dei rifiuti di attivare la sicurezza nazionale, emergendo (nelle more di questo sforzo regolatorio) Il richiamo alla capacità dell'elemento conoscitivo, se pur riferibile a specifici beni o attività, di incidere negativamente sull'effettività operativa dell'istituto di cui si discute.

Con la Legge 6 marzo 2006, n. 132, invece, emerge un nuovo profilo giuridicamente sensibile riferibile alla sicurezza nazionale. La Legge, volta alla Ratifica del Memorandum d'intesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo del Sultanato dell'Oman, sottoscritto a Roma il 22 marzo 2004, intervenendo in materia di difesa, circoscrive la sfera giuridica dei soggetti coinvolti dalle attività riferibili al memorandum medesimo.

In dettaglio, l'art. 8, comma 1, sancisce che “Le persone a cui si applica il presente Memorandum d'Intesa e le persone a loro carico non potranno prendere parte ad alcuna disputa armata con una terza Parte né essere coinvolti in alcuna attività riguardante la sicurezza nazionale della Parte ricevente per tutto il periodo del loro soggiorno nei suoi territori né svolgere nessun'altra attività oltre quelle previste da questo MOU”.

Un limite notevole, poichè interviene in tema di sicurezza nazionale assumendo la stessa come presupposto del discrimine soggettivo degli interessati dalle attività previste dal memorandum, come l'emersione di un limite (per i soggetti impegnati

⁶⁰⁶V. E. SCAGLIONE, *La gestione dei rifiuti radioattivi e la tutela ambientale nel rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, fasc. 2, 2011, pp. 130 ss.

nelle medesime attività) di porre in essere condotte inerenti la tutela della stessa sicurezza nazionale o, comunque, ad essa riferibili se pur in via indiretta. Un quadro regolatorio i cui effetti, inoltre, non si producono solo in capo agli attori direttamente interessati dalle relazioni internazionali tra i due Stati, ma anche su coloro che sono ad essi legati.

Il duemila sei, poi, vede l'istituto interessare la materia criminale in occasione della promulgazione della Legge 16 marzo 2006, n. 146.

La legge, nel quadro della Ratifica della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale⁶⁰⁷, adottati dall'Assemblea generale rispettivamente il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001, interessano il tema della sicurezza nazionale con il Protocollo 2, parte I, art. 4, comma 2.

Nel passaggio citato può leggersi che “Il presente Protocollo non si applica alle transazioni fra Stati o ai trasferimenti di uno Stato qualora la sua applicazione dovesse pregiudicare il diritto di uno Stato Parte di adottare nell'interesse della sicurezza nazionale, misure compatibili con lo Statuto delle Nazioni Unite”.

Si può scorgere nella disposizione in questione, ad un tempo, la primazia delle ragioni della sicurezza nazionale rispetto a talune previsioni di diritto internazionale, ma anche la capacità di una parte di quest'ultimo di prevalere sull'istituto. Un riferimento estremamente rilevante, poiché getta le basi per un vincolo all'operatività della sicurezza nazionale di carattere condiviso, e dunque non soggetto alle fluttuazioni nazionali, condizionate dalle specifiche caratteristiche di ciascun ordinamento giuridico riferibile al decisore pubblico che intenda preservarla (o più in generale dalla sua tradizione costituzionale di riferimento).

Del duemila otto è, poi, l'entrata in vigore della legge di ratifica della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Consiglio federale svizzero, volto al rinnovo della concessione relativa al collegamento della rete ferroviaria svizzera con la rete italiana attraverso il Sempione dal confine di Stato a Iselle e l'esercizio del tratto da Iselle a Domodossola.

⁶⁰⁷Al riguardo v. O. LIPORACE, *Modelli di cooperazione operativa sul versante patrimoniale nella prevenzione e repressione del crimine transnazionale*, in *Astrid online*, fasc. 5, 2010.

La convenzione, sottoscritta a Torino il 28 marzo 2006 e sussunta nella Legge 7 gennaio 2008 n. 6, prevede al Capitolo III, Art.8, comma 1, che “Il Governo italiano si riserva di esigere le misure che potranno essere necessarie, nell'esercizio della linea sul territorio italiano nel proprio interesse di difesa e sicurezza nazionale. Esso avrà in ogni momento la facoltà di far circolare treni militari per le esclusive esigenze della difesa con personale e materiale italiano - di proprietà dell'amministrazione della difesa o di imprese ferroviarie italiane - sul tratto Domodossola-frontiera. La Confederazione svizzera ed il Gestore dell'infrastruttura saranno indennizzati da parte dell'Amministrazione della difesa italiana per tutti i danni che tali treni potranno direttamente causare. La responsabilità dei danni resterà in capo alle imprese ferroviarie ove si tratti di treni speciali noleggiati in tempo di pace per il trasporto di personale, mezzi e materiali dell'Amministrazione della difesa”.

In questo frangente, la sicurezza nazionale si dimostra in grado di interessare, oltre che la più volte citata materia militare, anche il governo delle infrastrutture di mobilità. Al netto della declinazione militare dell'impiego di simili infrastrutture, questa previsione riafferma il peso che il governo della materia “trasporti” esercita sul quotidiano di cittadini, imprese ed istituzioni e dunque sulla sicurezza nazionale.

Sempre al duemila otto si devono due ulteriori interventi, distinti in ordine ai soggetti coinvolti ma convergenti circa la materia trattata. Ci si riferisce, in tal senso, alle leggi nn. 54 e 55, entrambe del 18 marzo 2008.

Con la prima delle due si è inteso ratificare l'Accordo di cooperazione relativo ad un sistema globale di navigazione satellitare civile (GNSS) - Galileo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri e la Repubblica Popolare Cinese, sottoscritto a Pechino il 30 ottobre 2003; nonché l'Accordo concernente la promozione, la fornitura e l'uso dei sistemi di navigazione satellitare Galileo e GPS e applicazioni correlate tra gli Stati Uniti d'America, da un lato, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altro,, stipulato a Dromoland Castle il 26 giugno 2004.

La seconda fonte, invece, ha ratificato l'accordo di cooperazione relativo ad un sistema globale di navigazione satellitare civile (GNSS) tra la Comunità europea ed

i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, sottoscritto a Helsinki il 9 settembre 2006.

Per quanto riguarda la prima delle fonti citate, molteplici sono i passaggi degni di nota. Il primo dei richiami è quello contenuto nell'articolo 7, comma 1, ove si può leggere che “Salvo per motivi di sicurezza nazionale, le Parti non limiteranno né l'utilizzo delle informazioni di posizionamento, navigazione e segnali orari dei rispettivi servizi aperti, né l'accesso a tali informazioni da parte degli utenti finali, compresi gli ampliamenti. Tale disposizione non preclude la possibilità di assoggettare l'accesso a tali informazioni da parte di altre entità, quali fabbricanti di apparecchiature per la misurazione del tempo e la navigazione satellitari, ad accordi commerciali non discriminatori”.

Il successivo Art. 11, poi, affronta il quadro tecnico necessario alla compatibilità dell'attribuzione di frequenze ai segnali orari e di navigazione satellitari, nell'ottica di una garanzia dei reciproci segnali da interferenze da parte delle emissioni in radiofrequenza degli altri sistemi, nonché la predisposizione di tutte le misure necessarie alla promozione di un utilizzo armonizzato dell'infrastruttura oggetto dell'accordo a livello mondiale⁶⁰⁸.

⁶⁰⁸ Per approfondimenti, si v. Il testo completo dell'articolo, che i riporta di seguito. “1. Le Parti collaborano per promuovere un'attribuzione adeguata delle frequenze ai segnali orari e di navigazione satellitari, per garantire la compatibilità a livello di radiofrequenza nell'utilizzo dello spettro tra i rispettivi segnali, per compiere tutti gli sforzi possibili al fine di proteggere i reciproci segnali da interferenze da parte delle emissioni in radiofrequenza degli altri sistemi e per promuovere un utilizzo armonizzato dello spettro su base mondiale, in particolare presso l'UIT. Le Parti collaborano per individuare le fonti di interferenza e per adottare le misure adeguate. 2. Le Parti intendono impedire l'utilizzo ostile dei servizi di misurazione del tempo e di navigazione satellitari preservando, al tempo stesso, i servizi al di fuori delle aree di ostilità. A tal fine, i rispettivi segnali orari e di navigazione satellitari rispettano i criteri di compatibilità in relazione alla sicurezza nazionale fissati nei documenti intitolati "National Security Compatibility Compliance for GPS and Galileo Signals in the 1559-1610 MHz Band, Part 1, Part 2 and Part 3" (di seguito denominati "Documenti relativi a criteri, ipotesi e metodologia"), citato nell'allegato. 3. Le Parti convengono che le strutture dei segnali specificate nell'allegato del presente Accordo rispettano i criteri di compatibilità in relazione alla sicurezza nazionale fissati nei documenti relativi a criteri, ipotesi e metodologia. 4. Per mantenere e migliorare continuamente la qualità e la sicurezza dei servizi, i sistemi devono rispondere in modo efficace a mutamenti imprevisti nella tecnologia, nelle esigenze degli utenti e nell'ambito dello spettro. Le Parti intendono proseguire nell'ammodernamento e nello sviluppo dei rispettivi sistemi mantenendo la sicurezza dei segnali civili comuni interoperabili e i benefici apportati da un mercato di tali segnali. 5. Le Parti si informano e si consultano a vicenda in

Un articolo che, come già evidenziato a più riprese nel corso dell'analisi, affronta dettagliatamente i potenziali punti di connessione tra l'istituto della sicurezza nazionale e la disciplina della dimensione tecnologica, auspicando (come già rilevato in precedenti riferimenti normativi) la costruzione, in materia, di rapporti interstatali ispirati al principio di collaborazione. Il passaggio, pertanto, conferma la evidenziata ricorrenza di una specifica attenzione, tanto che si tratti di una fonte interna quanto che essa sia di carattere eurounitario o internazionale, per la rappresentazione puntuale dei potenziali casi di emersione della sospensione della regolarità giuridica, riferibile al funzionamento di infrastrutture tecnologiche, in ragione di un'attivazione dell'istituto che occupa. Attenzione che, di contro, parrebbe assente, o perlomeno estremamente inferiore, per la gran parte degli altri "casi d'emersione" di questa specifica declinazione del paradigma securitario.

Ulteriori approfondimenti del rapporto tra la sicurezza nazionale ed il tema oggetto dell'accordo sono inoltre rinvenibili nei punti 1 e 2 dell'allegato.

Quanto al punto 1, esso è dedicato alla definizione della Struttura Dei Segnali Gps E Galileo, funzionale ai fini della "compatibilità con la sicurezza nazionale",

relazione dell'attuazione delle strutture di base dei segnali specificate nell'allegato. Una parte che desideri modificare le strutture di base dei segnali specificate e convenute nell'allegato o aggiungere alcunché, deve notificare all'altra tale intenzione per iscritto attraverso i canali diplomatici. 6. Una Parte non può opporsi all'adozione e all'attuazione della struttura di segnale alternativa specificata nella notifica salvo che, entro un termine di tre mesi dal ricevimento della notifica di cui al paragrafo 5, non manifesti preoccupazione sulla base della compatibilità con la sicurezza nazionale, come previsto nei documenti relativi a criteri, ipotesi e metodologia, oppure sulla base della compatibilità a livello di radiofrequenza. Qualora una parte manifesti preoccupazioni in relazione alla compatibilità a livello di radiofrequenza o in relazione alla sicurezza nazionale, le Parti avviano senza indugio consultazioni per accertarsi che le strutture alternative dei segnali rispettino i criteri di compatibilità in relazione alla sicurezza nazionale fissati nei documenti relativi a criteri, ipotesi e metodologia e di compatibilità a livello di radiofrequenza, utilizzando per l'analisi di compatibilità i documenti relativi ad ipotesi e metodologia indicati in allegato. 7. Le Parti convengono di utilizzare per il servizio aperto Galileo e per il futuro segnale civile del GPS III (Standard Positioning Service) la modulazione di base descritta in allegato. Le Parti collaborano senza indugio al fine di ottimizzare tale modulazione per i rispettivi sistemi. Qualora una parte modifichi la propria modulazione del servizio aperto di Galileo o del futuro segnale civile del GPS III o vi apporti delle aggiunte, in applicazione della procedura di cui ai paragrafi 5 e 6, l'altra Parte non è tenuta a modificare la sua modulazione, né ad integrarla. 8. Le Parti convengono di studiare i mezzi per proteggere i servizi riservati a fini governativi nel contesto della compatibilità in relazione alla sicurezza nazionale, nell'ambito del gruppo di lavoro sulle questioni di sicurezza istituito in virtù dell'articolo 13, paragrafo 2, lettera d)".

nonché per la prevenzione da “interferenze inaccettabili delle radiofrequenze e di adeguatezza delle prestazioni del GNSS”.

Circa il punto 2, invece, ad essere definiti sono le ipotesi e la metodologia riservate utilizzate per determinare i criteri di compatibilità con la sicurezza nazionale degli usi delle tecnologie di cui si discute. Definizione che viene sviluppata attraverso un richiamo del *National Security Compatibility Compliance for GPS and Galileo Signals in the 1559-1610 MHz Band, Part 1, Part 2 and Part 3*, datato 9 giugno 2004, nonché degli eventuali suoi “emendamenti, modifiche o variazioni [...] a norma del paragrafo 6, lettera a)” dell’allegato oggetto di approfondimento.

Inoltre, nel medesimo passaggio vengono definiti i requisiti necessari all’accesso a simili informazioni, sempre attraverso il ricorso ad una fonte altra dal protocollo. Nello specifico, ad essere richiamati sono, in prima battuta, lo statunitense “*General Security of Military Information Agreement*” o (GSOMIA), mentre, in seconda istanza, il protocollo rinvia la definizione all’altrettanto “nord-americana” categoria dei “General Security of Information Agreement” (GSOIA).

Quanto alla Legge 18 marzo 2008, n. 55, poi, il passaggio che qui interessa è l’art. 2, lettera I, il quale prevede che “Si intendono come informazioni classificate”, quelle “informazioni, provenienti dall’UE o ricevute dagli Stati membri, da paesi terzi o da organizzazioni internazionali, che devono essere protette da divulgazioni non autorizzate che danneggerebbero in vario modo gli interessi essenziali, compresa la sicurezza nazionale, delle Parti o dei singoli Stati membri. La classificazione è indicata da un apposito contrassegno. Tali informazioni sono classificate conformemente alle leggi e alle regolamentazioni pertinenti e devono essere protette contro qualsiasi perdita di riservatezza, integrità o disponibilità». Un rapporto, quello tra Italia e Stati Uniti d’America, che ritornerà ad interessare il tema della sicurezza nazionale con la 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.

Dell'accordo appena citato, sono due i passaggi meritevoli di menzione in questa sede. Il primo, costituito dalla parte V, passaggio 2, ove si può leggere 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, sempre riferibile alla parte VI, ma al successivo passaggio 3, prevede poi 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».

Nulla di rilevante, sul piano di questa analisi, è rinvenibile nella fonte appena richiamata, se non la perdurante attenzione dell'Italia per il tema della sicurezza nazionale, che si riflette non solo sulla produzione interna ma anche nei processi di costruzione delle proprie relazioni diplomatiche. Un richiamo che, come ampiamente evidenziato, funge da clausola derogatoria, in grado di incidere, non già su di una specifica previsione, ma su complesse architetture giuridiche nel loro insieme.

DI contro, utili spunti di riflessione sono rinvenibili nella Legge 3 agosto 2009, n. 116.

Con questa fonte, volta alla ratifica della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione⁶⁰⁹, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, sono state introdotte ' norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale.

Ciò che rileva ai fini di questo lavoro è il disposto del titolo II della Convenzione, e segnatamente il contenuto dell'art. 13, comma 1, lettera i.

⁶⁰⁹ Un tema estremamente delicato, caratterizzato da una portata globale, il cui contrasto ha portato allo sviluppo di risposte multilivello, in cui si inserisce questa fonte. Sul punto, v. M. PIERRI, *Autorità indipendenti e politiche di contrasto alla corruzione: esperienze europee a confronto*, in *DPCE Online*, fasc. 2, 2021, pp. 2309 ss.

Nel passaggio richiamato si può infatti leggere che «Ciascuno Stato Parte, nei limiti dei propri mezzi e conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prende le misure appropriate volte a favorire la partecipazione attiva, nella prevenzione della corruzione e nella lotta contro tale fenomeno, di persone e di gruppi non appartenenti al settore pubblico, quali la società civile, le organizzazioni non governative e le comunità di persone, misure volte inoltre a sensibilizzare maggiormente il pubblico sull'esistenza, le cause e la gravità della corruzione e sulla minaccia che questa rappresenta. Tale partecipazione dovrebbe essere rafforzata mediante misure consistenti in particolare nel: [...] Alla protezione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, o della pubblica sanità e moralità».

L'espresso richiamo ai «limiti dei propri mezzi» ed ai «principi fondamentali del proprio diritto interno» nel quadro della definizione, da parte degli Stati, di politiche in grado di «favorire la partecipazione attiva, nella prevenzione della corruzione e nella lotta contro tale fenomeno, di persone e di gruppi non appartenenti al settore pubblico», Nonché l'ancoraggio di simili obiettivi alla «protezione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, o della pubblica sanità e moralità», dischiude una pluralità di suggestioni.

In prima battuta, i quattro “elementi di supporto” previsti dalla lettera I, debbono necessariamente ancorarsi tanto ad un dato quantitativo (costituito dalle risorse economico-finanziarie dell'attore statale di riferimento) quanto da uno qualitativo (rappresentato dai principi fondamentali che danno forma all'ordinamento entro cui i predetti agiscono). La qualcosa determina che, ove si voglia guardare al significato della sicurezza nazionale occorrerebbe ancorare la costruzione ermeneutica, in prima battuta, a quelli che sono, in ambito nazionale, qualificabili come principi fondamentali, *rectius* al cd. Nocciolo duro della costituzione (di cui si è già avuto modo di parlare in precedenza); d'altro canto, occorrerebbe comprendere in che modo il dato quantitativo possa delimitare il campo qualitativamente definito dai predetti principi. La risposta, per richiamare alcuni profili affrontati in seno al primo capitolo del lavoro, è rinvenibile nel binomio “fine-mezzo”. Infatti, se i principi fissano il fine da raggiungere, costituito dall'oggetto dell'intervento securitario che occupa, le scienze economiche, preposte al governo dei processi economico-

finanziari debbono indicare le strategie per massimizzare la realizzazione dei predetti fini.

Verrebbe, tuttavia, da chiedersi se, al netto dell'ipotesi appena esposta, non esista una indefettibilità dell'indefettibile. In altre parole, pare opportuno interrogarsi se vi sia un minimum di fini, e dunque di principi, la cui realizzazione non possa essere compromessa neppure dall'assenza di risorse, poiché in assenza della loro tutela finirebbe con l'estinguersi anche "l'ultima "scintilla di Vesta"⁶¹⁰.

Inoltre, l'espresso riferimento al ruolo proattivo che la "società civile, le organizzazioni non governative e le comunità di persone» dovrebbero avere nella lotta ai fenomeni corruttivi, altresì la capacità di questa partecipazione di essere sostenuta a seguito di una pluralità di interventi, tra i quali rientrano quelli in materia di sicurezza nazionale, ordine pubblico, sanità pubblica e pubblica moralità, offre un'ulteriore occasione di approfondimento.

Questa correlazione, infatti, evidenzia come il tessuto socioeconomico possa, ed anzi debba, avere un ruolo in materia di presidio della sicurezza nazionale, che passa dalla necessaria collaborazione con le istituzioni deputate all'esercizio di detta tutela. Se, infatti, l'operatività dell'istituto si riverbera sulla partecipazione sociale alla lotta ai fenomeni corruttivi, allora non parrebbe da escludersi la costruzione di un rapporto virtuoso tra la "dimensione sociale" o, per ricorrere a categorie ben più giuridicamente appropriate, lo "stato comunità" ed i soggetti incaricati della garanzia di questa specifica declinazione della sicurezza. In un simile contesto, si potrebbe affermare un circuito virtuoso, ove ad una sempre maggiore consapevolezza di ciò che è necessario ai fini della sicurezza nazionale, a seguito di politiche pubbliche aventi quale proprio destinatario il corpo sociale, corrisponderebbe un sempre maggiore impegno di quest'ultimo nel presidio dell'integrità statale, nella sua accezione materiale come ideale, di cui la corruzione rappresenta uno dei fattori di nocimento.

⁶¹⁰ Il richiamo è al fuoco di vesta, una brace sacra che, nella tradizione romana, rappresentava la comunità dei quiriti. Essa era alimentata, senza soluzione di continuità, dalle sacerdotesse della dea Vesta (le vestali), poiché la sua estinzione avrebbe determinato l'estinzione di Roma stessa, nella sua accezione di "soggettività pubblica", tanto sul piano religioso quanto su quello politico (che per lungo tempo furono concepiti come indissolubili)

La sensibilizzazione del corpo sociale su di un tema come la sicurezza nazionale, non è infatti funzionale solo all'accountability degli attori pubblici interessati dalla declinazione del paradigma securitario di cui si discute. Essa, infatti, innervando di vita la "vascolarizzazione democratica" di un soggetto statale, rafforza le singole entità (apparato e comunità) permettendo alla dimensione istituzionale di agire conscia di un contesto sociale disponibile ad accogliere le misure adottate, e consentendo alla dimensione sociale di vivere le misure in materia, non come imposizioni ineluttabili, ma come decisioni condivise e condivisibili, adottate dal corpo sociale stesso, per il tramite dei suoi rappresentanti.

Tornando, ora, alla ricostruzione che interessa questo capitolo, occorre richiamare la Legge 8 giugno 2010, n. 97, con la quale si intese ratificare l'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Bosnia-Erzegovina, dall'altra, stipulato a Lussemburgo il 16 giugno 2008.

In particolare, è il Preambolo della fonte a citare il tema della sicurezza nazionale. Si può infatti leggere che l'impegno delle Parti a contribuire con ogni mezzo alla stabilizzazione politica, economica e istituzionale in Bosnia-Erzegovina sarebbe stato realizzato attraverso "l'evoluzione della società civile e la democratizzazione, lo sviluppo delle istituzioni e la riforma della pubblica amministrazione, l'integrazione commerciale regionale e l'intensificazione della cooperazione economica, la cooperazione in un gran numero di settori, in particolare giustizia e affari interni, e il rafforzamento della sicurezza nazionale e regionale".

Un passaggio che non aggiunge né sottrae a quanto già analizzato sul tema e che trova, nella successiva Legge 13 agosto 2010 n. 151, una propria riproposizione, questa volta, però, riferita ad un soggetto statale diverso (anche se prossimo) a quello interessato dalla fonte precedente.

La legge, che ha ratificato l'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Serbia, dall'altra, adottata a Lussemburgo il 29 aprile 2008, richiama il tema della sicurezza nazionale all'interno del suo preambolo.

Il passaggio citato richiama infatti, l'impegno delle Parti a contribuire con ogni mezzo alla stabilizzazione politica, economica e istituzionale in Serbia, grazie alla

predisposizioni di misure atte a promuovere «l'evoluzione della società civile e la democratizzazione, lo sviluppo delle istituzioni e la riforma della pubblica amministrazione, l'integrazione commerciale regionale e l'intensificazione della cooperazione economica, nonché' la cooperazione in un gran numero di settori, in particolare giustizia, libertà e sicurezza, e il rafforzamento della sicurezza nazionale e regionale».

Non dissimile rispetto ai margini di innovatività semantica del concetto di sicurezza nazionale è, poi, la Legge 24 agosto 2011, n. 154, con la quale si è proceduto alla Ratifica dell'Accordo di partenariato economico tra gli Stati del Cariforum, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sottoscritto a Bridgetown, Barbados, il 15 ottobre 2008).

Nonostante questa carenza di innovatività, pare comunque opportuno evidenziare come l'istituto trovi spazio Nella Parte IV, art 225, comma 1, lettera B, punto IV. Nel passaggio citato, infatti, è possibile leggere che “Nessuna disposizione del presente accordo può essere interpretata nel senso che: [...] b) impedisca alla parte CE o a uno Stato del CARIFORUM firmatario di intraprendere qualsiasi azione da essi ritenuta necessaria ai fini della tutela dei propri interessi essenziali in materia di sicurezza: nell'ambito di appalti pubblici indispensabili per scopi di sicurezza nazionale o di difesa nazionale”.

All'anno successivo si deve il contributo offerto, sul punto, dalla Legge 28 giugno 2012, n. 110, la quale ha ratificato la Convenzione penale sulla corruzione⁶¹¹, stipulata a Strasburgo il 27 gennaio 1999.

In dettaglio, al capitolo IV, art 26, comma 2, è sancito che “L'assistenza reciproca ai sensi del par. 1 del presente articolo può essere rifiutata se la Parte richiesta considera che il fatto di soddisfare la domanda potrebbe pregiudicare i suoi interessi fondamentali, la sovranità nazionale, la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico”.

Ancora una volta, il riferimento alla sicurezza nazionale si limita a reiterare profili già approfonditi, tanto sul piano interno quanto su quello unionale o internazionale.

⁶¹¹V. A. TORTORA, *La prevenzione della corruzione, Un sistema in continua evoluzione, II edizione*, Torino, Giappichelli Editore, 2021, pp. 15 ss.

Pertanto, pare opportuno proseguire richiamando l'attenzione sulla Legge 30 novembre 2012, n. 240.

La fonte, ratificando quanto previsto dall'accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra (stipulato a Bruxelles il 10 maggio 2010), approfondisce il rapporto tra Sicurezza nazionale e divulgazione di informazioni, prevedendo)con il Titolo X, art. 48) Che “Nessuna disposizione del presente accordo deve essere interpretata nel senso che obbliga una delle Parti a fornire informazioni la cui divulgazione sia considerata contraria ai suoi interessi essenziali in materia di sicurezza”.

Un riferimento chiaramente legato a quell'indissolubile vincolo che lega il tema della sovranità a quello della tutela della sicurezza nazionale, nonché quest'ultima alla capacità condizionante della sua tutela da parte della governance delle informazioni. Tuttavia, poiché appare superfluo tornare ad indugiare su simili profili, occorre spostare il focus dell'analisi sui riferimenti che, in materia di sicurezza nazionale, sono presenti entro la Legge 14 gennaio 2013, n. 5.

La fonte, volta alla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni⁶¹² (sottoscritta a New York il 2 dicembre 2004) nonché funzionale all'introduzione di norme di adeguamento dell'ordinamento interno, interessa il tema che occupa all'interno della Parte VI, dell'allegato, art. 11.

Il passaggio in questione prevede che “Il riferimento agli «interessi in materia di sicurezza» dello Stato datore di lavoro, nell'articolo 11 paragrafo 2 lettera d), mira essenzialmente a trattare le questioni relative alla sicurezza nazionale e alla sicurezza delle missioni diplomatiche e dei posti consolari”.

Sempre del duemila tredici è, poi, la ratifica del Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013. La legge in questione (L. 4 ottobre 2013 n. 118) prevede, all'art. 13, comma 3, che “Ciascuno Stato Parte presenterà annualmente al Segretariato entro il 31 maggio un rapporto sulle autorizzazioni o effettive esportazioni e importazioni di armi

⁶¹²Si v. i richiami alla fonte presenti in A. CHIUSOLO, *Immunità giurisdizionale e diritti inviolabili: una nuova frontiera per la giuristocrazia?*, In *Rassegna parlamentare*, fasc. 2, 2015, pp. 379 ss.

convenzionali previste dall'articolo 2 (1). I rapporti forniti saranno resi disponibili e distribuiti agli Stati Parte da parte del Segretariato. Il rapporto presentato al Segretariato potrà contenere le stesse informazioni fornite dallo Stato Parte ad altri pertinenti dispositivi delle Nazioni Unite, tra cui il Registro ONU delle Armi Convenzionali. I rapporti potranno escludere ogni informazione di natura commerciale sensibile o riguardanti la sicurezza nazionale”.

Dei passaggi che affrontano materie già consolidate entro l’alveo di operatività della sicurezza nazionale; come di una reiterazione tematica si può parlare con riferimento alla Legge 21 novembre 2014, n. 180.

La fonte, che ratifica l’accordo di cooperazione in materia di navigazione satellitare tra l’Unione europea e i suoi Stati membri e il Regno di Norvegia, stipulato a Bruxelles il 22 settembre 2010, prevede All’art. 2, comma 1, lettera e, la specifica definizione per la categoria giuridica “dell’informazione classificata”.

Essa è scolpita, dall’articolo di cui si discute, come una categoria concettuale, entro cui rientrano tutte quelle “informazioni, sotto qualsiasi forma, che devono essere protette da una divulgazione non autorizzata che potrebbe arrecare un pregiudizio, di vario grado, ad interessi fondamentali, tra i quali la sicurezza nazionale, delle parti o di singoli Stati membri”. Inoltre, l’articolo aggiunge che “La classificazione è indicata da una marcatura di classificazione. Una informazione di questo tipo è classificata dalle parti a norma delle leggi e dei regolamenti vigenti e deve essere protetta per impedirne l’eventuale perdita di riservatezza, integrità e disponibilità”. Profili regolatori che si è avuto modo di rilevare entro ciascun livello di intervento nomopoietico approfondito, e che richiamano la consolidata attenzione per una dettagliata disciplina dei prodotti riferibili al (sempre più giuridicamente sfuggente) progresso tecnologico.

Con la Legge 10 febbraio 2015, n. 15, poi, è possibile assistere alla riemersione di un tema, come l’esercizio del diritto al lavoro, che, anche se in via minoritaria, ha comunque fatto sentire la propria rilevanza nella costruzione semantica della sicurezza nazionale.

La fonte, che ha ratificato l’accordo fra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica federativa del Brasile riguardante lo svolgimento di attività lavorativa da parte dei familiari conviventi del personale diplomatico,

consolare e tecnico-amministrativo, stipulato a Roma l'11 novembre 2008, 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».

Sempre all'art. 6, ma della Legge 23 aprile 2015 n. 49, è possibile leggere una disposizione di eguale tenore.

La fonte, volta alla Ratifica dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica argentina riguardante lo svolgimento di attività lavorativa da parte dei familiari conviventi del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo (stipulato a Roma il 17 luglio 2003) prevede, infatti, che« L'autorizzazione a svolgere un'attività nello Stato ricevente sarà concessa per un periodo non superiore alla durata della missione del personale accreditato. 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».

Una disciplina, quella riferibile alle due fonti appena richiamate, che potrebbe rilevarsi come più stringente rispetto ai precedenti internazionali analizzati *supra*. Pertanto, dinnanzi ad un simile cambio di approccio potrebbe ricondursi una corrispondente variazione semantica della sicurezza nazionale, ovvero una accresciuta esigenza di sua tutela con il trascorrere del tempo.

Volendo, poi, proseguire l'ungo l'itinerario di ricerca, giova rivolgere uno sguardo, anche se pur superficiale, alla Legge 28 aprile 2015, n. 58. La fonte, che ratifica Gli Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 3 marzo 1980, adottati a Vienna l'8 luglio 2005, ed introduce norme di adeguamento dell'ordinamento interno, per quanto menzioni la sicurezza nazionale in occasione dell'art. 2, non apporta alcun cambiamento al mosaico interpretativo che occupa. Il richiamo all'istituto, infatti, si circoscrive ad una modifica del preambolo della Convenzione che, se pur manipolato, lascia invariato l'impatto della sicurezza nazionale sulla materia oggetto della fonte.

In occasione della promulgazione della Legge 15 giugno 2015, n. 89, invece, l'istituto di cui si discute ritorna a confrontarsi con la dimensione giurisdizionale. In particolare, la legge, ratificando il Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo degli Stati uniti messicani, stipulato a Roma il 28 luglio 2011, prevede, all'art. 3, lettera i Che "se lo Stato Richiesto ritiene che la concessione della estradizione possa compromettere la sua sovranità, la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico o altri interessi essenziali dello Stato ovvero determinare conseguenze contrastanti con i principi fondamentali della sua legislazione nazionale" egli vi si possa opporre.

Un riferimento alla sicurezza nazionale piuttosto forte, se si pensa (ad un tempo) alla materia interessata dalla fonte internazionale, come alla "solidità" di taluni sodalizi criminali attivi nei Paesi sottoscrittori, circostanza che rende questo strumento giudiziario ancor più prezioso.

Gli spunti rinvenienti dal rapporto tra l'Italia, e più in generale il Vecchio Continente, ed il contesto iberoamericano sono, poi, ulteriormente rilevabili entro il testo della Legge 24 luglio 2015, n. 120.

Con la legge di ratifica di cui si discute, è stato introdotto in seno all'ordinamento italiano il contenuto dell'Accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Colombia e la Repubblica di Perù, dall'altra, sottoscritto a Bruxelles il 26 giugno 2012.

Nel testo poc'anzi citato si può, infatti, leggere, ai commi 1 e 2, dell'art. 79, capo 4, Titolo III, che «Ciascuna delle parti trasmette per via elettronica ai punti di contatto istituiti dall'articolo 10 dell'accordo TBT, direttamente o tramite il

segretariato dell'OMC, le sue proposte di regolamenti tecnici e di procedure di valutazione della conformità o quelli adottati per far fronte a problemi urgenti di sicurezza, salute, protezione dell'ambiente o sicurezza nazionale, insorti o che rischiano di insorgere, conformemente all'accordo TBT. La trasmissione per via elettronica dei regolamenti tecnici e delle procedure di valutazione della conformità comporta un collegamento elettronico al testo completo del documento motivo della notifica o ad una sua copia.

Ciascuna delle parti pubblica o trasmette per via elettronica anche i progetti o le proposte di regolamenti tecnici e di procedure di valutazione della conformità o quelli adottati per far fronte a problemi urgenti di sicurezza, salute, protezione dell'ambiente o sicurezza nazionale, insorti o che rischiano di insorgere, che sono conformi al contenuto tecnico delle norme internazionali pertinenti”.

L'art. 81, comma 1, lettera d, inoltre, prevede che “Quando una parte 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”.

In fine, 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”.

La disciplina appena richiamata appare particolarmente sensibile in materia di sicurezza nazionale, alla luce dei plurimi riferimenti all'istituto presenti. Inoltre, la perentorietà dell'ultimo passaggio richiamato segnala come appaia agli Stati partner fuori discussione la capacità della sicurezza nazionale di incidere in modo macroscopico sul contenuto dell'accordo sottoscritto, quand'anche la sua

emersione dovesse essere mediata da altri fenomeni giuridico-economici come gli appalti pubblici.

Analogo tenore ha il testo della Legge 4 agosto 2015, n. 138, ove, al netto della differente formulazione, tornano alcune delle previsioni contenute nella Legge 24 luglio 2015, n. 120.

La fonte, volta alla ratifica dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea dall'altra (stipulato a Bruxelles il 6 ottobre 2010) prevede Al Capo 4, art. 4, comma 1, lettera g, che “Le Parti convengono di fare per quanto possibile uso delle buone pratiche di regolamentazione previste nell'accordo TBT. In particolare, le Parti convengono: di lasciare un intervallo di tempo sufficiente tra la pubblicazione delle regolamentazioni tecniche e la loro entrata in vigore affinché gli operatori economici dell'altra Parte possano conformarvisi, tranne nei casi in cui insorgano o rischino di insorgere problemi urgenti di sicurezza, sanità, protezione dell'ambiente o sicurezza nazionale, e, se possibile, di prendere nella dovuta considerazione le richieste ragionevoli di prorogare il termine concesso per formulare osservazioni”.

In fine, al Capo 6, art. 1, lettera g., viene ulteriormente affermato che “le misure di facilitazione degli scambi commerciali non pregiudicano il perseguimento di obiettivi politici legittimi, come la tutela della sicurezza nazionale, della salute e dell'ambiente».

Con la Legge 29 settembre 2015, n. 162, invece, l'analisi che occupa sfiora un tema apparentemente lontano dal tentativo ricostruttivo dell'istituto della sicurezza nazionale, ovvero la facoltà di accesso alla cittadinanza da parte del soggetto apolide.

Infatti, con la fonte appena citata, si è proceduto alla ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia⁶¹³, stipulata a New York il 30 agosto 1961.

In particolare, il primo riferimento alla sicurezza nazionale è rinvenibile nell'art. 1, comma 2, lettera c, ove viene sancito che «Uno Stato Contraente può disporre che

⁶¹³V. P. FARCI, *Apolidia*, Milano, Giuffrè Editore, 2012, pp. 175 ss.

la concessione della cittadinanza [...] sia soggetta a una o più delle seguenti condizioni: C) che la persona interessata non sia stata condannata per un reato contro la sicurezza nazionale né che sia stata oggetto di condanna detentiva per un termine uguale o superiore a cinque anni per un reato penale».

Questione che torna ad emergere, con qualche irrisoria variazione espositiva, con l'art.4, comma 2, lettera c.

Il passaggio, infatti, recita che “Uno Stato Contraente può stabilire [...] che la concessione della cittadinanza sia soggetta a una o più delle seguenti condizioni: C) che la persona interessata non sia stata condannata per un reato contro la sicurezza nazionale».

Misure, quelle riportate, che possono apparire irrilevanti ai fini della costruzione dell'identità giuridica della sicurezza nazionale, ma che (al contrario) svelano un profilo dell'istituto tutt'altro che trascurabile.

La sicurezza nazionale, infatti, come talvolta fatto notare nelle precedenti pagine, non ha solo un vincolo con “l'apparato”, con l'infrastruttura politico istituzionale. Essa si radica nella statualità olisticamente intesa. La qualcosa fa sì che il suo legame con lo Stato comunità sia rilevante al pari della sua connessione con la “Res pubblica”. Pertanto, affermare che il fatto che un soggetto abbia attentato alla sicurezza nazionale sia causa di esclusione, per il soggetto interessato dalla condotta, dall'esercizio del diritto di accesso alla Comunità interessata dall'istituto appare legittima. Al contrario, l'ammissibilità del riconoscimento in capo al soggetto di cui si discute della facoltà di divenire cittadino dello Stato contro cui ha agito vorrebbe dire erodere, anche se pur in modo apparentemente microscopico, il vincolo che lega la sicurezza nazionale allo Stato Comunità. Una erosione che si dimostra microscopica solo in apparenza, tanto nella sua dimensione sistemica quanto in quella simbolica. La prima, riguarda la possibilità di simili fattispecie di affastellarsi nel corso del tempo, rendendo quelle “lesioni microscopiche” una concreta e tangibile minaccia per la statualità. Sul piano simbolico, invece, ammettere che il popolo sovrano accetti al proprio interno un soggetto che ha attentato all'esistenza dello Stato potrebbe,, apparire come una rinuncia da parte del primo della “dignità” che gli è propria ed è propria delle sue istituzioni, ma anche , e forse soprattutto) di quel patrimonio di principi che costituiscono l'esistenza

dell'identità costituzionale a cui il popolo e le istituzioni ispirano, o dovrebbero ispirare, la propria esistenza nel mondo.

Tornando alla ricostruzione cronologicamente orientata delle fonti interessate dalla sicurezza nazionale, occorre svolgere un richiamo , anche se superficiale, alla Legge 29 settembre 2015, n. 166.

La fonte, che ha ratificato l'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 (stipulato a Roma il 13 dicembre 2013) richiama, con l'art. 6, comma 2, quanto precedentemente rilevato con gli analoghi accordi tra la Repubblica italiana ed i Paesi di area ibero-americana.

In dettaglio, il passaggio citato recita 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».

Con il Decreto Legge n. 174, del 30 ottobre 2015, il focus dell'analisi ritorna sui rapporti che la sicurezza nazionale ha con la materia militare. Nello specifico, la fonte di cui si discute, convertita con modificazioni dalla L. 11 dicembre 2015, n. 198, Affronta la Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, le iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e la partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione.

Ai fini del lavoro che occupa, pare opportuno richiamare il Capo I, art. 7 bis, comma 1, il quale prevede che “Il Presidente del Consiglio dei ministri, acquisito il parere del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, emana, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 3 agosto 2007, n. 124, disposizioni per l'adozione di misure di intelligence di contrasto, in situazioni di crisi o di emergenza all'estero che coinvolgano aspetti di sicurezza nazionale o per la protezione di

cittadini italiani all'estero, con la cooperazione di forze speciali della Difesa con i conseguenti assetti di supporto della Difesa stessa”.

Un riferimento normativo che evidenzia con forza quanto parlare di sicurezza nazionale in prospettiva militare non si limiti ad interessare le minacce esogene ad un qualche “asset strategico” interno al territorio nazionale. Di contro, con il passaggio appena esposto, si afferma come l’istituto di cui si discute possa essere sollecitato da minacce riferibili perfino all’integrità psicofisica del singolo cittadino, la cui tutela parrebbe in grado di incidere sulla Statualità anche quando collocato al di fuori del territorio nazionale.

Un ulteriore passaggio degno di nota è poi l’art. 7 ter, comma 1, introdotto dal D. L. 9 agosto 2022, n. 115, nella sua formulazione a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione n. 142, del 21 settembre 2022.

Questo articolo stabilisce che “Il Presidente del Consiglio dei ministri, acquisito il parere del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica e sentito il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, emana, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 3 agosto 2007, n. 124, disposizioni per l'adozione di misure di intelligence di contrasto in ambito cibernetico, in situazioni di crisi o di emergenza a fronte di minacce che coinvolgono aspetti di sicurezza nazionale e non siano fronteggiabili solo con azioni di resilienza, anche in attuazione di obblighi assunti a livello internazionale. Le disposizioni di cui al primo periodo prevedono la cooperazione del Ministero della difesa e il ricorso alle garanzie funzionali di cui all'articolo 17 della legge 3 agosto 2007, n. 124».

Un frammento che rafforza quanto affermato con riferimento al Capo I, art. 7 bis, comma 1, accrescendo l’orizzonte problematico, e dunque il perimetro d’azione dell’istituto, interessando il cd. “Dominio cibernetico”.

L’affresco dei contributi riferibili al duemila quindici si chiude con la legge di Ratifica dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Kazakhstan di cooperazione nel contrasto alla criminalità organizzata, al traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope, di precursori e sostanze chimiche impiegate per la loro produzione, al terrorismo e ad altre forme di criminalità, stipulato a Roma il 5 novembre 2009.

La fonte in questione (L. 7 dicembre 2015 n. 216) Prevede, all'art. 6, come “Ai fini del contrasto del terrorismo, gli organi competenti delle Parti, conformemente alle rispettive legislazioni nazionali, scambieranno informazioni, in particolare su atti terroristici pianificati e compiuti, sui relativi preparativi, sulle forme e sui metodi del loro compimento, sui gruppi terroristici, nonché sulle persone che nel territorio dello Stato dell'altra Parte pianificano, compiono o hanno compiuto reati contro gli interessi dell'altra Parte. Lo scambio delle informazioni su persone sospettate di appartenere ad organizzazioni estremiste si effettuerà in ciascun caso concreto se ciò si rendesse necessario per il contrasto degli atti terroristici o per la prevenzione dei reati che rappresentano una minaccia sostanziale per la sicurezza nazionale e pubblica. Tale scambio dovrà avvenire esclusivamente fra le unità di antiterrorismo dei competenti organi delle Parti».

Il passaggio riportato riapre un tema trattato, a più riprese, nel corso di questo lavoro: il rapporto tra sicurezza nazionale ed ordine pubblico. Pare tuttavia rinvenibile nella disposizione una chiara cesura tra i due istituti. Infatti, proprio la chiosa del passaggio parla di “prevenzione dei reati che rappresentano una minaccia sostanziale per la sicurezza nazionale e pubblica».

Se si parlasse di sicurezza nazionale ogni qualvolta vi fosse una minaccia all'ordine pubblico, non occorrerebbe la specificazione riportata, tuttavia, è pur vero che vi sono fattispecie che, nonostante la loro riferibilità a quest'ultimo, incidono sulla *tranquillitas* del cittadino solo in via strumentale, poiché finalisticamente orientate a generare nocumento alla sicurezza nazionale; come efficacemente dimostrabile se ci si sofferma a pensare a quelle condotte criminali riferibili al fenomeno terroristico.

Il duemila sedici, poi, si apre con un nuovo intervento in favore dei familiari dei membri delle sedi diplomatiche e consolari, che (reiterando una prassi sufficientemente approfondita) ripropone il modello rilevato in occasione delle relazioni italo-iberoamericane.

In particolare, ci si riferisce alla legge 5 aprile 2016, n. 53, con la quale è stato ratificato l'accordo fra la Repubblica italiana e la Repubblica orientale dell'Uruguay riguardante lo svolgimento di attività lavorativa da parte dei familiari conviventi

del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo, stipulato a Roma il 26 agosto 2014.

L'art. 6, comma 2, al pari delle precedenti fonti analizzate, afferma 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».

Con la Legge 6 aprile 2016, n. 56, invece, il focus dell'analisi si sposta sul grado di rilevanza che la sicurezza nazionale esercita sulle relazioni tra l'Unione Europea ed il Vietnam. In particolare, la legge in questione, 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, stipulato a Bruxelles il 27 giugno 2012, prevede al Titolo VIII, art. 62, uno specifico passaggio dedicato alla tutela della sicurezza nazionale.

L'articolo, 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».

Una previsione tranchant, che si oppone alla dimensione collaborativa, rinvenibile nella successiva Legge 11 luglio 2016, n. 139.

La fonte in questione, funzionale alla ratifica dell'Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale, dall'altra, prevede con la Parte IV, Titolo II, capo 4, art. 135, comma 1, lettera B, un dettagliato quadro normativo, in cui l'esercizio dell'istituto si colloca a margine di un dialogo con i partner.

Nello specifico, l'accordo (stipulato a Tegucigalpa il 29 giugno 2012) stabilisce che «Le parti convengono: nel caso di notifiche effettuate in applicazione dell'accordo TBT, di concedere all'altra parte un periodo di almeno sessanta giorni dalla notifica per la formulazione di osservazioni scritte sulla proposta, tranne nei casi in cui insorgano o rischino di insorgere problemi urgenti di sicurezza, sanità,

protezione dell'ambiente o sicurezza nazionale, e convengono, se possibile, di prendere nella dovuta considerazione le richieste ragionevoli di proroga del termine concesso per formulare osservazioni. Tale periodo sarà prorogato se lo raccomanda il comitato TBT dell'OMC».

Inoltre, con l'art. 138, comma 2, lettera B, è anche previsto che «ove ciò sia necessario considerato il rischio che i prodotti rappresentano per la salute o la vita dell'uomo, degli animali o delle piante, per l'ambiente o la sicurezza nazionale, le parti possono: i) esigere l'approvazione, la registrazione o la certificazione delle etichette o marcature come condizione imprescindibile per la vendita sui rispettivi mercati; o ii) stabilire prescrizioni circa le caratteristiche fisiche o la concezione delle etichette, in particolare l'obbligo di far figurare le informazioni su una parte specifica del prodotto o di rispettare un determinato formato o una data dimensione».

In fine, la fonte dismette parzialmente "l'approccio dialogante" per specifici settori; prevedendo con la Parte V, art. 357, comma 1, lettera b, n. IV che «Nessuna disposizione del presente accordo può essere interpretata come tale da: [...] impedire alle parti di intraprendere qualsiasi azione esse considerino necessaria per la protezione dei loro interessi essenziali di sicurezza: [...] in relazione ad appalti pubblici indispensabili ai fini della sicurezza nazionale o della difesa nazionale».

Il precedente approccio *tranchant*, segnalato con riferimento ai rapporti tra U.E. e Vietnam, nonché in riferimento all'ultima disposizione citata, riemerge, sempre in un orizzonte eurasiatico, con la Legge 3 ottobre 2016, n. 186.

La fonte in questione ratifica l'accordo di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica dell'Iraq, dall'altra (adottato a Bruxelles l'11 maggio 2012) come l'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra (sottoscritto a Phnom Penh l'11 luglio 2012).

A rilevare ai fini di questa analisi è il primo accordo, e segnatamente il Titolo II, sezione II, art. 30, comma 1, lettera B, n. IV, 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».

Inoltre, con il Titolo II, sez. V, capo II, art. 42, comma 6 Viene 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”.

Con la Legge 3 ottobre 2016, n. 188, emerge un ulteriore profilo di interesse. La sicurezza nazionale intercetta il governo dei “flussi doganali”.

La fonte, infatti, volta alla ratifica dell'Accordo di mutua assistenza amministrativa in materia doganale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo degli Stati uniti messicani, stipulato a Roma il 24 ottobre 2011, afferma (in seno al suo Preambolo) che «le infrazioni alla Legislazione Doganale pregiudicano gli interessi economici, fiscali, culturali, commerciali, sociali, industriali e agricoli nonché la sicurezza nazionale dei rispettivi Paesi”.

Un ulteriore passaggio della L. n. 188 del duemila sedici, inoltre, ritorna sul tema della sicurezza nazionale, in occasione della formulazione del significato dell’espressione «danno sostanziale»

Nello specifico, l’art. 1, c. 5, stabilisce che essa indichi «il danno che potrebbe essere causato da un uso illegittimo dei precursori chimici; dalla movimentazione illegittima di merci pericolose, di armi nucleari, chimiche, biologiche e di armi di distruzione di massa; da cibi contaminati o da merci o mezzi di trasporto sospettati di rappresentare un pericolo per l'ambiente, per la sicurezza nazionale, per la salute dell'uomo o per la sicurezza della catena logistica del commercio internazionale”.

Pur ritenendo opportuno non indugiare poi sul contenuto della cronologicamente successiva Legge 21 dicembre 2016 n. 249, poiché affronta il tema della sicurezza nazionale solo nell’ottica della determinazione dei profili di correlazione” tra gli standard di classificazione delle informazioni tra l’Italia ed alcuni partner europei, pare comunque doveroso segnalare le coordinate essenziali di questo richiamo.

La fonte, infatti, volta alla Ratifica dell'Accordo tra il Governo della Repubblica di Slovenia, il Governo di Ungheria e il Governo della Repubblica italiana sulla Multinational Land Force (MLF), stipulato a Bruxelles il 18 novembre 2014, prevede il richiamo di cui sopra in corrispondenza dell'art. 10, comma 4, ove è indicato uno schema di reciprocità delle differenti classifiche di segretezza informativa.

La Legge 25 gennaio 2017, n. 10, atta alla Ratifica dell'Accordo di cooperazione tra il Ministero dell'interno della Repubblica italiana e il Ministero degli affari interni della Repubblica di Azerbaijan, firmato a Roma il 5 novembre 2012, fa riemergere (con l'art. 4, comma 5) un approccio piuttosto asciutto al tema.

É, infatti, previsto da quest'articolo come Ciascuna parte coinvolta dall'accordo possa «non soddisfare, in tutto o in parte, l'attuazione della richiesta qualora questa non sia conforme alle disposizioni dell'Accordo o metta a repentaglio la sicurezza nazionale o sia in contrasto con la legislazione e gli interessi nazionali, nonché con gli impegni assunti a livello internazionale».

Sinteticità che ritorna anche con la successiva Legge 25 gennaio 2017, n. 12, con la quale è stato ratificato il Memorandum d'Intesa sulla lotta alla criminalità tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo dello Stato del Qatar, sottoscritto a Roma il 16 aprile 2012.

In dettaglio, l'art. 5 stabilisce che «Ciascuna delle due Parti può respingere in tutto o in parte qualsiasi richiesta presentata dall'altra Parte, qualora creda che la richiesta sia in conflitto con la sovranità, la sicurezza nazionale o l'interesse pubblico dello Stato o se la richiesta contrasta con un ordine o una sentenza giudiziaria».

Delle previsioni che non arricchiscono l'analisi di nuovi contenuti, pur tuttavia lasciando intravedere come tanto più ci si allontani dalle relazioni nord-atlantiche tanto più gli schemi regolatori si fanno dettagliati, rigidi o, comunque, caratterizzati da ampi margini di deroga in ragione della sicurezza nazionale. Si potrebbe forse affermare che l'istituto possa rappresentare per lo Stato contraente una potenziale via di fuga dai propri impegni internazionali, qualora gli equilibri geopolitici ad essi sottesi dovessero mutare nel tempo.

Una tesi che trova, poi, ulteriori riscontri nella Legge 12 ottobre 2017, n. 151.

Con la fonte di cui si discute, sono stati ratificati svariati accordi internazionali, tra i quali figura l'accordo euromediterraneo nel settore del trasporto aereo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, e il Governo dello Stato d'Israele, dall'altro, sottoscritto a Lussemburgo il 10 giugno 2013.

Nello specifico, a rilevare ai fini dell'analisi è il titolo II, art. 14, comma 14, ove viene sancito che «Fatto salvo il presente articolo, le parti contraenti concordano che nessuna delle parti è tenuta a rivelare informazioni che possano compromettere la sicurezza nazionale di ciascuna delle parti contraenti».

Con la Legge 8 maggio 2019, n. 42, l'orizzonte si fa, in un certo senso, ancor più delicato.

La fonte in questione, che ha ratificato l'accordo di dialogo politico e di cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Cuba, dall'altra, sottoscritto a Bruxelles il 12 dicembre 2016, si caratterizza per una peculiare formula espositiva, contenuta nella Parte II, art. 6, comma 3.

Una peculiarità che non lascia spazio a fraintendimenti, come agevolmente desumibile dalla lettura del passaggio citato, il quale sancisce che «Le parti ribadiscono il diritto naturale di legittima difesa sancito dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite e il diritto di ciascuno Stato di fabbricare, importare e detenere armi leggere e di piccolo calibro a scopo di difesa e per salvaguardare la sicurezza nazionale, nonché per poter partecipare a operazioni di mantenimento della pace conformemente alla Carta delle Nazioni Unite e in base alle decisioni di ciascuna delle parti».

Nel quadro delle relazioni tra la Repubblica Italiana e la Repubblica del Kazakhstan poi sono emersi, nel corso del duemila diciannove, ulteriori elementi degni di nota. Nello specifico, a rilevare è la Legge 24 luglio 2019 n. 90, e segnatamente l'art. 3, lettera H del Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Kazakhstan, stipulato ad Astana il 22 gennaio 2015 (e che nella predetta legge ha trovato occasione di ratifica).

Il riferimento normativo di cui sopra prevede che L'extradizione non possa essere «concessa se: [...] la Parte Richiesta ritiene che la concessione dell'extradizione possa compromettere la propria sovranità, sicurezza nazionale; ordine pubblico, o

altri interessi dello Stato o essere contraria alla propria Costituzione o ai principi fondamentali della propria legge».

In occasione della promulgazione della Legge 22 aprile 2021, n. 60, poi, riemerge il rapporto tra la sicurezza nazionale e la dimensione tecnologica. Nello specifico, a seguito della Ratifica del Protocollo di emendamento alla Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, stipulato a Strasburgo il 10 ottobre 2018, viene stabilito, all'art. 25, c. 4, che la Lettera c dell'articolo 16 della Convenzione (nuovo articolo 20) venga «sostituita dalla seguente: [...] c “Il rispetto della richiesta sarebbe incompatibile con la sovranità, la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico della Parte dalla quale è stata designata, o con i diritti e le libertà fondamentali delle persone soggette alla giurisdizione di tale Parte”».

Sensibilità tecnologica, quella dell'attuale operatività della sicurezza nazionale, che trova ulteriori profili con la Legge 29 aprile 2021, n. 74.

La fonte, volta alla ratifica dell'Accordo di cooperazione fra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sui programmi europei di navigazione satellitare, sottoscritta a Bruxelles il 18 dicembre 2013, richiama con la Parte 1, art. 2, comma 10 La già rilevata definizione di «Informazioni classificate».

» Esse, infatti, sono qualificate, al pari di quanto si è avuto modo di leggere sul punto nei precedenti riferimenti normativi, come «informazioni, sotto qualsiasi forma, che devono essere protette da una divulgazione non autorizzata che potrebbe arrecare un pregiudizio, di vario grado, ad interessi fondamentali, tra i quali la sicurezza nazionale, delle parti o di singoli Stati membri. La classificazione delle informazioni è indicata da un contrassegno di classificazione. Un'informazione di questo tipo è classificata dalle parti conformemente alla normativa e alla regolamentazione applicabili e deve essere protetta per impedirne l'eventuale perdita di riservatezza, integrità e disponibilità».

Del duemila ventidue e, poi, il nuovo richiamo alla sicurezza nazionale in tema di immigrazione. In particolare, la Legge 5 agosto 2022 n. 117, con la quale è stato ratificato l'accordo tra la Repubblica italiana e il Canada in materia di mobilità giovanile, affronta l'istituto nel quadro dell'art. 5, commi 2 e 3.

Nello specifico, i richiami alla sicurezza nazionale si inseriscono a margine delle procedure sottese all'autorizzazione dei cittadini italiani e canadesi a svolgere un'attività lavorativa entro il territorio dello Stato a cui non si riferisce il proprio status di cittadinanza.

In particolare, al comma 2, è stabilito che “Nel rispetto della legislazione e dei regolamenti applicabili in materia di immigrazione, nonché di considerazioni relative all'interesse pubblico, all'ordine pubblico, alla sicurezza nazionale e alla salute pubblica: (a) il Canada rilascia a cittadini italiani idonei, una lettera di presentazione e, ove previsto, un visto di residenza temporanea”. Un documento, la lettera di presentazione, funzionale al rilascio, una volta presenti su territorio canadese, del permesso di lavoro valido per l'intero periodo di soggiorno autorizzato.

Quanto al comma 3, ad essere interessato dalla fonte è l'iter sotteso alla permanenza di cittadini canadesi su territorio italiano. In questo caso è previsto che “Nel rispetto della legislazione e dei regolamenti applicabili in materia di immigrazione, nonché di considerazioni relative all'interesse pubblico, all'ordine pubblico, alla sicurezza nazionale e alla salute pubblica: a) L'Italia rilascia, ai cittadini canadesi idonei, un visto», funzionale all'avvio delle «procedure necessarie per svolgere attività lavorativa in Italia per i cittadini» canadesi.

In fine, l'ultimo intervento degno di menzione è la Legge 11 luglio 2023, n. 94. Essa ha ratificato l'accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Moldova in materia di sicurezza sociale, sottoscritto a Roma il 18 giugno 2021.

Nell'allegato al presente accordo, e segnatamente all'interno del suo comma 5, dedicato alle Modalità d'esercizio dei diritti previsti in seno alla fonte, vi sono taluni riferimenti meritevoli di approfondimento.

Viene, infatti, previsto che «I diritti degli Interessati possono essere limitati, in misura necessaria e proporzionata in una società democratica, per salvaguardare importanti obiettivi di interesse pubblico riconosciuti dalle Parti nello spirito di reciprocità proprio della cooperazione internazionale. Rientrano in questo ambito la tutela dei diritti e delle libertà altrui, la sicurezza nazionale, la difesa, la prevenzione, l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati, nonché lo svolgimento di una funzione di controllo, ispezione o regolamentazione connessa,

anche occasionalmente, alle attività esecutive e di vigilanza delle Istituzioni, operanti nell'esercizio dei pubblici poteri di cui sono investite. Le predette limitazioni, da disciplinare per legge, possono permanere solo finché persiste la ragione che le ha originate».

Il passaggio appena citato appare particolarmente suggestivo poiché rappresenta, in un certo senso, un affresco di ciò che è ad oggi, la sicurezza nazionale. Sono infatti rilevabili le principali direttrici sistemiche del processo ermeneutico di questo istituto che, pur ancora restando privo di una chiara definizione, trova, nel passaggio che occupa, un utile, se pur non pienamente realizzato, quadro di sintesi. Una cristallizzazione che, da un lato, offre un catalogo delle principali materie di interesse del paradigma nazional-securitario, dall'altro i profili giuridici inerenti all'effettiva realizzazione degli interventi in materia.

Si pensi, in tal senso, all'espresso richiamo ai parametri di necessità e proporzionalità di qualsivoglia limitazione di libertà in nome di questa tutela. A ciò si aggiunge la necessaria matrice democratica di simili limitazioni (che più volte si è avuto modo di incontrare nelle precedenti pagine), altresì gli ancoraggi internazionali degli interventi securitari di cui si discute. Degli ancoraggi traducibili nella compatibilità degli interventi in materia di sicurezza nazionale con i processi di cooperazione internazionale.

In fine, ma non per importanza, la necessità di leggere l'istituto come un'opzione d'azione dei pubblici poteri finalizzata alla garanzia di specifici interessi pubblici, la cui tutela passa per la realizzazione di un potenziale nocumento dell'effettività delle libertà civiche. Un nocumento che, tuttavia, deve essere temporalmente e legislativamente circoscritto, la cui legittimità permane solo finché persiste la ragione che ha attivato l'intervento securitario.

CAPITOLO 3

LA SICUREZZA NAZIONALE. TRA ISTANZE DI DEMOCRATIZZAZIONE E PROSPETTIVE DI LUNGO TERMINE

3.1 L'Amministrazione della sicurezza nazionale tra prospettive di reductio ad unitatem e il mito del "dividi et democratizza" - 3.2 Il principio autonomistico nella custodia dei custodi: il COPASIR ed il ruolo di regioni ed enti locali nella tutela costituzionalmente orientata della sicurezza nazionale - 3.3 Il perimetro di tutela degli operatori e la giustiziabilità dei loro "sconfinamenti": i presupposti di alcune "guarentigie funzionali" ed il possibile ruolo della Consulta nel governo del loro abuso - 3.4. Dal presidio della polis a quello dell'oikos: il peso della dimensione economica nel governo della sicurezza nazionale

3.1 L'Amministrazione della sicurezza nazionale tra prospettive di reductio ad unitatem e il mito del "dividi et democratizza"

Svolta una ricognizione delle tracce dell'istituto rinvenibili nella produzione normativa nazionale, unionale ed internazionale, si rende necessario spostare il *focus* dell'analisi sulla concreta manifestazione istituzionale della sicurezza nazionale. Un cambio di passo che, al pari del precedente capitolo, si ritiene essere funzionale al completamento di quel processo deduttivo, in esito al quale poter addivenire ad una effettiva determinazione del perimetro teorico e pratico della declinazione securitaria.

Tuttavia, prima di analizzare in dettaglio la complessa infrastruttura istituzionale deputata all'amministrazione della sicurezza nazionale, si rende necessario sviluppare, per sommi capi, una ricostruzione storica dell'*iter* evolutivo che ha coinvolto, sin dall'avvento dell'unità d'Italia, il cd. "comparto *intelligence*".

Attività ricostruttiva necessaria non per soddisfare un pur avvertito bisogno di puntualità analitica, ma al fine di comprendere in che misura il "futuro" possa o non

possa, debba o non debba, aderire alle scelte già assunte dal legislatore in un tutto sommato recente passato.

Svolte queste premesse di metodo, occorre dedicarsi al merito della questione e, in tal senso, pare opportuno evidenziare come nel 1855 e dunque in limine della concretizzazione del processo di unificazione nazionale, si assistette alla nascita dei primi servizi segreti italiani, inquadrati nei ranghi della Regia Armata Sarda⁶¹⁴.

Questa unità equestre dell'esercito sabaudo svolgeva attività ricognitive, volte al controllo quantitativo e qualitativo delle attività poste in essere dalle truppe nemiche.

Una volta compiutasi l'unità nazionale, vide poi la luce, nel 1863, l'Ufficio Informazioni dello Stato Maggiore del Regio Esercito. Un corpo di polizia informativa il cui coordinamento venne affidato al colonnello Edoardo Driquet che a seguito delle sconfitte militari del 1866⁶¹⁵ (imputate all'inefficienza di questa unità) verrà sciolto, per tornare a vedere la luce a distanza di ventiquattro anni.

Il rinnovato organo di intelligence del 1890, denominato Ufficio I, svolgeva attività di polizia e controspionaggio, finalizzate al contrasto di eventuali fenomeni di acquisizione informativa, poste in essere da parte di "servizi stranieri", in special modo quelli francesi ed austro-ungarici) ai danni del Paese

Pare opportuno evidenziare come sin dagli albori dell'intelligence italiana, nonostante l'attività ricognitiva e di disturbo portata avanti da personale militare, spesso su terra, molte furono le attività poste in essere da parte di civili, le quali interessarono anche il "dominio marittimo". Si pensi, in tal senso, a figure quali esploratori, missionari e mercanti appartenenti alla flotta dell'imprenditore e armatore genovese Raffaele Rubattino⁶¹⁶.

A seguito del crescente accostarsi alle minacce di attori statuali quelle di matrice interna, tra le quali spiccano per importanza i moti insurrezionalisti sottomessi alla

⁶¹⁴V.A. CANZILLA, A. PANI, G. OTTONELLO, *I servizi segreti italiani, ieri ed oggi*, in *Analytica for intelligence and security studies*, maggio 2020.

⁶¹⁵ Ci si riferisce, in tal senso, alle battaglie di Custoza e Lissa.

⁶¹⁶V. P. PICCIONE (a cura di), *Raffaele Rubattino. Un armatore genovese e l'Unità d'Italia*, Cinisello Balsamo, Silvana Editoriale, 2010.

crescita del movimento operaio⁶¹⁷, fu possibile assistere alla concreta affermazione di un modello di amministrazione della sicurezza nazionale fondato sul c.d. “doppio binario”.

Un processo di stabilizzazione che si risolse nella nascita dell’Ufficio Riservato del Ministero dell’Interno, al quale facevano capo le strutture deputate al presidio tanto civile quanto militare della sicurezza nazionale; ufficio fatto poi confluire in seno al Corpo di Stato Maggiore dell’Esercito.

Giova segnalare come già negli anni dieci del XX secolo, vi fu chi, come il colonnello Rosolino Poggi palesasse dei dubbi circa la configurazione del comparto. Egli, infatti, in qualità di ufficiale a comando dell’ufficio, evidenziò la necessità di un intervento di riforma del servizio di intelligence. Una richiesta che, tuttavia, non trovò riscontro politico alcuno⁶¹⁸.

Dubbi che, al contrario, trovarono nel 1916 tragici riscontri, in occasione dell’affondamento della nave da battaglia della regia marina Leonardo da Vinci⁶¹⁹, in conseguenza di talune disfunzioni dell’ufficio di cui si discute. È doveroso però segnalare come, al di là dell’ipotesi esposta, la vicenda resti ancora oggi avvolta da una bruma di incertezza, in ragione del fatto che sull’affondamento vennero fatti circolare ulteriori possibili scenari. Queste “possibili verità” vedevano la Da Vinci essere stata vittima di un sabotaggio austriaco, ovvero oggetto dell’esplosione accidentale di un suo deposito di munizioni.

Con il 1919 l’auspicio di riforma trovò un’effettiva realizzazione, traducendosi nella chiusura dell’ufficio “Centrale di Investigazione” e nella inaugurazione della Divisione Affari Generali e Riservati” (DAGR).

Questo nuovo ente si articolava a sua volta in una serie di uffici specializzati. Si pensi, in tal senso, alla Sezione ordine pubblico ed a quella “stranieri”.

⁶¹⁷V. F. SOVERINA, *Il movimento operaio e socialista nel Novecento. Una rassegna bibliografica internazionale*, in *Il Ponte*, fasc. 2-3, 2004, pp. 278 ss.

⁶¹⁸V. F. TODERO, *Terra irredenta, terra incognita. L’ora delle armi al confine orientale d’Italia 1914-1918*, Bari, Editori Laterza, 2023.

⁶¹⁹I. D’ADDARIO, *Il processo per l’approfondimento della R.N. Leonardo Da Vinci*, in *Annali del Dipartimento ionico in sistemi giuridici ed economici del mediterraneo, società, ambiente, culture*, anno IV, 2016

Appare, sul punto, opportuno evidenziare come persista, anche a seguito di questa riforma, il c.d. “doppio binario” interno-esterno. Inoltre, la stessa scelta di sussumere la gestione delle minacce alla sicurezza nazionale entro la categoria dell’ordine pubblico dimostra in che misura, l’attività posta in essere dal rinnovato comparto intelligence, potesse incidere sul tessuto economico-sociale con estrema pervasività. La seconda sezione, poi, mirava al controllo delle attività poste in essere da soggetti stranieri su territorio nazionale, godendo della titolarità del potere di espulsione di questi ultimi, ogni qualvolta a costoro fosse ascrivibile l’adozione di condotte illecite.

Anche in questo caso, per quanto mutata la prospettiva soggettiva (non più il suddito ma lo straniero) restava invariata la prospettiva oggettiva, concepita quale unico crogiolo in cui ogni minaccia alla sicurezza nazionale potesse essere trattata come una minaccia all’ordine pubblico ed ogni questione connessa all’ordine pubblico dovesse essere trattata con gli stessi strumenti investigativi e repressivi propri della sicurezza nazionale.

Con l’avvento del fascismo, l’ente di cui si discute (e più in generale l’intero comparto intelligence) venne interessato da ulteriori interventi di riforma.

Il DAGR fu, infatti, integrato con una ulteriore sezione, denominata “Ufficio speciale movimento sovversivo” in chiave anticomunista, come venne istituito, sempre nel quadro del medesimo organo, un ufficio di polizia denominato “Organizzazione per la Vigilanza e la Repressione dell’Antifascismo” (OVRA), che svolse, per tutta la stagione politica funzioni di spionaggio politico⁶²⁰.

Ulteriori interventi riformatori si debbono, poi, al 1927, anno in cui si ebbe l’istituzione del “Servizio di Informazioni Militare” (SIM)⁶²¹, nel quadro del Comando di Stato Maggiore dell’Esercito a cui vennero affidate funzioni di spionaggio e controspionaggio, alla cui realizzazione avrebbero concorso il “SIA” (Servizio Informazioni dell’Aeronautica) ed il “SIS” (Servizio Informazioni Segrete della Marina).

⁶²⁰V. G. PARDINI (a cura di), *La verità sull’Ovra*, Milano, Le Lettere, 2005

⁶²¹ V. per un inquadramento storico del SIM, M. ROATTA, *Sciacalli addosso al S.I.M.*, Milano, Mursia, 2018

A distanza di tredici anni, poi, il controspionaggio verrà sottratto al SIM, per essere affidato al CSMSS (reparto Controspionaggio Militare e Servizi Speciali)⁶²².

La configurazione della struttura deputata al presidio della sicurezza nazionale subì, nel quarantatré, una ulteriore riforma. Si ebbe, in quest'anno, la nascita "dell'Ufficio informazioni e collegamento", incardinato nel quadro del reparto operazioni del comando supremo; al cui interno le attività, riferibili alla declinazione civile della sicurezza nazionale, vennero ripartite tra la "Sezione Zuretti" (titolare di funzioni organizzative e d'analisi), la "Sezione Calderini" (deputata allo svolgimento di attività spionistiche) e la "Sezione Monsignore" (che assorbì le mansioni riferibili al controspionaggio).

Una riforma dalla natura transitoria, in ragione del fatto che, già nel quarantaquattro, il comparto fu ancora una volta sottoposto ad un intervento di ridefinizione organizzativa.

Si ebbe infatti ad un anno di distanza la nascita del SIS (ovvero del Servizio Informazioni Speciali) ulteriormente sostituito, nel quarantotto, "dall'UAR" (Ufficio Affari Riservati⁶²³), incardinato in seno al Ministero dell'Interno.

Quanto al SIM, del 1949 è la sua sostituzione da parte del Servizio Informazioni Forze Armate, o SIFAR, incardinato nel quadro del Ministero della Difesa. Inoltre, al medesimo anno si deve l'istituzione del SIOS (Servizio Informazioni Operative e Situazione). Un organo che potrebbe dirsi "complesso", poiché tripartito, essendo presente in ciascuna delle forze armate in cui si articolava, e si articola tutt'ora, il cd. Comparto difesa della Repubblica Italiana.

Anche il SIOS vide, questa volta a distanza di decenni, la propria sostituzione ad opera del "riformatore". Le sue funzioni, infatti, vennero assorbite, nel 2001, dal RIS (Reparto Informazioni e Sicurezza) incardinato presso lo Stato maggiore della Difesa.

Nel 1965, poi, il SIFAR venne sciolto nel quadro di una riforma degli assetti organizzativi della difesa. Le sue funzioni transitarono, ad un anno di distanza, al

⁶²²V. A. ACAMPORA, *Senza licenza di uccidere. Operazioni segrete militari italiane. 1935-1943*, Bologna, Odoya, 2017.

⁶²³Per un inquadramento storico di questo "ufficio", si rinvia a G. PACINI, *La spia intoccabile. Federico Umberto D'Amato e l'Ufficio Affari Riservati*, Torino, Einaudi, 2021

neonato SID, Servizio Informazioni Difesa, il quale venne espressamente incaricato dello svolgimento di compiti informativi di tutela del segreto militare e di ogni altra attività di interesse nazionale per la sicurezza e la difesa del Paese.

Questo nuovo “soggetto” avrebbe dovuto porre in essere interventi volti alla prevenzione di ogni azione dannosa al potenziale difensivo del Paese», ovvero ad ogni eventuale attività di controspionaggio.

Quanto ai profili organizzativi intramoenia dell’organo, esso si articolava in cinque uffici.

Il primo titolare di compiti offensivi (ovvero impegnato nella ricerca di informazioni utili all’attività di intelligence) era denominato “ufficio R”. La seconda unità era poi dedicata a “mansioni difensive” (funzionali alla garanzia del segreto e della sicurezza interna) rubricata “Ufficio D”. La terza, denominata ufficio USI, era incaricata della tutela preventiva e statica del segreto. In fine, vi era il Reparto S e l’ufficio I, dedicati rispettivamente alla c.d. “situazione” ed alla sicurezza esterna.

A poco meno di un decennio di distanza, venne avvertita l’esigenza di intervenire nuovamente sulla materia, anche e soprattutto in ragione dell’esigenza di far fronte alla diffusa e politicamente trasversale emersione della minaccia terroristica⁶²⁴.

Nel 1974, infatti, venne istituito il IGAT (Ispettorato generale per l’azione contro il terrorismo) che, tuttavia, verrà ulteriormente sostituito dal servizio di sicurezza (SDS) nel 1976.

La travagliata storia del governo della sicurezza nazionale trovò, poi, ad appena un anno di distanza, un nuovo e ben più rilevante punto di svolta. È, infatti, del 1977, la prima grande riforma organica del settore di età repubblicana.

Si ebbe, con la l. del 24 ottobre 1977, n. 801⁶²⁵ la nascita dei c.d. servizi per le informazioni e la sicurezza. La fonte, oltre a disciplinare quello che, non senza un grado di approssimazione, è stato definito “comparto intelligence”, affrontò anche

⁶²⁴Per una lettura di ampio respiro sul tema, v. A. VENTRONE (a cura di), *I dannati della rivoluzione. Violenza politica e storia d'Italia negli anni Sessanta e Settanta*, Macerata, EUM, 2010.

⁶²⁵V. A. PACE, *I “fatti eversivi dell’ordine costituzionale” nella legge n. 801 del 1977 e nella legge n. 124 del 2007*, cit..

i profili giuridici del segreto di Stato”⁶²⁶. In occasione della riforma, oltre alla soppressione del SID, si ebbe la nascita del CESIS (ovvero del Comitato esecutivo per i servizi di informazione e di sicurezza), del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (c.d. SISMI)⁶²⁷, del SISDE (Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica), nonché l’istituzione del Comitato Parlamentare di Controllo sui Servizi Segreti”, anche definito con l’acronimo COPACO⁶²⁸.

Questo assetto istituzionale si dimostrò ben più longevo degli interventi di riforma succedutisi nel corso della breve, e pure intensa, vita dell’Italia unita, di cui si è tentato di fornire un breve affresco nelle precedenti pagine. Un assetto che sarà nuovamente interessato da una altrettanto sistemica riforma, qual è quella introdotta dalla legge 124/2007⁶²⁹.

La riforma, venuta alla luce ad un trentennio di distanza da quella del 1977, ha visto la soppressione dei precedenti organi in favore dell’istituzione dell’Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna (AISE), dell’Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna (AISI), del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS) e del Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR).

Venendo ai profili operativi dei nuovi organi, il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza ha tra i suoi compiti quello di coordinare il lavoro dei molteplici soggetti pubblici coinvolti dal presidio della sicurezza nazionale, nonché la gestione del patrimonio informativo interessato dall’attività di intelligence.

Quanto all’Aisi, invece, essa ha tra i suoi profili operativi, quello della ricerca e della contestuale elaborazione delle informazioni connesse alla c.d. “difesa interna;

⁶²⁶ Per una lettura di ampio respiro, v. G. DALIA, M. PANEBIANCO, *Il segreto di Stato. Una indagine multidisciplinare sull’ecquo bilanciamento di ragioni politiche e giuridiche*, Torino, Giappichelli Editore, 2022.

⁶²⁷ Si v., sul punto, V. POLI, V. TENORE (a cura di), *L’ordinamento militare. Fonti- Organizzazione- Funzioni- Mezzi, vol I*, Milano, Giuffrè Editore, 2006, pp. 224 ss.

⁶²⁸ *Ex multis*, v. C. TROISIO, *Controllo parlamentare e servizi di sicurezza nell’ordinamento italiano*, Roma, Marves, 1981; N. LUPO, *Quando i cittadini non devono sapere: fondamento e limiti del segreto di stato*, in G. COCCO (a cura di), *Lo statuto giuridico delle informazioni. Atti del convegno Milano, 24 maggio 2010*, Milano, Giuffrè Editore, 2012, pp. 117 ss., spec. pp. 146 ss.;

⁶²⁹ Per una lettura di sintesi dei contenuti della riforma, nonché ai fini dell’approfondimento delle sue prime ricadute fattuali, si v. A. PANSA, *A dieci anni dalla legge 124/2007. Un bilancio e uno sguardo al futuro*, in AA.VV., *Sicurezza è libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*, Roma, Gnosis, 2017, pp. 17 ss.

mentre, in modo speculare, all'Aise è affidata la ricerca ed elaborazione dei profili di “minaccia esterna” alla sicurezza nazionale.

Il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica, infine, svolge funzioni di controllo, essendo deputato a garantire la matrice democratica dell'operato delle agenzie.

Si affronteranno, nel prosieguo del lavoro, i profili di novità connessi alla riforma del 2007, tuttavia, occorre sin d'ora segnalare come sia osservabile, nelle more della l. 124/2007, una “concentrazione operativa” dell'attività di indirizzo dell'attività delle agenzie nelle mani del Presidente del consiglio dei ministri. Esso, infatti, è (a seguito della riforma di cui si discute) titolare della guida della politica dell'informazione per la sicurezza, nonché della tutela del segreto di Stato, che si traduce, tra l'altro, del potere di nomina e revoca del Direttore e del suo Vice di DIS, Aise ed Aisi, come della determinazione della dotazione economica delle agenzie.

Un ulteriore organo, la cui nascita è sempre riferibile alla riforma del 2007, è poi il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, anche definito CISR⁶³⁰. Esso esercita una funzione consultiva in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri in tema di politica dell'informazione per la sicurezza, suggerendo gli obiettivi dell'azione securitaria svolta dalle agenzie ed esprimendo pareri circa le risorse finanziarie messe a disposizione di queste ultime. Il Comitato, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (affiancato dal direttore del DIS in qualità di segretario), è composto dal Ministro dello Sviluppo economico, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro della giustizia, dal Ministro degli affari esteri, nonché dai ministri dell'interno e della difesa.

É, inoltre, facoltà del Presidente del consiglio quella di invitare a partecipare alle attività del comitato, per quanto senza alcun diritto di voto, componenti del Consiglio dei Ministri, autorità civili e militari e i direttori dell'AISI e AISE.

La disciplina organizzativa del “comparto” ha subito, nel corso degli anni dieci del XXI secolo, ulteriori “integrazioni”, che non hanno certamente modificato in sé il

⁶³⁰V. R. BELLANDI, *L'affermazione del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisr) quale nuovo protagonista della politica di sicurezza nazionale*, in *federalismi.it*, fasc. 24, 2013.

complessivo assetto italiano del presidio della sicurezza nazionale ma che, nonostante ciò, hanno comunque rafforzato, in un certo senso, la natura democratica dell'architettura politico-amministrativa di cui si discute.

Si pensi, in tal senso, alle innovazioni riferibili alla l. 133/2012⁶³¹ cui è ascrivibile il riconoscimento, in capo al COPASIR di un “parere obbligatorio” in tema di redistribuzione delle risorse economico-finanziarie tra le tre articolazioni operative del comparto (DIS, AISI, AISE). Inoltre, è lì un ampliamento dello spettro d'azione dell'intervento securitario, a seguito dell'ingresso della materia cybernetica tra quelle di interesse delle agenzie⁶³², come un ulteriore passo verso l'accentramento operativo delle attività, dimostrato dal riconoscimento in capo al DIS delle attività di approvvigionamento e della “gestione logistica” connesse alla quotidiana attività di Aisi ed Aise.

Con la disciplina della contrattualistica pubblica del 2016, ed in particolare alla luce dell'art. 162 del nuovo codice di settore, è stato possibile per le agenzie ricorrere ai c.d. contratti secretati. Questi ultimi devono prevedere in sede di gara quale livello di segretezza (tra quelli introdotti in seno all'ordinamento dalla riforma del 2007) caratterizzerà la prestazione che ne legittima la loro stipula, nonché la tipologia di servizio o fornitura che l'ente appaltante intende ricevere dal soggetto appaltatore (tanto pubblico quanto privato). Inoltre, è possibile addivenire al loro affidamento solo a seguito di una gara informale. Questa procedura vede tra i suoi attori, oltre al DIS, e la Corte dei conti, quest'ultima in qualità di organo giurisdizionale e di controllo, la presenza obbligatoria di almeno cinque operatori specializzati.

Ciò che occorre, esaurita questa breve ricognizione storico-istituzionale del comparto intelligence, è mettere a fuoco il grado di sensibilità che l'assetto statuale ha, al netto del patrimonio politico in cui lo stesso si riconosce, rispetto all'organizzazione di quell'insieme di agenzie, funzionari e strumenti che prende volgarmente il nome di “servizi segreti”.

⁶³¹Al riguardo, v. G. SCACCIA, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, in *Diritto e Società*, fasc. 3, 2012, pp 585 ss.

⁶³²Sul tema, si rinvia ai plurimi ed eterogenei contributi presenti in AA. VV., *Quaderni di Cyber Intelligence*, SOCINT, fasc. 1, 2022.

Approfondire, dunque, l'evoluzione storica delle modalità di funzionamento degli apparati deputati al presidio della sicurezza nazionale significa riflettere sull'assetto genetico di questo istituto e, in egual misura, riflettere sulla trama giuridica della sicurezza nazionale significa interrogarsi sul rapporto che sussiste tra l'ordinamento *lato sensu* ed il c.d. "deep state"⁶³³.

Comprendere, infatti, in che misura esso agisca nel tessuto socio-istituzionale si traduce, in prospettiva giuridica, nella costruzione di un processo analitico in grado di vagliare se, a

prescindere dalle cangianti e contingenti alchimie che caratterizzano il sistema dei partiti italiano, possa dirsi garantita, senza soluzione di continuità, tanto la sicurezza nazionale quanto la matrice democratico-sociale del paese, anche in quei frangenti in cui forze esogene (perché autocollocatesi al di fuori della tradizionale dialettica politica⁶³⁴ o perché del tutto estranee alla dimensione antropica⁶³⁵) rischiano di compromettere una o entrambe delle variabili di cui si discute.

Pare opportuno, allora, vagliare i punti di forza e di debolezza delle strutture deputate al presidio della sicurezza nazionale, per come scolpite dalla riforma del 2007. Un focus che si rende necessario al fine di comprendere, sulla base delle "scelte di ieri", se ed in che modo questa riforma possa essere interessata da nuovi interventi del legislatore; ipotesi che, in un orizzonte di breve termine, appare piuttosto probabile al momento in cui si scrive.

La dottrina, sul punto, ha parlato della rilevabilità di profili di continuità e di discontinuità rispetto all'assetto del 1977, nonché della presenza, in seno al quadro

⁶³³ A. PAGANI, *Manuale di intelligence e servizi segreti. Antologia per principianti, politici e militari, civili e gente comune*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2019

⁶³⁴ ci si riferisce, in tal senso, ai c.d. movimenti antagonisti o ad ogni altra formazione che, a vario titolo, intenda incidere su di una data comunità politicamente organizzata sottraendosi a quei meccanismi a cui la comunità medesima affida la determinazione dei processi di governo.

⁶³⁵ Si pensi, in tal senso, al già affrontato tema dell'emergenza, ed a quanto taluni fenomeni calamitosi possano impattare sulla tenuta dei vincoli politici e sociali su cui riposa la tenuta delle collettività organizzate e gli ordinamenti attraverso cui esse si autogovernano. v. R. PINTO, *Brevi considerazioni su stato di emergenza e stato costituzionale*, in *BioLaw Journal*, fasc. 1s, 2020, pp. 43 ss.

giuridico del 2007, di talune ambiguità⁶³⁶. Persiste, infatti, l'approccio del "doppio binario" (interno-esterno), già presente nella l. 801/77, potendovi rilevare quale esclusivo elemento di novità con il passaggio il mutamento di denominazione di queste articolazioni istituzionali, le quali cessano nel 2007 di essere qualificate come servizi, per divenire delle Agenzie.

Ulteriori margini di ricorsività nell'impianto di riforma è la reiterata regolazione, ad un tempo, tanto del "sistema di informazione e sicurezza" quanto del segreto di Stato che, per quanto intuitivamente (o, se si vuole, politicamente) vicine, sono ben lungi dall'essere confondibili⁶³⁷. Nonostante ciò, la scelta posta in essere dal legislatore degli anni Settanta trova margini di riproposizione anche agli albori del XXI Secolo, determinando (con riferimento ai due piani esposti *supra*) una sostanziale omologazione anche dei poteri di intervento e controllo della Corte costituzionale⁶³⁸.

Quanto poi alle ambiguità anticipate poc'anzi, occorre segnalare l'opacità che caratterizza la frontiera operativa che distingue gli sforzi posti in essere dalle forze di polizia (in chiave preventiva) dall'attività dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna, quando ad essere monitorate siano organizzazioni criminali o terroristiche. Si potrebbe dire che riemerge, in chiave operativa, ovvero "amministrativo-securitaria" il più volte richiamato problema della fraintendibilità tra sicurezza nazionale e ordine pubblico, che si traduce (nel caso di specie) nella problematica gestione dei rapporti tra due componenti dello Stato apparato profondamente differenti tra loro, in ragione del metodo e del merito della loro azione in favore del polimorfo "bene sicurezza".

Quanto, invece, ai profili di concreta novità della riforma, è d'uopo ricordare come alla l. 124/2007 si debbano imputare il già citato rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, a discapito dei Ministri dell'interno e della difesa, circa la determinazione degli indirizzi in tema di politiche informative per la sicurezza, l'identificazione di chiare coordinate temporali del segreto di Stato

⁶³⁶ V. T.F. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in AA. VV., *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*, Vol. IV, Torino, Giappichelli, 2010, p. 1677

⁶³⁷ IDEM p. 1678

⁶³⁸ V. IBIDEM p. 1678

(altresì l'introduzione di una classificazione dei possibili livelli di segretezza di una data informazione) o, ancora, una ridefinizione del quadro regolatorio delle garanzie funzionali degli appartenenti alle agenzie del "comparto intelligence".

Ultimo, ma non per importanza, è l'intervento orientato ad un irrobustimento del "controllo democratico" dell'attività degli organi operativi del "sistema di informazione e sicurezza", tanto nella sua declinazione di controllo interno come in quella di controllo politico-parlamentare.

Rimanendo nel solco analitico appena esposto, un appunto si rende necessario. In occasione della riforma del 2007, il legislatore ha inteso rafforzare il ruolo della Consulta in qualità di giudice della legittimità delle attività poste in essere nel quadro del perseguimento della sicurezza nazionale. Un ruolo che, per quanto istituzionalizzato espressamente, si scontra con quella «ineliminabile sfera della discrezionalità politica», la quale non può, e forse non dovrebbe mai, essere allontanata da questa specifica sfaccettatura del governo della "res pubblica" e che, inoltre, non può essere inquadrata entro i tradizionali canoni del Giudice del conflitto⁶³⁹.

Tema, quello di cui si discute, che, come molti altri che verranno affrontati in questa terza unità analitica, muovono dalla ricerca dei margini di compatibilità tra l'attuale assetto organizzativo del comparto e l'impianto di valori ed interessi costituzionalmente scolpiti che la struttura di cui si discute è tenuta a presidiare nonché degli interrogativi che da tempo sollecitano l'interesse della dottrina e che, non senza un certo grado di approssimazione, possono riassumersi nella ricerca delle migliori modalità per uno sviluppo della tutela della sicurezza nazionale in chiave liberal democratica. Ciò pone, quale preliminare vaglio qualitativo della riforma, quello connesso alla valutazione del grado di ingerenza della "ragion di stato"⁶⁴⁰, e dunque delle azioni poste in essere ai fini della sua realizzazione, rispetto al patrimonio materiale e immateriale in cui si riconosce la comunità politicamente organizzata interessata dall'analisi.

⁶³⁹IBIDEM

⁶⁴⁰ F. MEINECKE, *L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*, Firenze, Sansoni, 1977; G. BORRELLI, *Ragion di Stato e Leviatano. Conservazione e scambio alle origini della modernità politica*, in *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, Vol. 7, fasc. 12, 1995.

Sul punto, la dottrina è progressivamente approdata a formulazioni non solo semanticamente, ma anche ortograficamente divergenti dalla ragion di Stato. Si pensi alla già affrontata tematica dello Stato di necessità. Proprio il tema della necessità è utile a richiamare quanto già sostenuto in dottrina, circa taluni margini di difficile inquadrabilità giuridica del tema, che rende lo sforzo di classificazione costituzionale della sicurezza nazionale ancor più sfidante. I contesti in cui l'istituto e le agenzie deputate al suo presidio si trovano ad operare appaiono difficilmente categorizzabili con il tradizionale approccio icastico del giurista. Ecco perché la riflessione scientifica circa gli strumenti o le soggettività istituzionali funzionali al suo presidio appare di particolare interesse.

In una prospettiva squisitamente operativa, se è piuttosto agevole osservare la declinazione della sicurezza nazionale nella sua accezione di "sicurezza esterna", in ragione del suo sussumere al suo interno la raccolta di informazioni utili alla salvaguardia dello Stato in quei fenomeni socio-istituzionali regolati dal diritto internazionale, ben più problematico è definire il presidio dello Stato democratico e delle istituzioni che ne sono alla base che, al contrario, ne rappresentano la declinazione "interna".

Avvertita dottrina ha avuto modo di evidenziare come si pongano, sul punto, i principali nodi di carattere costituzionale⁶⁴¹, un ancoraggio che, pur non unanime, parrebbe attestarsi intorno agli artt. 1, 5, 52 e 54 Cost⁶⁴².

Pertanto, ciò che ad oggi è possibile affermare circa le finalità del sistema di informazione e sicurezza è che tra i compiti di questi organi figurano la tutela del principio democratico e dei connessi procedimenti decisionali, il presidio dell'integrità dello Stato repubblicano e delle sue istituzioni, come dell'indipendenza nazionale, dell'unità e dell'indivisibilità della repubblica. Infine,

⁶⁴¹ V. T.F. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in AA. VV., *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*, cit., p. 1679.

⁶⁴² Si v., per un affresco dei profili evolutivi di un simile ancoraggio, S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1978; G. COCCO, *I servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, Padova, CEDAM, 1980; A. MASSERA, *Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XLII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 396 ss; A. ANZON, *Servizi segreti*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXVIII, Roma, Treccani, 1992, pp. 1 ss; A. POGGI, *Servizi di informazione e sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino, Utet, 1997, pp. 77 ss; T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., 2008.

ad essere interessati dall'azione securitaria di cui si discute sono le garanzie, i valori e, più in generale, quei caratteri indefettibilmente costitutivi dell'identità costituzionale in cui il complesso dei cittadini riconosce il fondamento della propria comunità politica. Alla luce di quanto appena rappresentato, nonché dovendo prendere atto della oggettiva fluidità della collocabilità delle fonti di rischio al di qua o al di là dei confini nazionali, altresì del complesso intreccio di interessi, principi ed attori coinvolti dai fenomeni di cui si discute, occorre, a più di un decennio dalla riforma del 2007, interrogarsi se la scelta di proseguire lungo il c.d. doppio binario sia stata giuridicamente attuabile, politicamente condivisibile e, soprattutto, costituzionalmente soddisfacente.

Prima di provare a formulare una risposta a questa domanda, non pare fuori luogo evidenziare come il comparto intelligence, o più nello specifico, le agenzie deputate all'acquisizione ed elaborazione di informazioni connesse alla sicurezza nazionale, hanno, o meglio, dovrebbero avere, quale proprio fine ultimo la costruzione di un chiaro quadro conoscitivo che, ponendo a sistema ciascun elemento connesso a vario titolo alla sicurezza nazionale, possa consentire un "esercizio consapevole" del potere esecutivo e legislativo, come l'efficace predisposizione di concreti interventi di prevenzione e repressione delle minacce.

Attività aventi una natura strumentale, che pure si caratterizza di taluni profili operativi o, se si vuole, di concreti interventi volti al presidio del bene oggetto di tutela. Questi profili "materiali" e non già meramente analitico-informativi, rappresentano mere "soluzioni estreme" di casi di per sé altrettanto estremi, nonché condotte comunque funzionali all'acquisizione di una data informazione o all'intralcio di un'attività acquisitiva posta in essere da parte di soggetti ostili allo Stato.

Ecco perché, quel timore maturato lungo l'esperienza repubblicana, connesso all'esigenza di "compartimentare il comparto" nell'ottica di un principio riassumibile con l'espressione "dividi et democratizza", per quanto comprensibile (ma forse non giustificabile) alla luce di taluni scandali succedutisi nel tempo, potrebbe portare, se superato, ad una nuova stagione di riforma, ben più lucida e consapevole.

Ciò che occorre sottolineare, infatti, è che il concreto potenziale lesivo delle attività di informazione e sicurezza non risiede nel numero delle agenzie, né in quell'insieme di prerogative riconosciute in capo ai suoi operatori, quanto piuttosto nei soggetti e nelle procedure di governo e controllo di queste amministrazioni.

Del resto, è noto come il costituzionalismo contemporaneo abbia tra i suoi pilastri costitutivi il principio di trasparenza⁶⁴³, che alimenta (in prospettiva politica ed amministrativo-organizzativa⁶⁴⁴) l'idea della “casa di cristallo”. È pleonastico affermare come queste attività non possano soddisfare quel bisogno di *disclosure* che, al contrario, trova (o dovrebbe trovare) ampi margini di realizzazione in altri frangenti della vita istituzionale del Paese⁶⁴⁵. Tuttavia, restano ampie finestre d'analisi circa l'irrobustimento democratico della c.d. catena di comando, sulla tracciabilità delle azioni poste in essere dagli operatori delle agenzie e ultimo, ma non per importanza, sui profili quantitativi e qualitativi del sindacato degli organi di controllo, come sulle tempistiche e sulle modalità dell'esercizio della loro funzione di garanzia.

Pertanto, stante la collocabilità del discrimine delle competenze di Aise ed Aisi entro il solco della provenienza della minaccia alla sicurezza nazionale⁶⁴⁶ nonché la volontà del “riformatore” di orientare (in via prevalente anche se non esclusiva) l'azione securitaria delle agenzie verso profili analitico-informativi, è chiaro che, non già la mera bipartizione delle agenzie può rappresentare il punto di svolta della democraticità del presidio della sicurezza nazionale, bensì l'effettiva *accountability* delle ricadute operative, scaturenti dall'impiego di questo patrimonio informativo, come (e forse soprattutto) la vagliabilità dell'attività decidente dei soggetti titolari

⁶⁴³ V. N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 2, 1980, pag. 181 ss.

⁶⁴⁴ V. F. GORGERINO, *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *federalismi.it*, fasc. 5, 2022, pp. 96 ss.

⁶⁴⁵ In tal senso, il pensiero va alla “questione ambientale” che, forse più di ogni altra, ha sollecitato un interesse, tanto dell'accademia quanto delle istituzioni, per una promozione di una effettiva “conoscenza generalizzata” dei fenomeni oggetto di intervento pubblico, come degli effetti che, su quei fenomeni, hanno prodotto le medesime misure.

⁶⁴⁶ *Ex multis*, v. P.L. VIGNA, *La nuova disciplina dei servizi di sicurezza*, in *La legislazione penale*, 2007, pp. 693ss.; P. BONETTI, *Aspetti costituzionali del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, in *Diritto e società*, fasc. 2, 2008, pag. 251 ss., spec. pp. 264 ss.;

del potere di indirizzo dei processi di raccolta ed elaborazione delle predette informazioni.

Quand'anche, poi, si volesse rivolgere lo sguardo a quei "casi limite", in cui gli operatori delle agenzie di cui si discute esulino dai canoni delle loro ordinarie competenze, ogni "sconfinamento" resterebbe comunque sottoposto ad una sostanziale assunzione di responsabilità da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, non essendo sufficiente la sola autorizzazione del direttore generale del DIS a conferire la facoltà di cui si discute⁶⁴⁷.

Una previsione di particolare interesse se si pensa a come, la riforma del 2007, abbia sviluppato l'intera architettura istituzionale, funzionale al presidio della sicurezza nazionale, intorno a questo dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Un organo la cui natura strategica può definirsi duplice. In prima battuta, infatti, esso svolge la funzione di "collettore conoscitivo", in grado di garantire l'efficace scambio di informazioni tra la componente politica, quella securitario-operativa e le amministrazioni pubbliche permanentemente o contingentemente coinvolte dai processi informativi per la sicurezza. In secondo luogo, al DIS è affidata l'elaborazione delle informazioni raccolte a vario titolo dalle agenzie, a seguito della quale l'organo ha il compito di realizzare analisi strategiche e valutazioni prognostiche strumentali all'attività di governo *lato sensu*.

Infine, la riforma ha ricondotto entro le competenze del dipartimento anche il coordinamento dell'attività di formazione degli operatori di intelligence, la gestione degli archivi, lo svolgimento di attività di controllo e consulenza in materia di segreto di stato, nullatosta di segretezza⁶⁴⁸ e, più in generale, sull'operato delle Agenzie (Aisi ed Aise). Un ultimo profilo connesso al DIS, che si rende opportuno richiamare e che, alla luce delle riflessioni poc'anzi svolte, inerisce al rapporto di fiducia che deve necessariamente intercorrere tra il Presidente del consiglio e il

⁶⁴⁷ Ci si riferisce in tal senso a quanto previsto dalla L. n. 124/2007 e segnatamente dal suo Art. 23, ove è previsto che la qualifica di ufficiale o di agente di pubblica sicurezza, con funzioni di polizia di prevenzione, (ove la stessa si renda necessaria a una specifica operazione dei servizi di informazione per la sicurezza o volte alla tutela delle strutture e del personale del DIS, dell'arsi o dell'Aise, può essere attribuita, su proposta del direttore generale del DIS, per non massimo di dodici mesi dal Presidente del Consiglio dei ministri.

⁶⁴⁸ Si rinvia, per approfondimenti, a quanto espressamente indicato dal "Glossario intelligence", <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/comunicazione/glossario/200>

Direttore generale del dipartimento. L'art. 4 della l. 124/2007, infatti, sancisce che la nomina, come la revoca, del direttore del DIS spettano in via esclusiva al Presidente del Consiglio, previo ascolto del CISR, e che costui rappresenta il diretto referente del Presidente del Consiglio (come della sua autorità delegata), nonché gerarchicamente e funzionalmente sovraordinato al personale del DIS e degli uffici istituiti nell'ambito del medesimo.

Svolte queste considerazioni circa il quadro regolatorio sotteso al Dipartimento per le informazioni e la sicurezza e richiamata la necessaria autorizzazione del Presidente del consiglio ove gli operatori del comparto intelligence dovessero “esulare dalle tradizionali competenze loro attribuite dalla legge”, pare opportuno concludere che le perplessità circa la ridondanza del modello duale trovano in un simile scenario un utile appiglio argomentativo. Infatti, le eventuali violazioni del paradigma democratico non paiono poter scaturire dall'esistenza di una sola agenzia di informazione e sicurezza, quanto piuttosto imputarsi anche alle disfunzioni degli organi di controllo interni, collocabili entro lo spettro di operatività del DIS, o alle eventuali inefficienze dell'organo di sindacato esterno (il COPASIR).

In fine, quanto al permanente presidio della natura democratica dell'azione securitaria del comparto intelligence, un ulteriore profilo meritevole di attenzione, di cui pure si è fatta plurima menzione, è la dinamica centripeta⁶⁴⁹ della determinazione degli indirizzi di politica di informazione per la sicurezza nazionale. Una dinamica che, già avviata in occasione della l. 801 del 1972, ha trovato con la l. 124 del 2007 la propria consacrazione. Si pensi in tal senso a quanto sancito dalla l. n. 801 del 1972 e, nello specifico, dal suo art. 1, il quale affidava alla cura del Presidente l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza nell'interesse e per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento.

⁶⁴⁹ Parlando di dinamica centripeta ci si riferisce al progressivo accentramento nelle mani del presidente del consiglio dei ministri del potere di indirizzo dell'attività del sistema di informazione per la sicurezza.

Va detto, per dovere di completezza, che era anche contemplato il contributo dei Ministri della difesa e degli interni, rispettivamente responsabili del coordinamento delle due agenzie Sismi e Sisd. Tuttavia, simili competenze risentirono, sin dalla riforma degli anni Settanta, del potenziale condizionante del Presidente del consiglio, tra le cui facoltà figurava quella di formulare direttive e disposizioni, in grado di generare una concreta subordinazione dei ministri in favore di quest'ultimo nell'esercizio delle loro funzioni⁶⁵⁰.

Una centralità che, oltre ad essere suffragata dalla giurisprudenza costituzionale⁶⁵¹, trovò ulteriore conferma nell'art. 5, della legge n. 400/1988, e segnatamente alla lettera g del secondo comma.

Infine, anche l'assetto di quello che poc'anzi si è definito "controllo esterno", e che occorrerebbe definire, in questo frangente più propriamente controllo parlamentare, appare un ennesimo indicatore del grado di preminenza del Presidente del consiglio nella determinazione degli indirizzi di politica di informazione per la sicurezza. Il Comitato parlamentare di controllo⁶⁵², che verrà sostituito nel 2007 dal c.d. COPASIR, aveva infatti quale suo interlocutore preferenziale proprio quest'ultimo⁶⁵³.

Con il 2007, la preminenza presidenziale acquista una maggiore solidità.

Al netto del già affrontato DIS, al di là della definitiva cancellazione (ad opera degli artt. 6, c. 5 e 7, c. 5 della l. 124/2007) di qualsivoglia diretto coinvolgimento di specifici ministeri nel controllo delle attività di Aise ed Aisi, già abbondantemente erose dall'entrata in vigore della l. 801/1977⁶⁵⁴, nonché della pure rilevante cristallizzazione dell'esclusività "dell'alta direzione", altresì della conseguente

⁶⁵⁰ si v., sul punto, U. ROSSI MERIGHI, *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994, pp. 125 ss.

⁶⁵¹ si pensi, in tal senso, alla storica Sent. Cort. Cost. n. 86/1977.

⁶⁵² v. Diffusamente C. TROISIO, *Controllo parlamentare e servizi di sicurezza nell'ordinamento italiano*, cit.

⁶⁵³ V. T.F. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in AA. VV., *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*, cit., pp. 1687

⁶⁵⁴ v. M. VALENTINI, *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, in C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 23 ss.

responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza, in capo al Presidente del consiglio (come sancito dall'art. 1, c. 1 della l. 124/2007), i profili che qui appaiono meritevoli sono essenzialmente due. Il primo di essi attiene alla figura dell'autorità delegata, mentre il secondo riguarda l'effettiva capacità di indirizzo del CISR.

Quanto al primo aspetto, un simile potere di nomina trova il proprio ancoraggio ordinamentale nell'art. 10 della l. n. 400 del 1988. Ciò che tuttavia appare di particolare utilità non è il fatto che questa facoltà venga ribadita dalla fonte del 2007, ma che il Presidente possa procedere al conferimento dell'incarico senza l'acquisizione del parere del Consiglio dei ministri.

Per ciò che concerne il secondo aspetto, appare opportuno ricordare come il CISR abbia sostituito il CIIS nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo e consulenza in materia di politiche di informazione per la sicurezza. Il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica è incaricato, nello specifico, oltre che dell'elaborazione degli indirizzi generali e degli obiettivi della connessa politica, anche di una funzione di indirizzo circa la ripartizione delle risorse finanziarie disponibili tra le agenzie ed il dipartimento per l'Informazione e la sicurezza; inoltre, quest'organo svolge, *ex art.* 43, l. 124/2007, un ruolo consultivo nel processo di adozione dei DPCM funzionali all'organizzazione ed al funzionamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica". Un ruolo che potrebbe acquisire ancor più rilievo se si pensa alla natura derogatoria di simili fonti rispetto alla disciplina inerente alla potestà regolamentare governativa *ex art.* 17, l. 400/1988⁶⁵⁵.

Per quanto suscettibile di interesse, il ruolo del CISR resta piuttosto marginale, in prima battuta per via della discrezionalità (esercitabile dal Presidente del consiglio⁶⁵⁶) nella determinazione dell'*an* e del *quomodo* della sua convocazione. Inoltre, quand'anche lo stesso dovesse essere convocato, le posizioni assunte

⁶⁵⁵ V. A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124/2007*, in *Giur. cost.*, fasc. 5, 2008, pp. 4046 ss.

⁶⁵⁶ V. R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in *Amministrazione In Cammino*, Maggio 2014.

dall'organo hanno, come si è detto, natura meramente consultiva e sono, come evidenziato in dottrina, indicazioni di carattere preventivo, non già di concreto governo delle politiche pubbliche di settore⁶⁵⁷.

Questa “debolezza in concreto” del ruolo del CISR appare di particolare rilievo se si pensa proprio all'adozione dei DPCM⁶⁵⁸, in considerazione del fatto che questa specifica sfaccettatura del potere regolamentare gode di un intrinseco potere condizionante dell'art. 97 Cost. Proprio quest'ultimo offre, in qualche modo, la chiave di lettura dell'interrogativo che sollecita la riflessione sin qui svolta. Verrebbe da chiedersi se una riforma delle agenzie di carattere unificatorio potrebbe inverare un più intenso rispetto dei principi costituzionali che informano l'amministrazione pubblica o se, al contrario, si assisterebbe ad una evoluzione di carattere deteriore.

Si precisa sin d'ora come un interrogativo di tal guisa meriterebbe un contributo monografico a sé stante o, per lo meno un'approfondita disamina di carattere saggistico. Tuttavia, non essendo questo un contributo specificatamente focalizzato su questo tema, ci si limiterà a condividere sul punto delle mere suggestioni.

Venendo, quindi, al potenziale impatto di una simile “scelta di campo”, non può non affermarsi come la funzione analitico-informativa di un'agenzia unica non potrebbe che impattare negativamente sulla già praticata compressione del principio di pubblicità⁶⁵⁹. Quanto al principio di trasparenza, al contrario, forse potrebbero svilupparsi delle riflessioni meritevoli di attenzione. Nello specifico, la riduzione delle agenzie, infatti, “accorciando” il circuito acquisitivo e analitico delle informazioni per la sicurezza potrebbe migliorare, o quantomeno facilitare, le operazioni di monitoraggio interno e parlamentare degli interventi posti in essere dal “sistema”, così migliorando qualitativamente l'effettività del principio.

⁶⁵⁷ V. A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124/2007*, cit., p. 4047

⁶⁵⁸ Per una lettura di ampio respiro sulla fonte, attenta ai profili problematici ad essa connessi, al netto dell'uso fattone in periodo pandemico, si v. V. DI PORTO, *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2016.

⁶⁵⁹ V. A. GANDINO, *Sulla pubblicità delle sedute di gara: riflessioni a margine della trasparenza amministrativa nel codice dei contratti pubblici (e non solo)*, in *Foro amm. TAR*, 2009, pp. 1276 ss.

Inoltre, la predetta “semplificazione del circuito” potrebbe, al contempo, impattare sul fabbisogno finanziario del presidio della sicurezza nazionale, nonché sui tempi di elaborazione delle analisi o delle valutazioni prognostiche cui è deputato il “comparto”, così generando un *output* securitario economicamente inferiore e qualitativamente più efficiente ed efficace⁶⁶⁰. Un simile scenario, pertanto, migliorando il livello del buon andamento dell’amministrazione⁶⁶¹ senza che da questo derivi un nocumento del principio di equilibrio di bilancio della medesima, offrirebbe una potenziale crescita della *salus rei publicae*, come della salute finanziaria di una Repubblica sempre più impegnata nella lotta all’emergenza normalizzata, superando una volta per tutte quelle «logiche separatiste che, *come ricordato in dottrina più di un decennio a dietro*, di certo non concorrono alla migliore funzionalità delle strutture di intelligence»⁶⁶².

Un orizzonte ipotetico che si fonda su di un presupposto indefettibile, costituito dall’efficace funzionamento dei meccanismi di controllo tanto delle amministrazioni concretamente operative quanto, o meglio soprattutto, di quelle istituzioni a cui è affidato il loro governo. In caso contrario, infatti, ogni prospettiva di miglioramento di questi principi si tradurrebbe, *in primis*, nell’esposizione del cittadino a fenomeni di distorsione del principio di imparzialità⁶⁶³, altresì a tragiche derive antidemocratiche, la cui realizzazione prescinde dal “numero di arti costituzionalmente infedeli”, poiché l’infedeltà dovrebbe, per essere pienamente realizzata, albergare nella “ragion politica” che le muove o negli “occhi amministrativo-parlamentari” che dovrebbero sorvegliare il loro operato.

⁶⁶⁰ Si v., quanto ai principi di cui in discussione, R. URSI, *La giuridificazione del canone dell’efficienza della pubblica amministrazione*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*, Firenze, Firenze University Press, 2017, pp. 445 ss.

⁶⁶¹ V. D. VESE, *L’efficienza dell’organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, fasc. 1, 2019, pp. 279 ss.

⁶⁶² G. SCACCIA, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, cit., p. 586. Corsivo di chi scrive.

⁶⁶³ *Ex multis*, si v. i contributi di U. ALLEGRETTI, *L’imparzialità amministrativa*, Padova, CEDAM, 1965; U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. 8, 1993, pp. 131 ss.

3.2 Il principio autonomistico nella custodia dei custodi: il COPASIR ed il ruolo di regioni ed enti locali nella tutela costituzionalmente orientata della sicurezza nazionale

Proprio il tema del controllo del sistema delle informazioni per la sicurezza offre plurimi spunti di riflessione.

È stato infatti avvertito in dottrina, ormai già da tempo, la necessità di interrogarsi sul rapporto tra l'infrastruttura istituzionale deputata al presidio della sicurezza nazionale (e segnatamente quello dei soggetti a cui è affidata la definizione delle coordinate politiche di detta tutela) e l'organo che, più di tutti, può dirsi iconico della forma di governo italiana, ovvero il Parlamento. Dalla qualità di questo rapporto e, dunque, dall'effettivo presidio delle regole in tema di competenze ed attribuzioni, dipende la stabilità delle istituzioni, come la garanzia del paradigma democratico. Dalla qualità di queste regole dipende, però, anche la stabilità e la continuità operativa del sistema di informazione nel suo complesso, il quale, per poter essere pienamente efficiente ed efficace, necessita di una rete, di attori, in grado di operare in modo sinergico e all'insegna della garanzia delle rispettive prerogative e competenze⁶⁶⁴.

Al di là degli specifici margini di apprezzamento evolutivo del ruolo del Parlamento nel quadro di questi controlli⁶⁶⁵, ciò che può dirsi in via preliminare è che esso si manifesta lungo due distinte linee d'azione.

La prima, che non interessa in via esclusiva la sicurezza nazionale, inerisce l'ampio e sfaccettato tema della funzione di informazione, indirizzo e controllo del parlamento. Tale funzione rappresentò il primo sindacato democraticamente scolpito, in grado di offrire riparo da eventuali impieghi illegittimi, quando non autenticamente illeciti, del sistema di informazione per la sicurezza, prima ancora che vedessero la luce organi precipuamente deputati a tale mansione. Per quanto gli

⁶⁶⁴V. P. PICIACCHIA, *La dimensione del controllo parlamentare su 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*, fasc. 1, 2018, pp. 37 ss., spec. p. 46.

⁶⁶⁵Si rinvia diffusamente al volume AA.VV., *La sicurezza come interesse costituzionale: il caso "Copasir"*, Roma-Trani, Ad Maiora, 2022

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 inchiesta⁶⁶⁶.

Si pensi, in tal senso, a quelle istituite dalla l. 325/1961, dalla l. 93/1969 o, ancora, a quella istituita dalla l. 172/1988, e rinnovata, a più riprese, anche una volta conclusa la X legislatura⁶⁶⁷.

La seconda linea d'azione è, poi, quella riguardante “organi specializzati” che, pur collocandosi entro lo spettro soggettivo del Parlamento, esulino dai tradizionali canoni delle sue funzioni di informazione, indirizzo e controllo. È doveroso ricordare, sul punto, l'istituzione del Comitato parlamentare di controllo Copaco, a seguito dell'entrata in vigore della l. 801/1977, poi sostituito, come si è avuto già modo di vedere, dal COPASIR in occasione dell'approvazione della l. 124/2007.

A lungo, il comparto intelligence ed il governo della sua azione securitaria sono stati assorbiti in *toto* entro l'alveo delle prerogative dell'organo titolare del potere esecutivo. Tuttavia, questo “monopolio”, che si accompagnava ad una profonda discrezionalità nomopoietica circa la definizione delle regole relative al suo utilizzo, ha visto, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, un sostanziale punto di svolta⁶⁶⁸.

Va detto che, se in prospettiva normativa esso si sostanzia nella prima grande riforma di settore (costituita dalla più volte menzionata l. 801/1977), il pure meritorio impegno del “riformatore” si dimostrò essere il “precipitato legislativo” di un processo evolutivo maturato in ambito giurisprudenziale costituzionale.

Ci si riferisce, in tal senso, alla sent. n. 86/1977, che rappresentò il punto di cristallizzazione giurisprudenziale di un pregresso percorso di riflessione portato avanti, sul punto, dalla Consulta. Essa fu chiamata ad esprimersi sulla legittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 del c.p.p., ritenuti lesivi degli artt. 101, 102, 112

⁶⁶⁶ Si v., sul tema, A. ISONI, *Sui limiti del potere di inchiesta nel parlamento bipolare*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2011; I. STOLZI, *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (Italia 1981-1900)*, Milano, Giuffrè, 2015.

⁶⁶⁷ 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*, Gennaio 2016

⁶⁶⁸ P. PICIACCHIA, *La dimensione del controllo parlamentare su segreto di Stato e intelligence alla prova delle crescenti esigenze di sicurezza degli Stati tra problemi aperti e prospettive*, cit., p. 37.

Cost. e offrì, nelle more del giudicato, una prima definizione della “geografia dei rapporti interistituzionali” tra il soggetto deputato al governo della sicurezza interna ed esterna (costituito dall’esecutivo) e gli altri poteri dello Stato. Venne data, in particolare, una definizione di segreto di Stato, come delle coordinate atte a definire la legittimità della sua apposizione, ancorandolo alla potenziale minaccia alla *salus rei publicae*. Un ancoraggio che si poneva nel solco tracciato dalla sent. n. 82/1976⁶⁶⁹, precisando al contempo che lo strumento in questione non potesse essere impiegato per sottrarre fatti eversivi dell’ordine costituzionale⁶⁷⁰ dal loro accertamento, secondo i canoni propri del sindacato giurisdizionale. Inoltre, ciò che preme qui sottolineare è che la Corte, in occasione della sent. 86/1977, accese i riflettori su quale fosse l’autorità titolare dei poteri in tema di segreto e, più in generale, su chi potesse far rientrare nelle proprie competenze il governo della sicurezza nazionale. Sul punto, questa “facoltà decidente” – caratterizzata dalla natura definitiva e vincolante degli effetti del suo esercizio – venne sussunta dalla Corte entro le competenze di quel soggetto che si trovi, *ex art. 95, comma 1 Cost.*, al vertice della organizzazione governativa, in ragione del fatto che la materia rientra tra le supreme attività politiche. Inoltre, venne precisato come, pur potendosi ammettere che il potere di iniziativa possa comunque essere esercitato anche da organi diversi dalla Presidenza del consiglio, solo a quest’ultima spetta l’adozione di “decisioni definitive” in materia, in ragione del suo essere responsabile della direzione della politica generale del Governo⁶⁷¹.

Questa dinamica centripeta del governo della sicurezza nazionale, cristallizzata dalla Corte costituzionale a margine delle sentenze citate, sollecitò, come si è detto, l’interesse del legislatore sul tema. Un interesse, non solo riferibile ai profili

⁶⁶⁹ Quanto alla sentenza, si rinvia alle riflessioni contenute in A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1976, pp. 1768 ss.

⁶⁷⁰ Si v. i plurimi richiami al tema contenuti in 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*, fasc. 3, 2012.

⁶⁷¹ V. P. PICIACCHIA, *La dimensione del controllo parlamentare su segreto di Stato e intelligence alla prova delle crescenti esigenze di sicurezza degli Stati tra problemi aperti e prospettive*, *cit.*, pp. 39 s.

soggettivi ed organizzativi del “comparto”, ma anche orientato alla predisposizione di strumenti di garanzia in grado di custodire i custodi della sicurezza nazionale.

Quanto ai profili parlamentari di questo sindacato, preme spendere alcune parole circa il Comitato parlamentare di controllo, introdotto in occasione della riforma del 1977⁶⁷². Esso era composto da otto membri, rispettivamente quattro deputati e quattro senatori, nominati dai Presidenti delle Camere in modo tale da rappresentare, in ossequio al principio di proporzionalità, gli assetti quantitativi di maggioranza ed opposizione presenti nei due rami del Parlamento. Le sue funzioni spaziavano dalla formulazione di proposte o rilievi, all’espletamento di una concreta funzione di controllo dell’effettivo rispetto della disciplina di settore introdotta dalla l. 801/1977; la qualcosa determinò, o meglio, avrebbe dovuto determinare, l’emersione di uno stabile confronto con il Presidente del Consiglio dei ministri e, più in generale con il Governo nel suo insieme. Il COPACO aveva, infatti, tra le sue competenze, anche quella di domandare al Presidente del Consiglio dei ministri ed al CIIS informazioni circa le strutture e le attività riferibili al sistema di informazione, facoltà che si accostava all’obbligo, previsto, per il Governo, di riferire al Parlamento (per iscritto e con cadenza semestrale) sulle politiche di informazione assunte e sugli effetti da esse generati. Un ulteriore aspetto degno di nota è la possibilità riconosciuta al COPACO, in caso di opposizione (da parte del Presidente del Consiglio dei ministri) del segreto di Stato alle informazioni richieste, di riferire alle Camere circa il dubbio di fondatezza della stessa opposizione. Un simile ricorso al dibattito assembleare era, inoltre, previsto per i casi in cui il COPACO non ritenesse fondata l’opposizione del segreto avverso qualsivoglia pubblico potere e, in particolare, avverso quello giudiziario.

Tuttavia, il Comitato introdotto dalla riforma del 1977, per quanto abbia rappresentato un primo e decisivo passo in avanti verso l’evoluzione democratica del governo dell’attività di intelligence, non si dimostrò pienamente all’altezza della sfida. Esso, infatti, rappresentando al suo interno i rapporti di forza presenti in Parlamento, assoggettò le scelte di quest’organo alle dinamiche politiche proprie dell’assemblea nel suo complesso. Ciò rendeva il COPACO, non già un

⁶⁷²S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., pp. 207 ss..

“contrappeso democratico” all’attività governativa, quanto semmai uno spazio di confronto, in grado di garantire un processo dialettico tra i gruppi parlamentari più agile e discreto di quello che si sarebbe potuto avere in assemblea per via del numero ristretto di membri e del loro essere vincolati al segreto. Inoltre, l’assenza di chiari termini temporali per la risposta del Governo alle richieste del Comitato, altresì l’impossibilità per l’organo di controllo di richiedere l’ascolto di soggetti diversi dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal CIIS, acuirono la già carente efficacia del sindacato del COPACO. Infine, la possibilità per il Governo di opporre proprio al Comitato di controllo il segreto, rappresentava forse la nota dolente per eccellenza del sistema di controllo parlamentare dell’epoca; tanto più che per trasferire la discussione circa quest’opposizione dinnanzi al *plenum* delle assemblee era richiesto dalla l. 801/1977 il favore della maggioranza assoluta dei membri del COPACO. Un *quorum* che poteva dirsi a favore delle “ragioni governative”, perché la maggioranza di governo trovava nella composizione del Comitato una propria fedele proiezione quantitativa.

Con la riforma del 2007, poi, il legislatore (oltre a riconfermare l’approccio organico ed unitario al complesso mondo dei servizi di informazione) introdusse importanti novità in tema di controllo parlamentare.

Ai fini dell’analisi, ciò che occorre sottolineare è come la riforma si sia sforzata di colmare le lacune attraverso l’istituzione del COPASIR, in luogo del Comitato del 1977.

Questo nuovo organo si compone di cinque deputati e cinque senatori, nominati dai presidenti delle Camere, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari. L’elemento di novità in tema di composizione non si limita al mero aumento del numero dei suoi membri. Il cuore dell’attuale assetto soggettivo interno al COPASIR riguarda, infatti, l’obbligo di garanzia della rappresentanza paritaria di maggioranza e delle opposizioni.

La qualcosa, se messa a sistema con l’elezione del presidente del comitato tra i membri espressione delle forze di minoranza rende, perlomeno sul piano teorico, l’attuale assetto dell’organo parlamentare di controllo in grado di rafforzare le “ragioni delle opposizioni”, trascurate dalla riforma del settantasette in favore (come evidenziato *supra*) di quelle della maggioranza.

Al pari di quanto detto circa il COPACO, inoltre, anche i membri del COPASIR, i suoi funzionari e, più in generale, tutti coloro che direttamente o indirettamente vengono coinvolti dalle attività del comitato sono vincolati al segreto.

Il presidente del Consiglio, poi, costituisce il principale, benché non l'unico, interlocutore dell'organo, e le occasioni di confronto tra quest'ultimo ed il COPASIR sono qualitativamente e quantitativamente accresciute rispetto a quanto previsto dalla riforma degli anni settanta.

Il Comitato, inoltre, è incaricato della sistematica e continuativa verifica della rispondenza delle attività dei servizi di informazione per la sicurezza con il quadro tracciato dalla costituzione e dalla disciplina di settore. Esso, inoltre, ha il compito di vagliare l'indirizzo teleologico dell'azione informativa, che deve essere orientata al perseguimento dell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni⁶⁷³.

Questo sindacato si sviluppa attraverso tre distinti piani dell'agire, il primo di carattere consultivo, il secondo avente natura squisitamente ispettiva ed un terzo che, invece, potrebbe dirsi informativo-dialogico.

Quanto al primo profilo, esso ha titolo ad esprimersi, attraverso pareri obbligatori ma non vincolanti, sugli schemi di regolamento connessi ai profili attuativi della l. 124/2007. Inoltre, la sua funzione consultiva si sostanzia nell'annuale invio di una relazione alle camere, attraverso la quale l'organo riferisce le attività svolte ed esprime il proprio potere di indirizzo, attraverso proposte su questioni di propria competenza». Questo rapporto con il plenum delle assemblee, tuttavia, non si esaurisce con l'annuale relazione di cui sopra, potendo inviare anche informative o relazioni urgenti» ogni qualvolta ritenga opportuno farlo.

Quanto alle funzioni ispettive, giova qui ricordare come sia stato riconosciuto al COPASIR il potere di convocare tanto i membri del Governo quanto i direttori delle molteplici articolazioni operative del sistema di informazione per la sicurezza. Inoltre, è nelle facoltà del Comitato acquisire documentazioni o mere informazioni, anche se relativi a procedimenti giudiziari o inchieste parlamentari, rivolgendosi in via diretta all'autorità giudiziaria o inquirente coinvolta. Inoltre, un simile potere

⁶⁷³ Cfr. L. 124/2007, art. 30, c. 2.

acquisitivo è esteso anche ad eventuali documenti o informazioni in possesso degli appartenenti al sistema di informazione ed ai soggetti alle dipendenze della p.a. Non è possibile, in questi casi, opporre il segreto funzionale al COPASIR. Tuttavia, ove il destinatario della richiesta rilevi la sussistenza di un potenziale documento per la sicurezza della Repubblica, i rapporti con gli Stati esteri o l'incolumità di un appartenente ai servizi di informazione o di una "fonte informativa" agli stessi riferibile, il soggetto può opporre alla richiesta del COPASIR un vincolo di riservatezza.

In un simile scenario, il Comitato è posto dinanzi ad un bivio. Esso può accettare il vincolo di cui si discute o rinnovare la richiesta. Ove l'acquisizione informativa dovesse essere reiterata, l'effettiva perduranza del vincolo di riservatezza verrebbe trasferita dal destinatario della richiesta al Presidente del consiglio dei ministri. Qualora l'opposizione trovasse il favore di quest'ultimo, allora l'organo di controllo, ove volesse procedere ulteriormente contro il vincolo di riservatezza, dovrà riferire circa la vicenda dinanzi alle Camere.

Va detto che il ricorso al *plenum* dell'assemblea è previsto non solo per i casi di esplicita distonia tra il Presidente del consiglio ed il COPASIR, ma anche ogni qualvolta il primo non si esprima su questa tipologia di "conflitti" entro trenta giorni dall'avvenuta comunicazione della richiesta di intervento; previsione che segna un ulteriore passo in avanti rispetto alla l. 801/1977.

Per ciò che riguarda il terzo piano d'azione del Comitato, la funzione informativo-dialogica si sviluppa tra l'organo ed il Presidente del Consiglio. Quest'ultimo è tenuto, almeno con cadenza semestrale, a presentare al COPASIR una relazione sull'attività del sistema di informazione per la sicurezza, atta a definire i pericoli per la sicurezza dello Stato *lato sensu*, nonché una ricognizione dei profili operativi ed economico-finanziari degli apparati deputati alla loro identificazione e prevenzione (DIS, Aisi ed Aise).

Vi è stato chi, in dottrina, abbia parlato della creazione di una "piattaforma"⁶⁷⁴, ad opera del riformatore del 2007, attraverso la quale il Governo, o meglio il Presidente del consiglio e la sua autorità delegata (ove presente) possano instaurare un dialogo

⁶⁷⁴ V. M. MALVICINI, *Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare*, cit., p. 8

con il COPASIR. Un dialogo costante e flessibile, in grado di aprirsi ai contributi del parlamento nel suo complesso. Ogni qualvolta il dialogo tra Governo ed organo di controllo dà luogo ad un conflitto, anziché divenire una *impasse* democratica, esso diviene (alla luce dei meccanismi di composizione previsti dalla l. 124/2007) l'occasione per una dilatazione soggettiva della funzione di controllo parlamentare e, infatti, viene trasferita alle assemblee per poi tornare nelle mani del Comitato a crisi rientrata.

I conflitti interistituzionali, in questo modo, alimentano la forza della funzione compositrice della dialettica maggioranza-opposizione, in grado di produrre conseguenze politiche sul rapporto di fiducia tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare, altresì rendendo visibile, anche se solo in parte, agli occhi del corpo elettorale e, dunque, del popolo sovrano, talune potenziali ombre nell'operato dei custodi della Repubblica.

Una funzione di garanzia ancor più delicata se si pensa alla sua capacità di condizionare, se pur in prospettiva politica, le interazioni tra poteri dello Stato che maturano nell'alveo della sicurezza nazionale. Si pensi, in tal senso al potere riconosciuto in capo al Comitato in tema di segreto di Stato nel procedimento di conferma governativa del segreto opposto in sede giudiziaria. Il Presidente del Consiglio, titolare del potere di conferma, è soggetto, a seguito della riforma del 2007, ad un obbligo di comunicazione in favore del COPASIR ogni qualvolta egli autorizzi detta opposizione. La scelta, tuttavia, non deve essere semplicemente notificata all'organo di garanzia, ma anzi l'elemento che più interessa in questa sede è la congiunta comunicazione delle ragioni essenziali poste a fondamento della scelta. Ove il COPASIR lo ritenga opportuno, *rectius* ove maturi un conflitto politico tra il governo ed il Comitato circa l'opposizione del segreto di Stato, la questione potrà essere affidata dal COPASIR al plenum delle assemblee. Il sindacato dell'organo di garanzia, pur non potendo modificare la scelta governativa, può pertanto attivare un processo valutativo, attraverso cui addivenire ad una censura politica dell'impiego del segreto di Stato e, più in generale o forse nelle ipotesi deteriori, ad una messa in discussione dello stesso vincolo di fiducia tra la maggioranza parlamentare ed il Consiglio dei ministri.

Tuttavia, al di là dei pure relevantissimi passi in avanti compiuti dalla l. 124/2007, molti sono stati i *vulnus* rilevati dapprima in sede dottrinale e, poi, in sede legislativa. Infatti, nonostante gli “abusi” praticati in sede di apposizione del segreto di Stato, l’infrastruttura di controllo non si dimostrò pienamente performante, tanto in ragione di una carenza di incisività del COPASIR, quanto per via di un certo *self restraint* dimostrato dalla Corte costituzionale⁶⁷⁵.

A ciò si deve l’approvazione della l. 133/2012, la quale, pur conservando gran parte dell’impianto normativo del 2007, intervenne in special modo sul rafforzamento del controllo parlamentare del COPASIR⁶⁷⁶.

Al netto dei pure meritori interventi, estranei al tema del controllo parlamentare, che pure vi furono e che appaiono tutt’altro che risibili sul piano qualitativo più che quantitativo⁶⁷⁷, ciò che occorre evidenziare è come la legge abbia rafforzato il ruolo del COPASIR quale supervisore generale di tutta l’organizzazione dedicata all’attività informativa per la sicurezza nazionale⁶⁷⁸. Con l’art. 5, infatti, si è avuto, attraverso l’introduzione del c. 2-bis in seno all’art. 30 della l. 124/2007 l’attribuzione, in capo al Comitato, del compito di accertare il rispetto, da parte delle agenzie di intelligence, di quanto stabilito dall’articolo 8 della fonte del 2007, altresì la verifica della conformità dell’attività degli organismi pubblici estranei al sistema di informazione a quel patrimonio di principi che rappresentano l’orizzonte teleologico della l. 124/2007.

Alla riforma del 2012 si deve, poi, anche l’introduzione del vincolo dell’unanimità per l’attivazione di indagini sull’attività degli appartenenti ai servizi di

⁶⁷⁵Cfr. in particolare, Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 10 marzo 2009 sul caso Abu Omar. Sulla vicenda Abu Omar v. A. SPATARO, *Segreto di Stato e ricadute sulle indagini giudiziarie. Il caso Abu Omar*, in A. TORRE (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, cit., pp. 43 ss. Vedi altresì la sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 23 febbraio 2012.

⁶⁷⁶ M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2014

⁶⁷⁷ Si pensi, in tal senso, all’Art. 3, che modificò l’art. 4 della L. 124/2007, intervenendo, in chiave migliorativa, sulle funzioni di coordinamento del DIS, facendo rientrare al suo interno la gestione degli approvvigionamenti e dei servizi logistici delle due agenzie operative (AISI ed AISE) nonché attribuendo al medesimo dipartimento la direzione delle attività di ricerca informativa e della tutela della sicurezza informatica.

⁶⁷⁸ M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, cit., p. 4

informazione per la sicurezza, i quali hanno il dovere di riferire al COPASIR con completezza e lealtà. È stato inoltre previsto l'impossibilità di opporre, in occasione di simili indagini, l'istituto della riservatezza o del segreto di Stato, così controbilanciando il prerequisito deliberativo dell'unanimità con un agevole svolgimento di queste procedure ispettive.

Il profilo consultivo del COPASIR, invece, ha avuto un'integrazione con l'art. 7 della legge di riforma, il quale (intervenendo sul comma 1 dell'art. 32 della legge del 2007) ha riconosciuto, in favore dell'organo di cui si discute, il potere di pronunciarsi circa le delibere del CISR, sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra DIS, Aisi ed Aise.

Quanto al ruolo del Comitato nei processi di opposizione del segreto in sede giudiziaria, la l. 133/2012, ha introdotto ulteriori elementi degni di nota, ultronei rispetto a quelli già evidenziati. Intervenendo sul disposto degli artt. 40, comma 5 e 41, comma 9, è stato sancito che, su richiesta del COPASIR, in occasione di una seduta secretata, il Presidente del consiglio relaziona dettagliatamente circa il quadro informativo posto a fondamento della conferma del segreto di Stato. Una simile previsione, superando il precedente (e piuttosto blando) vincolo delle "ragioni essenziali", mira a garantire un effettivo sindacato ispettivo del COPASIR sull'attività del Governo in tema di secretazione informativa, così superando uno dei profili di debolezza del sindacato parlamentare scolpito dalla disciplina del 2007.

Occorre tuttavia segnalare come la l. 133/2012, al pari della l. 124/2007, abbia rappresentato il precipitato legislativo di un dibattito maturato in sede giurisprudenziale costituzionale e, di riflesso, in ambito accademico⁶⁷⁹. Ci si riferisce, in tal senso, alle sentenze nn. 106/2009 e n. 40/2012 della Corte costituzionale, che ribadiscono la natura squisitamente parlamentare del sindacato sulle modalità di esercizio del potere di segretazione. La Corte, pur mantenendo ferma l'ipotesi di sua competenza circa il segreto in qualità di Giudice dei conflitti, ha inteso valorizzare questa "primazia parlamentare" in ragione della specifica

⁶⁷⁹ V. *ex multis*, R. ORLANDI, *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2012, pp. 2327 ss.

competenza dell'organo di cui si discute, di esprimere, nel merito, valutazioni circa le principali scelte governative. Un delicato controllo politico su decisioni che potremmo definire politiche per eccellenza, il quale deve necessariamente essere sottratto, ad avviso della Consulta, al campo d'azione del potere giudiziario, al quale resta, come si è detto, il ricorso per conflitto di attribuzioni⁶⁸⁰.

Si potrebbe affermare, pertanto, che a seguito della riforma del 2012, il legislatore abbia garantito l'effettività di questo controllo politico, il quale si caratterizzava (prima del 2012) per una certa natura declamatoria, così rimettendo in asse la funzione di tutela del segreto di Stato, e più in generale della sicurezza nazionale, con i postulati della forma di governo parlamentare⁶⁸¹.

A distanza di tre anni, si ebbe poi un ulteriore intervento normativo suscettibile d'analisi. Con la legge di conversione n. 198, del 11 dicembre 2015, attraverso la quale venne confermata con modifiche la disciplina introdotta dal d.l. n. 174, del 30 ottobre 2015, si è inteso ridefinire ulteriormente il rapporto tra il Governo, ed in particolare il Presidente del consiglio, e questo organo di garanzia. La riforma ha previsto, nello specifico, un doppio controllo del COPASIR sull'attività del Governo in tema di presidio della sicurezza nazionale, anche quando essa si collochi a margine di situazioni di crisi o di emergenza all'estero che coinvolgano aspetti del sistema di sicurezza o per la protezione di cittadini italiani.

In particolare, il Presidente del Consiglio, in simili scenari, gode del potere di disporre misure di intelligence, con la cooperazione di forze speciali della difesa, tuttavia, quest'ultimo ha il dovere di informare il COPASIR tanto in via preventiva delle misure in questione, quanto degli effetti avutisi a seguito dell'adozione delle stesse, entro trenta giorni dalla data di conclusione delle operazioni. Inoltre, è ulteriormente previsto che, in simili frangenti, sia riconosciuto al Presidente del consiglio il potere di coinvolgere il CISR, se pur con mera funzione consultiva.

Con la riforma del 2015, quindi, il legislatore sembrerebbe aver inteso scolpire gli strumenti di controllo parlamentare, ad un tempo, per evitare un abuso delle prerogative del Governo, quand'anche nei frangenti di particolare instabilità o

⁶⁸⁰ V. N. TIRINO, *Segreto di Stato e conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2016.

⁶⁸¹ V. G. SCACCIA, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, cit., pp. 585ss.

emergenza, nonché ai fini della cristallizzazione di un rapporto collaborativo tra “controllore” e “controllato” tale da determinare una sostanziale corresponsabilità di entrambi gli attori dinnanzi alle assemblee.

Alla luce di un quadro normativo di tal guisa, pare condivisibile quanto sostenuto in dottrina circa la qualità dell’attuale assetto italiano in tema di controllo parlamentare del comparto intelligence. Un controllo che, pur non essendo privo di criticità, si dimostra, ad oggi, compiuto ed organico⁶⁸².

Il sistema di informazione per la sicurezza, pertanto, si presenta, alla luce della triplice riforma 2007-2015 come un complesso reticolo di attori, prerogative e competenze, a cui il controllo parlamentare conferisce stabilità e aderenza con i principi che caratterizzano l’identità della comunità politica italiana. Verrebbe tuttavia da chiedersi se ed in che modo, quel complesso di principi trovi, negli attuali assetti normativi del COPASIR, ancora margini di garanzia.

Sia consentito spendere alcune parole circa uno di questi principi che, proprio nel frangente storico in cui si scrive, acquista particolare risalto, non foss’altro per lo spazio che occupa nell’attuale dibattito pubblico. Ci si riferisce al principio autonomistico, di cui si è pure avuto modo di parlare nel primo capitolo di questo lavoro. Pur rientrando, infatti, la tutela della sicurezza nazionale tra le prerogative dello Stato centrale, pare opportuno chiedersi a questo punto se ed in che misura una revisione soggettiva del COPASIR possa rappresentare la possibile strada per superare il rapporto dilemmatico tra l’istituto che qui interessa e quella matrice autonomistica dell’organizzazione della “cosa pubblica”, propria del regionalismo italiano. Se, come si è detto, il Parlamento, quale custode privilegiato del potere legislativo, gode (al netto del COPASIR) di utili strumenti di controllo dell’operato del governo, tra i quali spiccano per pervasività le già richiamate commissioni di inchiesta, è allora possibile immaginare una integrazione del COPASIR con soggetti in grado di garantire (nel processo di dialogo e controllo del sistema di informazione) la partecipazione di quei soggetti istituzionali espressione di facce differenti da quella “stato-centrica”?

⁶⁸² V. P. PICCIACCHIA, *La dimensione del controllo parlamentare su segreto di Stato e intelligence alla prova delle crescenti esigenze di sicurezza degli Stati tra problemi aperti e prospettive*, cit., pp. 98 ss.

La sicurezza nazionale, come si è detto, ha tra i propri ancoraggi costituzionali l'art. 5 Cost., pietra d'angolo del sistema autonomistico italiano. Esso, allora, non potrebbe offrire il solido appoggio per una integrazione regionale e forse "locale" dell'organo di cui si discute?

La scelta del riformatore del XXI secolo di rafforzare la posizione delle opposizioni all'interno del COPASIR è, pare opportuno ribadirlo, un'opzione assolutamente meritoria. Tuttavia, non potrebbe essere altrettanto meritorio far sì che all'antagonismo politico costruttivo delle opposizioni si sommasse quello altrettanto politico (ma istituzionalmente diversificato) delle regioni e degli enti locali?

Un'opzione di tal guisa potrebbe trovare un facile ancoraggio fattuale, nella determinazione dei possibili rappresentanti delle "autonomie" negli organi che tutt'ora già concorrono alla costruzione di un rapporto virtuoso tra "centro e periferie del Potere": la conferenza Stato Regioni e quella Stato Città⁶⁸³.

Esse, del resto, sono già il veicolo politico che consente ai territori di dialogare con il governo centrale. In tal modo concorrerebbero, proprio con la loro conoscenza profonda dello Stato comunità, all'efficace presidio della sicurezza nazionale, offrendo tanto un utile integrazione contenutistica della funzione consultiva del COPASIR, quanto un ulteriore bastione avverso impieghi illegittimi dei poteri riconosciuti sul tema al Presidente del consiglio. Se, infatti, la "criticità" degli scenari che il sistema di informazione per la sicurezza impone un accentramento decidente, allora proprio la pluralità del suo sindacato appare come necessaria, tanto più che già in taluni frangenti della vita politica del Parlamento il profilo soggettivo delle due Camere è integrato da rappresentanti di organi diversi dal parlamento stesso. Si pensi, in tal senso, all'elezione del Presidente della Repubblica⁶⁸⁴, in occasione della quale partecipano ai lavori del Parlamento in seduta comune i delegati regionali.

⁶⁸³V. F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, cit.; A. STERPA, *La conferenza dei Presidenti delle Regioni come organo interregionale*, cit., pp. 202 ss.

⁶⁸⁴V. R. BRIZZI, *Storia dell'elezione del capo dello Stato*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, vol. II, Bologna, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 679.

Ovviamente, la delicatezza delle informazioni oggetto di questa attività di controllo impone di ridurre, quanto più possibile, il numero di soggetti a cui consentire ordinariamente l'accesso al patrimonio conoscitivo proprio del sistema di informazione per la sicurezza. Pertanto, la proposta si dovrebbe tradurre, in prospettiva fattuale, nell'integrazione del Comitato con i Presidenti delle Conferenze di cui sopra, potendo costoro essere portatori (in sicurezza) di quei bisogni e di quelle aspettative proprie delle compagini poc'anzi citate.

Un ultimo aspetto che inerisce ai profili soggettivi del COPASIR riguarda il tema della presidenza del Comitato.

Il Presidente della Repubblica, ad oggi, riveste un ruolo formalmente marginale nei processi di controllo dell'operato governativo in tema di sicurezza nazionale. Tuttavia egli, in qualità di custode dell'unità nazionale e garante della Costituzione, rappresenta forse il principale organo funzionale al presidio dell'equilibrato funzionamento dell'infrastruttura istituzionale (su cui si regge l'esercizio dei poteri che garantiscono l'esistenza dello Stato apparato) come il complesso intreccio di principi che scolpiscono la "grammatica costituzionale", su cui poggia la tenuta del tessuto socio-economico. Inoltre, in qualità di vertice delle forze armate e del Consiglio supremo di difesa⁶⁸⁵ è, sul piano costituzionale *stricto sensu*, garante della sicurezza e della difesa nazionale.

Una sua integrazione in seno al COPASIR, pertanto, parrebbe più che auspicabile. Auspicio che si lega, ove fosse ad egli affidata la stessa presidenza del COPASIR, tanto alla sua natura *super partes*, quanto ad una intrinseca coerenza con quel complesso insieme di responsabilità che vedono la Presidenza della Repubblica svolgere un ruolo di garanzia nei meccanismi di tutela del corretto esercizio dei poteri da parte degli organi costituzionali. Si pensi, a riguardo, alla carica ricoperta dallo stesso in seno al CSM⁶⁸⁶. Integrazione che (ove realizzata affidando la vicepresidenza del Comitato ad un membro delle opposizioni) vedrebbe le forze di minoranza continuare a giocare un ruolo di primo piano nei processi di controllo e

⁶⁸⁵V. A. BARONE, *Il consiglio Supremo di difesa*, in *Diritto e Società*, fasc. 3, 1982, p. 451 ss.; G. GUIGLIA, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e l'aggressione militare all'Ucraina*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2022

⁶⁸⁶ V. G. RIVOSECCHI, *Consiglio Superiore della magistratura e Presidente della Repubblica: Considerazioni in chiave retrospettiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 4, 2020.

informazione del presidio governativo della sicurezza nazionale, offrendo al COPASIR contestualmente maggiori garanzie di imparzialità, migliori margini di tutela del principio autonomistico e, ultimo ma non per importanza, un incremento dell'autorevolezza dell'organo di cui si discute. Del resto, se una delle sfide delle assemblee parlamentari contemporanee inerisce alla loro capacità di porsi come efficaci interlocutori nei processi decisionali riguardanti la sicurezza nazionale, la principale sfida è costruire strumenti e processi di controllo in grado di garantire, senza soluzione di continuità ed alla prova di una normalizzazione dell'emergenza, il più ampio margine di partecipazione istituzionale al presidio della "sicurezza", al netto di quelle eccezionali nonché indispensabili "deroghe funzionali", connesse alla concreta realizzazione oggettiva e soggettiva del paradigma securitario.

3.3 Il perimetro di tutela degli operatori e la giustiziabilità dei loro "sconfinamenti": i presupposti di alcune "guarentigie funzionali" ed il possibile ruolo della Consulta nel governo del loro abuso

Proprio il tema delle "deroghe" apre ad ulteriori interrogativi. Da tempo, infatti, si avverte la necessità di aggiornare l'impianto di garanzie funzionali che l'attuale quadro normativo offre agli operatori del comparto intelligence nello svolgimento del proprio ruolo istituzionale, alla luce di un contesto operativo in rapida evoluzione⁶⁸⁷.

Un tema tanto delicato quanto capace di influenzare plurimi profili dell'orizzonte istituzionale e sociale del paese. Esso, infatti, si colloca nel solco del processo di costruzione del rapporto fiduciario che lega il popolo alle istituzioni, dalla cui robustezza dipende, come si è avuto modo di ricordare in chiusura del I capitolo, la tenuta stessa della statualità⁶⁸⁸.

⁶⁸⁷Quanto ai riscontri rilevabili in sede politica, si rinvia a G. CARRER, *Riforma dell'intelligence. Ecco cosa dicono Mantovano e Guerini*, in *Formiche.net*, 28/02/2024, <https://formiche.net/2024/02/riforma-intelligence-mantovano-guerini/#content>

⁶⁸⁸Tenuta che risente certamente di ulteriori variabili, le quali (in ogni caso) potrebbero trovare nella stabilizzazione del primo un fattore di miglioramento qualitativo. V., quanto agli altri fattori pocanzi menzionati, H. HELLER, *Democrazia e omogeneità sociale*, in ID., *stato di diritto o dittatura? E altri scritti*, Napoli, Editoriale scientifica, 1998; S. LAGI, *Unità e pluralità nella democrazia weimariana. Hermann Heller e l'omogeneità sociale*, in *(Il) pensiero politico*, fasc. 2, 2019, pp. 223 ss.

Le garanzie funzionali, riconosciute in favore degli operatori del comparto intelligence, infatti, appaiono in grado di contribuire alla definizione di taluni riflessi costituzionali del sistema di informazione per la sicurezza, per via della loro capacità di influire sulla trasparenza dell'azione dello Stato, sul corretto esercizio del potere giurisdizionale e, ultima ma non per importanza, sulla effettiva salvaguardia della sicurezza nazionale,⁶⁸⁹.

Al pari di altre “garanzie o prerogative”, costituzionalmente riconosciute ad altri soggetti coinvolti dalla “vita dello Stato”, esse mirano a garantire agli operatori una tutela legale per le condotte, poste in essere nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali, purché opportunamente autorizzate. Detta tutela si traduce, in larga misura, nell'esclusione dell'azione penale da parte dell'autorità giudiziaria avverso questi soggetti nonostante l'effettiva capacità offensiva di beni giuridici (anche particolarmente preziosi per la nostra identità costituzionale) da parte dei loro “comportamenti autorizzati”.

⁶⁸⁹ 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*, fasc. 1, 2024, p. 7.

Volendo svolgere una breve ricognizione dell'attuale assetto delle garanzie funzionali degli operatori intelligence, non pare possibile prescindere da un richiamo alla l. 124/2007 e, nello specifico, ai suoi artt. 17⁶⁹⁰, 18⁶⁹¹ e 19⁶⁹².

⁶⁹⁰ Art. 17 (Ambito di applicazione delle garanzie funzionali): «1. Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non è punibile il personale dei servizi di informazione per la sicurezza che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato, legittimamente autorizzate di volta in volta in quanto indispensabili alle finalità istituzionali di tali servizi, nel rispetto rigoroso dei limiti di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo e delle procedure fissate dall'articolo 18. 2. La speciale causa di giustificazione di cui al comma 1 non si applica se la condotta prevista dalla legge come reato configura delitti diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità di una o più persone. 3. La speciale causa di giustificazione non si applica, altresì, nei casi di delitti di cui agli articoli 289 e 294 del codice penale e di delitti contro l'amministrazione della giustizia, salvo che si tratti di condotte di favoreggiamento personale o reale indispensabili alle finalità istituzionali dei servizi di informazione per la sicurezza e poste in essere nel rispetto rigoroso delle procedure fissate dall'articolo 18, sempre che tali condotte di favoreggiamento non si realizzino attraverso false dichiarazioni all'autorità giudiziaria oppure attraverso occultamento della prova di un delitto ovvero non siano dirette a sviare le indagini disposte dall'autorità giudiziaria. La speciale causa di giustificazione non si applica altresì alle condotte previste come reato a norma dell'articolo 255 del codice penale e della legge 20 febbraio 1958, n. 75, e successive modificazioni. 4. Non possono essere autorizzate, ai sensi dell'articolo 18, condotte previste dalla legge come reato per le quali non è opponibile il segreto di Stato a norma dell'articolo 39, comma 11, ad eccezione delle fattispecie di cui agli articoli 270-bis, secondo comma, e 416-bis, primo comma, del codice penale. 5. Le condotte di cui al comma 1 non possono essere effettuate nelle sedi di partiti politici rappresentati in Parlamento o in un'assemblea o consiglio regionale, nelle sedi di organizzazioni sindacali ovvero nei confronti di giornalisti professionisti iscritti all'albo. 6. La speciale causa di giustificazione si applica quando le condotte: a) sono poste in essere nell'esercizio o a causa di compiti istituzionali dei servizi di informazione per la sicurezza, in attuazione di un'operazione autorizzata e documentata ai sensi dell'articolo 18 e secondo le norme organizzative del Sistema di informazione per la sicurezza; b) sono indispensabili e proporzionate al conseguimento degli obiettivi dell'operazione non altrimenti perseguibili; c) sono frutto di una obiettiva e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti; d) sono effettuate in modo tale da comportare il minor danno possibile per gli interessi lesi. 7. Quando, per particolari condizioni di fatto e per eccezionali necessità, le attività indicate nel presente articolo sono state svolte da persone non addette ai servizi di informazione per la sicurezza, in concorso con uno o più dipendenti dei servizi di informazione per la sicurezza, e risulta che il ricorso alla loro opera da parte dei servizi di informazione per la sicurezza era indispensabile ed era stato autorizzato secondo le procedure fissate dall'articolo 18, tali persone sono equiparate, ai fini dell'applicazione della speciale causa di giustificazione, al personale dei servizi di informazione per la sicurezza».

⁶⁹¹ Art. 18 (Procedure di autorizzazione delle condotte previste dalla legge come reato): «1. In presenza dei presupposti di cui all'articolo 17 e nel rispetto rigoroso dei limiti da esso stabiliti, il Presidente del Consiglio dei ministri, o l'Autorità delegata, ove istituita, autorizza le condotte previste dalla legge come reato e le operazioni di cui esse sono parte. 2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, o l'Autorità delegata, ove istituita, rilascia l'autorizzazione, motivandola, sulla base di una circostanziata richiesta del direttore del servizio di informazione per la sicurezza interessato,

tempestivamente trasmessa informandone il DIS. Le richieste e le autorizzazioni devono avere forma scritta, anche ai fini della loro conservazione nello schedario di cui al comma 7. 3. Il Presidente del Consiglio dei ministri o l'Autorità delegata, ove istituita, può in ogni caso modificare o revocare il provvedimento adottato a norma del comma 1 con l'utilizzo delle medesime forme previste dal comma 2. 4. Nei casi di assoluta urgenza, che non consentono di acquisire tempestivamente l'autorizzazione di cui al comma 2, e qualora l'Autorità delegata non sia istituita, il direttore del servizio di informazione per la sicurezza autorizza le condotte richieste e ne dà comunicazione immediata, e comunque non oltre le ventiquattro ore, al Presidente del Consiglio dei ministri, informandone il DIS, indicando circostanze e motivi dell'intervento di urgenza. 5. Il Presidente del Consiglio dei ministri o l'Autorità delegata, ove istituita, se l'autorizzazione era di sua competenza, qualora riscontri la sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 17, nonché il rispetto del termine di comunicazione di cui al comma 4, ratifica il provvedimento entro dieci giorni. 6. Nei casi in cui la condotta prevista dalla legge come reato sia stata posta in essere in assenza ovvero oltre i limiti delle autorizzazioni previste dal presente articolo, il Presidente del Consiglio dei ministri adotta le necessarie misure e informa l'autorità giudiziaria senza ritardo. 7. La documentazione relativa alle richieste di autorizzazione previste nel presente articolo è conservata presso il DIS in apposito schedario segreto, unitamente alla documentazione circa le relative spese, secondo le norme emanate con il regolamento di cui all'articolo 4, comma 7. La rendicontazione di tali spese è sottoposta a specifica verifica da parte dell'ufficio ispettivo del DIS, di cui all'articolo 4, comma 3, lettera i)».

⁶⁹² Art. 19 (Opposizione della speciale causa di giustificazione all'autorità giudiziaria): «1. Quando risulta che per taluna delle condotte indicate all'articolo 17 e autorizzate ai sensi dell'articolo 18 sono iniziate indagini preliminari, il direttore del servizio di informazione per la sicurezza interessato, tramite il DIS, oppone all'autorità giudiziaria che procede l'esistenza della speciale causa di giustificazione. 2. Nel caso indicato al comma 1, il procuratore della Repubblica interpella immediatamente il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che sia data conferma della sussistenza dell'autorizzazione di cui all'articolo 18. Gli atti delle indagini sul fatto e quelli relativi all'opposizione sono separati e iscritti in apposito registro riservato, per essere custoditi secondo modalità che ne tutelino la segretezza. 3. Quando l'esistenza della speciale causa di giustificazione è opposta nel corso dell'udienza preliminare o del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri è interpellato dal giudice che procede. 4. Il Presidente del Consiglio dei ministri, se sussiste l'autorizzazione, ne dà comunicazione entro dieci giorni all'autorità che procede, indicandone i motivi. Della conferma è data immediata comunicazione al Comitato parlamentare di cui all'articolo 30. Nelle more della pronuncia del Presidente del Consiglio dei ministri il procedimento è sospeso. 5. Se la conferma non interviene nel termine indicato al comma 4, essa si intende negata e l'autorità giudiziaria procede secondo le ordinarie disposizioni. 6. Se il Presidente del Consiglio dei ministri conferma la sussistenza dell'autorizzazione, il giudice, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, pronuncia, a seconda dei casi, sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione. Gli atti del procedimento sono, all'esito, trasmessi al procuratore della Repubblica, che li custodisce in archivio secondo modalità, dallo stesso determinate, idonee a tutelarne la segretezza. 7. Analoga procedura di custodia degli atti viene seguita quando è sollevato conflitto di attribuzione fino a che il conflitto non sia stato risolto. 8. Se è stato sollevato conflitto di attribuzione, la Corte costituzionale ha pieno accesso agli atti del procedimento e al provvedimento di autorizzazione del Presidente del Consiglio dei ministri, con le garanzie di segretezza che la Corte stessa stabilisce. 9. Quando l'esistenza della speciale causa di giustificazione è eccepita dall'appartenente ai servizi di informazione per la sicurezza o da uno dei soggetti di cui all'articolo 17, comma 7, al momento dell'arresto in flagranza o dell'esecuzione di una misura cautelare, l'esecuzione del provvedimento è sospesa e la persona è

Quanto all'art. 17, fermo restando quanto disposto dall'art. 51 c.p.⁶⁹³, sono sottratte alla punibilità quelle condotte che, pur essendo previste dalla legge come reato, quando indispensabili alle finalità istituzionali del "comparto", purché legittimamente autorizzate. Tuttavia, tali garanzie non si spingono sino a includere all'interno delle fattispecie di reato suscettibili di "immunità" quei delitti diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità di una o più persone. Inoltre, la causa di giustificazione non trova margine di esercizio ove la condotta configuri la commissione di reati di cui agli articoli 289 e 294 c.p., ovvero delitti contro l'amministrazione della giustizia, salvo che si tratti di condotte di favoreggiamento personale o reale indispensabili alle finalità istituzionali dei servizi di informazione per la sicurezza. Tuttavia, in questo caso, esse debbono essere state poste in essere in pedissequo rispetto delle procedure fissate dall'art. 18, ed in ogni caso è escluso che esse possano consistere in false dichiarazioni rese all'autorità giudiziaria, nell'occultamento di una prova di reato o mirino a sviare le indagini disposte dalla medesima autorità. Giova poi segnalare come ulteriori fattispecie di reato "refrattarie" all'esercizio delle garanzie funzionali, ex art. 17, sono quelle previste dagli artt. 255 c.p. e dalla l. 75/1958, e che (ai sensi del comma 4) non possono essere suscettibili di autorizzazione quelle condotte che configurino un reato, per il quale non è opponibile il segreto di Stato; eccezion fatta per le fattispecie di cui agli articoli 270-bis, secondo comma, e 416-bis, comma 1, c.p.

accompagnata dalla polizia giudiziaria nei propri uffici per esservi trattenuta per il tempo strettamente necessario ai primi accertamenti e comunque non oltre ventiquattro ore, salvo il caso previsto al comma 10. 10. Il procuratore della Repubblica, immediatamente informato, provvede a norma degli articoli 390 e seguenti del codice di procedura penale, dispone le necessarie verifiche e chiede conferma al direttore generale del DIS, che deve rispondere entro ventiquattro ore dalla richiesta. La persona è trattenuta negli uffici della polizia giudiziaria sino a quando perviene la conferma del direttore generale del DIS e comunque non oltre ventiquattro ore dalla ricezione della richiesta. Decorso il termine senza che sia pervenuta la conferma richiesta, si procede a norma del codice di procedura penale. 11. Se necessario, il procuratore della Repubblica chiede conferma al Presidente del Consiglio dei ministri, che conferma o smentisce l'esistenza della causa di giustificazione entro dieci giorni dalla richiesta. Se la conferma non interviene nel termine indicato, essa si intende negata e l'autorità giudiziaria procede secondo le ordinarie disposizioni».

⁶⁹³ V. F. VIGANÒ, *Commento all'art. 51 c.p. (Esercizio di un diritto o adempimento di un dovere)*, in E. DOLCINI, G.L. GATTA (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, Wolters Kluwer, 2015, pp. 867 ss.

Un elemento degno di nota è, inoltre, la specifica causa di decadenza delle prerogative di cui si discute. Esse, infatti, non possono essere esercitate da quell'operatore che, pur avendo posto in essere una condotta astrattamente compatibile con quelle suscettibili di attivare le garanzie funzionali, abbia avuto quale proprio contesto spaziale d'azione una sede di partito (rappresentato in Parlamento o in un'assemblea o consiglio regionale), una sede sindacale o, ancora, quando la stessa interessi giornalisti professionisti iscritti all'albo.

Simili garanzie, al netto dei limiti poc'anzi esposti, non necessitano della sola autorizzazione dei competenti soggetti, non è sufficiente la mera strumentalità ai fini istituzionali cui sono preposte le agenzie deputate alla concreta raccolta del patrimonio informativo funzionale al presidio della sicurezza nazionale. Ai sensi del comma 4 dell'art. 17 debbono essere indispensabili e proporzionate al conseguimento degli obiettivi dell'operazione non altrimenti perseguibili e devono essere poste in essere solo a seguito di una obiettiva e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti. Inoltre, le condotte devono essere poste in essere in modo tale da minimizzare le "esternalità negative" delle stesse, rispetto agli interessi lesi. Infine, l'articolo di cui si discute si chiude con un passaggio che, in un certo senso, offre elasticità all'impianto di contrapposte tutele delineato dalla riforma del 2007. È infatti previsto che ove, per particolari condizioni di fatto e per eccezionali necessità, le condotte suscettibili di attivare le prerogative di cui si discute siano state poste in essere da soggetti non inquadrati entro i ranghi dei servizi di informazione per la sicurezza e risulti che il ricorso alla loro opera da parte delle "agenzie" sia stato indispensabile ed autorizzato, queste sono equiparate, ai fini dell'applicazione della speciale causa di giustificazione, alle condotte del personale dei servizi di informazione per la sicurezza.

In presenza dei presupposti di cui all'art. 17, l'art. 18 definisce le procedure di autorizzazione delle condotte suscettibili di "giustificazione". Questo potere autorizzatorio è riconosciuto, al suo comma I, in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, o dell'autorità delegata, il quale (ai sensi del successivo comma 2) ha l'obbligo di motivare un simile provvedimento, sulla base di una richiesta circostanziata del direttore dell'agenzia, che deve essere tempestivamente trasmessa al DIS. Tanto le richieste quanto le autorizzazioni concesse devono avere

forma scritta, requisito propedeutico al loro deposito in seno allo schedario segreto istituito presso il DIS, il quale raccoglie, non solo la predetta documentazione, ma anche il materiale informativo inerente alle spese delle agenzie, la cui rendicontazione è affidata all'ufficio ispettivo del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza.

In ogni caso, Il Presidente del Consiglio o l'autorità delegata può modificare o revocare il provvedimento adottato, rispettando le medesime forme previste dal comma 2. Tuttavia, ove si ravvisi l'assoluta urgenza della condotta suscettibile di autorizzazione, nonché l'impossibilità della tempestiva acquisizione dell'autorizzazione di cui si discute, altresì in assenza dell'autorità delegata, il direttore dell'agenzia interessata dalla condotta ha facoltà di rilasciare l'autorizzazione di cui si discute, dandone tempestiva comunicazione, e comunque entro ventiquattro ore, al Presidente del consiglio ed al DIS. In simili casi limite, egli deve indicare circostanze e motivi dell'intervento di urgenza. Queste fattispecie (disciplinate dal comma 4, restano comunque sottoposte ad uno scrutinio confermativo del Presidente del Consiglio, o della sua autorità delegata, il quale ha il potere di ratificare il provvedimento *extra ordinem* entro dieci giorni, a patto che la condotta in oggetto rispetti il perimetro normativo tracciato dall'art. 17 ed il direttore interessato dall'obbligo di comunicazione abbia rispettato gli obblighi temporali e contenutistici ad egli spettanti.

Infine, quando la condotta che si intende sottoporre a scriminante venga posta in essere in assenza di una espressa autorizzazione, ovvero in sua difformità, il comma 4 dell'art. 18 prevede per il Presidente del consiglio l'obbligo di adottare le necessarie misure, nonché quello di informare (senza ritardo) l'autorità giudiziaria. Ogni qualvolta vengano poste in essere indagini preliminari circa le fattispecie di cui sopra e sussista una copertura autorizzata, per come poc'anzi rappresentata, il direttore dell'agenzia interessata dalla condotta oggetto di indagine ha facoltà di opporre, attraverso il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, l'esistenza della speciale causa di giustificazione all'autorità giudiziaria interessata dalle indagini. In questo caso, il procuratore della Repubblica competente interviene, interessando della questione il Presidente del consiglio, affinché confermi o meno l'esistenza di un provvedimento autorizzatorio.

In un simile scenario, gli atti concernenti il fatto e l'opposta causa di giustificazione vengono sottratti (*ex art. 19 c. 2*) dal fascicolo delle indagini, per confluire in un apposito registro riservato. Essi, infatti, necessitano di un peculiare regime di conservazione caratterizzato da segretezza. Ove, poi, la causa di giustificazione venga opposta all'autorità giudiziaria nel corso dell'udienza preliminare o del giudizio, sarà il giudice procedente a dover richiedere al Presidente del consiglio di esprimersi circa l'eventuale autorizzazione della condotta oggetto del giudizio. Quest'ultimo, quando la stessa sussiste, ne dà comunicazione motivata (entro dieci giorni) al giudice, nonché al COPASIR. In attesa che il Presidente si pronunci sull'effettiva esistenza dell'autorizzazione di cui si discute, il procedimento è (ai sensi del comma 4) sospeso, riaprendosi con il prosieguo del giudizio in presenza di un espresso diniego del Presidente ovvero a seguito della decorrenza dei termini per una risposta. Nel caso in cui, invece, il Presidente del consiglio non opti né per il diniego, né per il "silenzio dissenso", il giudice, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, pronuncia, (ai sensi del comma 4), sentenza di non luogo a procedere o di assoluzione. In tal caso, gli atti del procedimento interessato dalla speciale causa di giustificazione vengono trasmessi al procuratore della Repubblica, che li custodisce in archivio secondo modalità idonee a tutelarne la segretezza, autonomamente definite dallo stesso Procuratore.

Ove venga istaurato, *a latere* del giudizio, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, gli atti del processo sono sottoposti alle procedure di conservazione poc'anzi esposte sino alla conclusione del medesimo conflitto. In simili circostanze, il Giudice del conflitto ha (*ex art. 19, c. 8*) pieno accesso agli atti del procedimento e al provvedimento di autorizzazione del Presidente del Consiglio, con le garanzie di segretezza che la Corte stessa stabilisce.

Nel caso in cui, invece, la causa di giustificazione venga eccepita al momento dell'arresto in flagranza o dell'esecuzione di una misura cautelare da uno dei soggetti di cui all'articolo 17, il provvedimento giudiziario viene sospeso. Il soggetto da esso interessato, in tal caso, deve essere accompagnato presso gli uffici della polizia giudiziaria ed ivi trattenuto per il tempo strettamente necessario (in ogni caso non oltre ventiquattr'ore) per lo svolgimento dei primi accertamenti. In tal caso, il procuratore della Repubblica, che deve essere immediatamente

informato dell'opposizione di cui si discute, a norma degli articoli 390 segg. c.p.p., dispone le necessarie verifiche. Egli deve, inoltre, chiedere conferma al direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza e, se necessario, al Presidente del Consiglio.

Il direttore del DIS ha, a sua volta, ventiquattro ore per confermare la causa di giustificazione, termine decorso il quale, in assenza di detta conferma, l'autorità inquirente ha facoltà di procedere a norma del codice di procedura penale. Quando, poi, ad essere interessato dalla richiesta di conferma dovesse essere il presidente del consiglio, il termine viene portato dall'art. 19 a dieci giorni.

Ove dovesse esservi diniego della conferma, ovvero nel caso in cui non dovesse esservi alcuna comunicazione del Presidente entro la decade poc'anzi richiamata, l'autorità giudiziaria potrà (al pari di quanto detto con riferimento al DIS) procedere come se la causa di giustificazione non fosse stata affatto eccepita.

Negli ultimi anni, tuttavia, l'assetto normativo delle tutele ha subito un processo di consolidamento, quando non di concreta espansione.

Tra i più recenti interventi in materia, figura il c.d. d.l. Aiuti bis⁶⁹⁴, e segnatamente gli artt. 37 e 42-*sexies* alla luce del cui testo (per come cristallizzato in fase di conversione) si è assistito ad un rafforzamento delle capacità operative del comparto intelligence, tanto nel dominio cybernetico quanto al di fuori dei confini nazionali. In particolare, esso ha, da un lato, affidato lo svolgimento di attività cibernetiche di prevenzione agli operatori Aise ed Aisi, come ha consentito agli stessi di ricorrere (anche quando all'estero) allo strumento dell'azione sotto copertura.

Al c.d. "governo Meloni", poi, sono ascrivibili alcuni recenti interventi di riforma in materia di garanzie funzionali, atti a protrarre (in un orizzonte di breve periodo) l'efficacia di precedenti interventi normativi di carattere temporalmente circoscritto, ormai giunti in scadenza, come a gettare le basi per una più profonda e consolidata ridefinizione dell'orizzonte securitario. Ci si riferisce, in tal senso, al d.d.l. n. 1660/2024 rubricato "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di

⁶⁹⁴V. D.L. n. 115 del 9 agosto 2022 (con la rubrica «Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali ed industriali) interessato dalla legge di conversione n.142/2022.

tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario”⁶⁹⁵ e al d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, c.d. “Decreto Mille proroghe”. Quanto al primo dei richiami, è opportuno qui evidenziare come (in tema di tutela del personale degli organismi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica) esso amplia, secondo quanto previsto dall'art. 23, comma 1, lettera b)⁶⁹⁶, il novero di fattispecie interessate dalle scriminanti riconosciute al personale del comparto intelligence. Con l'art. 23, comma 2, lettera a),⁶⁹⁷, è inoltre intenzione del Governo addivenire ad una estensione soggettiva del potere di riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza, con funzioni di polizia di prevenzione, anche al personale delle Forze armate deputato, ai sensi dell'art. 12 l. 124/2007, al presidio delle strutture e del personale del DIS, dell'Aisi e dell'Aise. Il d.d.l., poi, parrebbe poter consolidare alcune previsioni di carattere processuale contenute nella l. 43/2015, la quale aveva previsto la possibilità, per gli operatori del sistema di informazione per la sicurezza di ricorrere ad identità fittizie (o di copertura) in occasione di un procedimento giudiziario a loro carico, purché ne venisse data notizia (in forma riservata) all'autorità giudiziaria. Alla luce della medesima disciplina, gli operatori, inoltre, godono della facoltà di deporre in ogni stato e grado del procedimento servendosi delle identità fittizie, previa istanza del Direttore del Dipartimento per l'informazione e la sicurezza, ovvero dei direttori di Aisi o Aise, ogni qualvolta si renda necessario ai fini della tutela della sicurezza nazionale o dell'incolumità dello stesso operatore. Tuttavia, queste previsioni del 2015, che il d.d.l. intende consolidare, sarebbero decadute nel mese di gennaio 2024, se non fosse intervenuto sulla loro efficacia il già menzionato “decreto mille proroghe” del 2023 il cui art. 19 ha, infatti, spostato il termine al 31 dicembre 2024.

⁶⁹⁵ Presentato il 22 Gennaio 2024 alla camera dei deputati dal Ministro dell'interno Matteo Piantedosi, dal Ministro della giustizia Carlo Nordio e dal Ministro della difesa Guido Crosetto ed al vaglio del Senato al momento in cui si scrive.

⁶⁹⁶ Intervenendo sull'attuale disposto dell'art. 17 della più volte richiamata legge di riforma del 2007.

⁶⁹⁷ Intervenendo sul contenuto dell'art. 8 del D.L. n. 7/2015 oggetto di conversione da parte della L. n. 43/2015.

Venendo più nello specifico, la fonte del 2005 consente, previa autorizzazione del Procuratore generale presso la Corte di appello di Roma, al personale dei Servizi di poter effettuare colloqui, a scopo informativo, con detenuti, nel quadro delle attività di prevenzione del terrorismo internazionale. Ove il colloquio effettivamente dovesse aver luogo, dello stesso dovranno essere messi a conoscenza il COPASIR ed il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Lo scenario sin qui brevemente rappresentato, entro cui è possibile collocare le prerogative degli operatori del sistema di informazione per la sicurezza, si inserisce nel quadro dell'intrinseca natura "riservata" dei profili operativi ed organizzativi del comparto intelligence⁶⁹⁸. Tuttavia, per addivenire ad una piena comprensione di queste sfaccettature della riservatezza del sistema di informazione, occorre svolgere una riflessione, di ampio respiro, sulla specifica opposizione del segreto di Stato e sul *nomos* di quest'ultimo⁶⁹⁹, che offra, per quanto sintetica, le coordinate giuridiche essenziali di una delle più iconiche forme di espressione della natura del sistema di informazione per la sicurezza.

In prospettiva fattuale, esso è, senza alcun dubbio, strumento dell'operatore ai fini del presidio della sicurezza nazionale, attivabile ogni qualvolta l'esercizio di un potere dello Stato rischi (con il proprio legittimo esercizio da parte degli organi che ne sono titolari) di comprometterla. Tuttavia, se posto in relazione con il tema delle garanzie funzionali, esso si dimostra essere vettore di efficacia dell'attività dell'operatore intelligence, in quanto, di frequente, è proprio l'opposizione del segreto di Stato a sottrarre, di fatto, l'operatore dall'attività giudicante della magistratura. Una garanzia che potrebbe dirsi "indiretta o derivata", ben differente dalle speciali cause di giustificazione esposte *supra* che, nonostante ciò, si traduce (in concreto) nella produzione di un simile, quando non eguale, scudo dall'esercizio del potere giudiziario. Ecco perché pare opportuno spendere sul punto alcune parole, tanto più che il tema del "segreto", al pari del più generale ambito delle garanzie funzionali, deve necessariamente essere calato entro il perimetro dello

⁶⁹⁸V. A. MILONE, *La responsabilità penale degli operatori d'intelligence e la speciale causa di giustificazione*, cit., p. 11.

⁶⁹⁹V. A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività d'intelligence*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 3ss.

Stato di diritto. Perimetro che, scolpito dai principi che sono propri dell'orizzonte costituzionale in cui si riconosce la comunità politica organizzata a Stato, si traduce nella fuga dal segreto nella sua accezione di arcani imperi o di feticcio di invisibili poteri⁷⁰⁰.

Riflettere sull'attuale assetto giuridico del segreto di Stato, che riposa (ad oggi) in via principale sul tessuto normativo ordito dalla più volte richiamata l. 124/2007, implica analizzare nel metodo e nel merito la relazione intercorrente tra demos e potere⁷⁰¹.

Dovendo sorvolare in questa sede sui profili contenutistici che, alla luce del tutto sommato risalente dibattito scientifico, ha assunto il tema del segreto⁷⁰², sia consentito indugiare sui profili di opposizione dello stesso da parte di quei soggetti interessati dal funzionamento in concreto del sistema di informazione per la sicurezza, sui margini di utilità sistemica di detta opposizione, nonché sulle ombre che l'attuale quadro giuridico pare poter generare ancora oggi, alla luce dei suoi noti precedenti applicativi.

Pare, in tal senso, necessario evidenziare, in via preliminare, come in Costituzione non sia rinvenibile, al pari della sicurezza nazionale, nozione alcuna del segreto di Stato, né essa appare osservabile in seno ai lavori della Costituente⁷⁰³.

Pertanto essa deve essere conseguita a seguito di un processo ermeneutico. Quest'ultimo tuttavia, è sovente destinato, come ricordato in dottrina, a dar luogo (per propria natura) a giudizi tra loro discordanti, i quali si traducono (ogni qualvolta gli interpreti coinvolti sono titolari di un potere dello Stato) nell'instaurazione di conflitti che divengono, quando involgenti la Consulta, conflitti di attribuzione. Essa, in qualità di "massimo interprete tecnico in

⁷⁰⁰ Si v., quanto ai due profili richiamati, M. CATANZARITI, *Segreto e potere. I limiti della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2014

⁷⁰¹ V. U. SCARPELLI, *La democrazia e il segreto*, AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana. Atti del Convegno Nazionale. Roma 26-28 ottobre 1981*, Padova, CEDAM, 1983, pp. 628 ss.;

⁷⁰² *Ex multis*, si rinvia alla ricostruzione offerta da V. PUPO, *Segreto di Stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Milano, CEDAM-WKI, 2018.

⁷⁰³ V. A. MITROTTI, *Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato*, cit., pp. 4 ss.

materia”⁷⁰⁴, ha offerto (attraverso la propria giurisprudenza) al legislatore una pietra d’angolo, sulla base della quale è stata, nel tempo, edificata la disciplina di settore. D’altro canto, la Consulta è anche intervenuta sul punto dirimendo i conflitti interpretativi, a cui si faceva poc’anzi cenno⁷⁰⁵, non senza sollevare un vivace dibattito dottrinale circa la qualità del suo operato⁷⁰⁶. Occorre poi evidenziare come, non sempre sia rilevabile, in tema di segreto di Stato, la predeterminazione legislativa del rapporto tra mezzo e fine⁷⁰⁷. Circostanza che porta lo stesso a divenire l’asse intorno al quale si annoda, di volta in volta, la trama di un conflitto tra il principio di legalità e la difficile inquadrabilità tassonomica delle fattispecie di concreto impiego del segreto⁷⁰⁸.

A margine di questo scontro si innesta l’intervento in tema di segreto di Stato della Corte Costituzionale, che ha avuto modo di evidenziare, sin dagli anni Settanta, come, al netto del *criterio oggettivo della materia, occorra operare uno scrutinio di ragionevolezza* nella valutazione di ciascun caso di apposizione o opposizione del segreto di Stato. Tale rapporto deve essere dichiarato in via preliminare rispetto all’impiego dello strumento, tuttavia, una simile preordinazione non rappresenta una indefettibile caratteristica, potendovi essere casi estremi, in occasione dei quali la stessa non sia possibile⁷⁰⁹.

Un’elasticità, quella della Consulta, attenuata da una ulteriore pronuncia, attraverso la quale la Corte ha inteso evidenziare che la legittimità di simili decisioni sarebbe venuta meno, ove le stesse fossero state, nel tempo, ingiustificatamente protratte nei loro effetti⁷¹⁰. Questa funzione della Corte, plurima nelle utilità ma unitaria nella forma, appare tanto più delicata, quanto più i soggetti interessati o interessabili da

⁷⁰⁴V. G. SCANDONE, *Il segreto di stato come species del genus segreto. Definizione*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, cit., pp. 452 ss.

⁷⁰⁵V. F. SORRENTINO, *Conflitti tra Magistratura e potere politico*, in AA. VV., *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 3043 ss.

⁷⁰⁶V., sul punto, G. PITRUZZELLA, *Segreto. I) Profili costituzionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVIII bis, Roma, Treccani, 2002

⁷⁰⁷Come richiamato nella più volte citata Sent. Cort. Cost. n. 86/1977

⁷⁰⁸cfr. E. RINALDI, *Arcana imperii, Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, Jovene Editore, 2016, pp. 245 ss.

⁷⁰⁹Ci si riferisce, in tal senso, all par. 5 del Considerato in diritto, della Sent. Cort. Cost. n. 86/1977.

⁷¹⁰V. Sent. Cort. Cost. n. 15/1982.

simili “frizioni interpretative” non possono servirsi, in ragione della loro specifica collocazione in seno all’architettura istituzionale, di un canale estraneo al Giudice del conflitto per dirimere simili divergenze.

Il sindacato della Consulta in tema di conflitto offre, poi, ulteriori spunti di riflessione. Infatti, l’art. 40 della l. 124/2007, quasi ignorando l’esistenza dell’art. 37, comma 3, della l. 87/1953, ha investito la Corte costituzionale del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti di apposizione del segreto di Stato. Parrebbe, infatti, secondo una parte della dottrina, che l’opzione adottata dal riformatore possa rendere superfluo il preliminare scrutinio di ammissibilità del giudizio, il quale permanerebbe in seno alla dinamica processuale in qualità di mero atto dovuto. Una simile circostanza viene fatta ricondurre al fatto che i requisiti soggettivi ed oggettivi, funzionali all’instaurazione del giudizio, verrebbero garantiti dal contenuto del medesimo art. 40⁷¹¹.

Una simile prospettiva interpretativa, ben lungi dall’immaginare la configurazione di una nuova competenza per la Consulta, parrebbe poter dar luogo al riconoscimento di una sostanziale deroga, nei casi inerenti l’apposizione o l’opposizione del segreto di Stato, all’art. 37, comma 3, della l. 87/1953.

Pare, a questo punto, opportuno sgomberare il campo da taluni fraintendimenti. Il Giudice del conflitto, per quanto dotato di strumenti tutt’altro che risibili, svolge una funzione eminentemente tecnica. Una qualità che impedisce allo stesso di penetrare in modo illimitato lo spazio di libertà politica del Governo. Il ricorso al segreto, infatti, altro non è se non il prodotto di un soggettivistico apprezzamento dell’autorità politica, che ha il compito di vagliare la sussistenza di una relazione logico-strumentale intercorrente tra l’oggetto dell’attività di secretazione e le finalità costituzionali ad essa sottese. Proprio queste ultime rappresentano il vincolo alla libertà politica, la quale si traduce a seguito del perimetro tracciato da dette finalità costituzionalmente giustificanti il segreto, in una forma particolarmente elastica di discrezionalità. L’autorità competente all’esercizio del potere di apposizione o opposizione del segreto, infatti, al di fuori dei casi in cui si provveda

⁷¹¹ V. A. PACE, *L’apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, cit., pp. 4047 ss.

con legge o con atto equiparato, non può esercitare, sul tema, un arbitrio assoluto⁷¹². Resta, in via principale, ai meccanismi di controllo parlamentare dell'esercizio di un potere così profondamente politico, il compito di rispondere ai casi di cattivo uso od abuso del segreto⁷¹³.

Si pensi, in tal senso, alla posizione assunta sul punto dalla Corte costituzionale, che ha rimarcato con forza come il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato abbia natura squisitamente politica e, quindi, mentre è connaturale agli organi ed alle autorità politiche preposte alla sua tutela esprimersi sulle scelte in tema di segreto, non è altrettanto possibile esprimersi in materia per il giudice. È dunque inibito al potere giurisdizionale un pieno sindacato di merito sugli atti governativi di secretazione, essendo il Governo stesso responsabile politicamente soltanto dinanzi al Parlamento, in ragione del fatto che quest'ultimo è peculiare rappresentazione del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata da un eventuale abuso governativo⁷¹⁴.

Tale posizione della Corte costituzionale, maturata nel corso del XX secolo, ha trovato occasioni di riaffermazione nei primi anni Duemila, con il noto "caso Abu Omar". Esso ha rappresentato, infatti, la prima occasione di concreta osservazione del funzionamento dei meccanismi di garanzia, previsti dalla riforma del 2007. Meccanismi dimostratisi forieri di non pochi profili di interesse sul piano costituzionale, anche in ragione delle "zone d'ombra" palesatesi in occasione del rapimento dell'imam, in seno alla normativa italiana in tema di segreto di Stato⁷¹⁵. L'*extraordinary rendition*⁷¹⁶ di cui si discute vide la luce nel 2003, a margine di talune attività investigative portate avanti, sin dal 2002, dalla procura di Milano. Gli inquirenti coinvolti intendevano appurare se Nasr Osama Mustafa Assan, anche conosciuto come Abu Omar, fosse coinvolto in attività di terrorismo di matrice islamica e, dunque, se allo stesso fossero addebitabili condotte previste come reato

⁷¹² V. A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1770.

⁷¹³ V. A. PERRONE, *Le prospettive del controllo parlamentare nella recente attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Federalismi.it*, fasc. 11, 2018, pp. 14 ss.

⁷¹⁴ Cfr. Sent. Cort. Cost. n. 86/1977, par. 8 del Considerato in diritto.

⁷¹⁵ Si v. Diffusamente le riflessioni contenute in R. PROSSOMARITI, *Riflessioni sul segreto di Stato a partire dal caso Abu Omar*, cit.

⁷¹⁶ A. VEDASCHI, *Extraordinary renditions: esiste una giustizia transnazionale?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 2013, pp. 1255 ss.

dall'art. 270-bis c.p. Indagini approdate ad una condanna di Abu Omar, confermata in Cassazione, a sei anni di reclusione per terrorismo internazionale⁷¹⁷. Tuttavia, gli inquirenti milanesi, a seguito di una denuncia sporta dalla moglie dell'indagato, accertarono inoltre che quest'ultimo era stato sequestrato e trasferito in Egitto, paese natio del soggetto, da parte di appartenenti al personale consolare statunitense ufficialmente accreditato in Italia, di operatori della C.I.A. nonché di appartenenti al comparto intelligence italiano. Il trasferimento era stato seguito da una lunga detenzione di Abu Omar, durante la quale lo stesso era stato reiteratamente sottoposto a torture.

Nonostante una preliminare assenza di opposizione del segreto da parte dei soggetti coinvolti dal giudizio, con il prosieguo del processo, tanto plurimi testimoni quanto gli imputati scelsero di fare ricorso alla sua opposizione. Circostanza che diede luogo a svariati conflitti di attribuzione, i quali coinvolsero, come è agevole immaginare, da un lato la Presidenza del consiglio dei ministri, impegnata a contestare la validità di taluni atti giudiziari che a suo avviso non avrebbero tenuto conto della conferma presidenziale dell'opposizione del segreto, come l'autorità giurisdizionale coinvolta dalla vicenda, che contestava l'illegittimità degli atti confirmatori.

I ricorsi, riuniti dalla Corte costituzionale in un unico giudizio, sono approdati nel 2009 alla sent. 106/2009 che ebbe il merito di essere la prima decisione attraverso la quale la Corte si pronunciò in tema di segreto di Stato alla luce della riforma di settore, introdotta dalla l. 124/2007.

Il Giudice dei conflitti, in questa occasione, accolse, in larga misura, le doglianze governative, a discapito delle richieste avanzate dal "potere giudiziario"⁷¹⁸.

Ai fini del lavoro che occupa, un aspetto degno di nota inerisce alla posizione assunta in merito alla questione della opposizione del segreto di Stato dell'indagato o dell'imputato. Questione ulteriormente approfondita dalla giurisprudenza costituzionale in occasione di una successiva sentenza del 2012. Ci si riferisce, in tal senso, alla sentenza 40/2012, in occasione della quale la Corte venne chiamata

⁷¹⁷V. Sent. Cass. Pen. Sez. V n. 2651/2015

⁷¹⁸V. F. RAMACCI, *Segreto di Stato, salus rei publicae e «sbarramento» ai p.m.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 2, 2009, pp. 1015 ss.

a dirimere un conflitto di attribuzione insorto *a latere* di un giudizio a carico di alcuni imputati italiani del processo Abu Omar e di ulteriori operatori del Sismi, accusati di aver posto in essere una illecita raccolta di informazioni, finalizzata alla predisposizione di campagne diffamatorie avverso esponenti politici, magistrati e giornalisti considerati ostili al Governo in carica. Ulteriore legame con la precedente sentenza riguarda alcuni elementi fattuali comuni alle due vicende. Infatti, parte del materiale probatorio, era stato acquisito dagli inquirenti nell'ambito della perquisizione alla sede dell'agenzia poc' anzi citata, disposta nel quadro delle indagini sul sequestro di Abu Omar.

Prima di procedere con l'analisi, tuttavia, pare doveroso ritornare sulla disciplina introdotta, sul punto, dalla l. 124/2007, di cui si è dato un breve accenno nel corso del lavoro e, in particolare, sugli artt. 40 e 41. È infatti sancito dall'art. 40 che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio abbiano l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e, qualora il testimone opponga il "segreto", l'autorità giudiziaria ha l'obbligo di informare dell'opposizione il Presidente del consiglio. Contestualmente, l'autorità giudiziaria è tenuta a sospendere ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto dell'opposizione sino alla ricezione del riscontro presidenziale o, in subordine, sino alla decorrenza dei termini previsti per la trasmissione della "conferma presidenziale". Nel caso in cui il segreto sia confermato, ed ai fini della definizione del processo appaia essenziale la conoscibilità di quanto interessato dall'opposizione, il giudice dichiara non doversi procedere per l'esistenza del segreto. Al contrario, ove decorrano trenta giorni dalla notifica della richiesta di conferma del segreto senza che il Presidente dia risposta, ovvero qualora costui decida di negarla espressamente, allora l'autorità giudiziaria avrà facoltà di acquisire la notizia, dando avvio alla prosecuzione del processo oggetto di sospensione. Il comma 5, poi, specifica che, nel caso in cui l'opposizione venga confermata dal Presidente del consiglio, è inibita all'autorità giudiziaria l'acquisizione o l'impiego, anche indiretti, delle notizie coperte dal segreto, pur non essendo escluso (ex c. 6) per l'autorità giudiziaria l'ipotesi della prosecuzione del processo in base a elementi autonomi ed estranei a quelli eventualmente coperti dal segreto.

Circa il tema del conflitto di attribuzione, il successivo comma 7, equipara gli effetti della sentenza di accoglimento, pronunciata dalla Corte costituzionale, nel corso di un giudizio promosso dall'autorità giudiziaria, a quelli riferibili ai casi di conferma presidenziale del segreto poc'anzi esposti. Un ulteriore elemento offerto dall'art. 40 riguarda, poi, il grado di conoscibilità di simili "notizie" da parte della Corte costituzionale, venendo espressamente previsto dal comma 8 che in nessun caso il segreto è opponibile alla Corte, la quale adotta le necessarie garanzie per la segretezza del procedimento.

Quanto all'art. 41, il quale sembrerebbe volto a rafforzare l'impianto procedurale di cui all'art. 40, ciò che pare di particolare interesse è la previsione (di cui al c. 1) secondo cui in ogni stato e grado del procedimento sia riconosciuto il potere di opposizione in favore dei pubblici ufficiali, dei pubblici impiegati e degli incaricati di pubblico servizio, salvo quanto disposto dall'articolo 202 del codice di procedura penale, per come novellato dalla medesima l. 124/2007. Infine, nel comma 7 si chiarisce che, ove il conflitto istaurato dinanzi alla Corte tra la Presidenza del consiglio dei ministri e l'autorità giudiziaria dovesse risolversi con una pronuncia in favore delle doglianze di quest'ultima, è preclusa, al Presidente del Consiglio, la possibilità di apporre nuovamente il segreto di Stato sul medesimo oggetto interessato dal conflitto.

L'istituto dell'opposizione del segreto, pur essendo connesso alla tutela della sicurezza nazionale, non esaurisce con essa gli effetti del suo esercizio. Questo strumento, infatti, genera plurime ricadute sui diritti dell'operatore intelligence, su quelli dei soggetti coinvolti dalle sue attività istituzionali e, come dimostrato dai conflitti poc'anzi richiamati, sull'esercizio del potere giudiziario.

Quest'ultimo ambito ha sollevato, in dottrina, non poche perplessità⁷¹⁹, in particolare circa il complesso intreccio di principi offerti dall'ordito costituzionale che scolpiscono i fondamenti della disciplina penalistica.

Come si è detto, se l'opposizione del segreto può offrire un indiretto "scudo giudiziario" all'operatore, ove il suo esercizio si concepisse (come effettivamente

⁷¹⁹ v. 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*, fasc. 6, 2010, pp. 5229 ss.

occorre fare alla luce della disciplina di cui alla l. 124/2007) in qualità di dovere, allora tale silenzio, sottraendo all'operatore la possibilità di rendere noti all'autorità giudiziaria elementi eventualmente funzionali alla propria difesa, trasfigurerebbe l'eventuale garanzia in un concreto documento. Ciò renderebbe l'opposizione un concreto grimaldello, in grado di scardinare, in talune circostanze, il concreto esercizio del diritto di difesa da parte del soggetto interessato dall'obbligo di tacere, soprattutto quando egli non partecipi al processo in qualità di mero teste, ma in veste di imputato⁷²⁰.

È doveroso segnalare come la Suprema Corte abbia, già da tempo, offerto una possibile, se pur problematica, soluzione a simili casi di "compromissione del diritto di difesa". La Cassazione ha, infatti, riconosciuto nel 1987, in occasione della sentenza Paziienza et al., in favore dell'operatore la scriminante (*ex art. 51 c.p.*) confermando la legittimità della violazione del segreto (*ex art. 261 c.p.*) ai fini della prova della propria innocenza. Scriminante rimasta esclusa dal vaglio della Corte costituzionale che nel 2012 non ha ritenuto necessario esprimersi circa la permeabilità della disciplina in tema di segreto per come scolpita dalle riforme dei primi anni Duemila, rispetto all'interpretazione data, dalla Corte di cassazione, dell'art. 51 c.p.⁷²¹.

Ulteriore profilo degno di nota, analogo a quello poc'anzi affrontato quanto al contesto ma diametralmente opposto circa gli effetti, è poi quello inerente all'eventuale abuso dello strumento dell'opposizione. Ci si riferisce, in tal senso, a quelle fattispecie in cui l'operatore (interessato dal processo in veste di imputato) scelga di postulare fraudolentemente l'esistenza di circostanze scagionanti coperte dal segreto, attraverso riferimenti, anche generici, a materie effettivamente interessate dalla disciplina sul segreto di Stato⁷²².

Questa opzione appare ben più fosca di distorsioni dello Stato di diritto, se si pensa che, una simile interruzione dell'azione giurisdizionale non godrebbe neppure di un immediato strumento di tutela, quale potrebbe essere apparentemente il controllo

⁷²⁰ Si v., sul punto, l'ampia ricostruzione dei principali profili critici offerti da C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, Padova, CEDAM, 2010

⁷²¹ cfr., sul punto, Sent. Cort. Cost. n. 40/2012, punto 7 del considerato in diritto.

⁷²² R. PROSSOMARITI, *Riflessioni sul segreto di Stato a partire dal caso Abu Omar*, cit., p. 14

svolto dal Presidente del consiglio, attraverso la conferma del segreto. Egli, infatti, non esprime il proprio consenso sull'idoneità delle informazioni interessate dall'opposizione ad essere considerate come prove della non colpevolezza dell'imputato che ha azionato lo strumento, poiché è suo dovere solo quello di esprimersi circa la sussistenza della segretezza delle notizie interessate dall'atto di opposizione. Pertanto, se da un lato il meccanismo delineato può rappresentare un potenziale veicolo di sterilizzazione del diritto di difesa, dall'altro lato potrebbe divenire fonte di gravi abusi da parte dell'imputato interessato all'ottenimento della propria impunità.

Alla luce di quanto sin qui esposto, nonché tenendo conto del fatto che non figura (ad oggi) tra le competenze della Consulta quella di vagliare l'effettiva essenzialità della notizia coperta dal segreto ai fini della definizione di un processo (valutazione di esclusiva pertinenza dell'autorità interessata dal giudizio), l'opposizione del segreto, allora, rischierebbe di minare, se confermata dal Presidente del consiglio, il raggiungimento di quella verità processuale che, al di là di ogni ragionevole dubbio, consenta (*ex art. 533 c.p.p.*) di addivenire ad una pronuncia di condanna.

Ciò si dimostra, in prima battuta, foriero di una sostanziale limitazione dell'indipendenza della funzione giurisdizionale, già di per sé meritevole di biasimo, poiché essa diviene particolarmente preziosa quando le vicende oggetto del sindacato giurisdizionale coinvolgono (come spesso accade nel caso di attività connesse alla sicurezza nazionale) fattispecie di particolare gravità. Limitazione, il cui scrutinio di legittimità nel merito appare estremamente difficoltoso, poiché fondato sullo scrutinio eventuale del COPASIR, il quale non ammette, in favore degli interessati, alcun margine di conoscibilità in concreto dei propri lavori.

E proprio il tema delle "esternalità negative" dell'opposizione offre, in prospettiva giuridica, ulteriori elementi di interesse. Infatti, se si è avuto modo di parlare, sino a questo punto, delle ricadute positive e negative di un simile strumento in capo all'operatore che lo eccepisca in giudizio, pare opportuno spendere alcune parole anche su quali effetti abbia una simile paralisi dell'azione giudiziaria sui soggetti che, pur estranei al sistema di informazione per la sicurezza, si trovino ad essere coinvolti dalla vicenda giudiziaria, soprattutto quando in qualità di parte offesa, e di come, sul punto, si sia espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il tema dei diritti umani e della loro tutela offre, infatti, utili spunti di riflessione, quando posto in relazione all'opposizione del segreto in ambito processuale. Questa specifica categoria gode, poi, di una tutela rinforzata, tanto sul piano interno quanto in sede internazionale e, ai fini di una chiara comprensione delle sue ricadute sistemiche è, sul punto, indubbio un necessario approfondimento del contributo offerto dalla Corte di Strasburgo. Infatti, già in occasione della sent. 348/2007 la Consulta ha avuto modo di chiarire come l'interpretazione delle disposizioni della CEDU sia di esclusiva competenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Un'interpretazione particolarmente preziosa, se si pensa a quanto l'opposizione di cui si discute e, più in generale, il tema del segreto di stato possa impattare sull'effettività del diritto ad un ricorso effettivo *ex art. 13* della Convenzione, che trova applicazione anche nei casi in cui la violazione di diritti maturi nell'esercizio di funzioni pubbliche.

È analogamente opportuno sottolineare come la medesima fonte preveda, al successivo art. 15, la possibilità per gli Stati di prendere misure in deroga agli obblighi convenzionali in presenza di minacce per la vita della nazione, come fenomeni bellici o pubbliche calamità. Tuttavia, questa deroga non consente di legittimare una compressione del principio di legalità della pena o del diritto alla vita ed ancora misure quali la tortura, la riduzione in schiavitù o forme di lavoro forzato.

Vi sono dunque diritti che, al di là delle contingenze, appaiono propri della persona e che, in ragione di questa loro inescludibilità dalla natura umana, non risultano suscettibili di compromissione. Pertanto, al fine di offrire una chiara cornice normativa delle riflessioni che seguiranno, pare opportuno svolgere, sul punto, alcuni brevi richiami proprio al tema dei diritti umani ed alla loro collocazione entro l'ordinamento giuridico italiano.

Occorre, a tal fine, evidenziare in via preliminare che la tutela di simili diritti è elemento costitutivo dell'identità costituzionale italiana, come iconicamente desumibile da una pure superficiale lettura dell'art. 2 Cost.⁷²³. Già la Corte costituzionale, sul punto, ebbe modo di evidenziare (a cavallo tra gli anni Settanta

⁷²³ V. diffusamente A. BARBERA, *L'articolo 2 della costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975

e Ottanta del secolo scorso⁷²⁴) come i diritti rientranti in questa categoria non potessero essere considerati suscettibili di compromissione, neppure in sede di revisione costituzionale, poiché la loro tutela rientra in seno a quella particolare categoria di principi definiti dalla scienza costituzionalistica “nocciolo duro” della Carta del Quarantotto. Va poi considerato come, a riguardo, sia ormai consolidato per le scienze giuridiche l’assunto per cui (*ex art. 10 Cost.*) il nostro ordinamento riconosca l’esistenza di una clausola di apertura, in favore dello *ius cogens*, alla luce della quale specifici diritti⁷²⁵ siano da considerarsi, al netto delle fonti atto interne o internazionali, parte dell’ordito giuridico nazionale⁷²⁶. Il rispetto di questa specifica categoria di diritti è, alla luce dell’ordinamento italiano, peraltro, ancorato a plurime fonti di diritto internazionale pattizio⁷²⁷, la cui violazione, come ebbe modo di evidenziare la Consulta in occasione delle sentenze 348/2007 e 349/2007⁷²⁸, rappresenta, *ex art. 117, comma 1*, causa di illegittimità costituzionali delle fonti di primo grado interessate da detto contrasto.

Nel quadro di una simile collocazione sistemica dei diritti umani si inserisce la Corte di Strasburgo, la quale ha avuto modo di sottolineare, a più riprese, che il presupposto della legittimità del segreto sia il suo ancoraggio a puntuali previsioni normative, che la tutela della sicurezza nazionale ad esso sottesa si realizzi nel rispetto del principio di proporzionalità e che, ai fini dell’esercizio del diritto ad un effettivo ricorso dei soggetti coinvolti, vengano fornite all’autorità giudiziaria (in forma riservata) anche quelle informazioni che, non potendo essere rese pubbliche, non risulterebbero pienamente utilizzabili ai fini processuali.

⁷²⁴ V., sul punto, le Sent. Cort. Cost. n. 183/1973 e n. 1146/1988.

⁷²⁵ Si pensi, in tal senso, al diritto alla vita o all’integrità fisica.

⁷²⁶ Sul punto, si rinvia a A.P. PILLITU, *Crimini internazionali, immunità diplomatiche e segreto di Stato, nella sentenza del tribunale di Milano nel caso «Abu Omar»*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 3, 2010, pp. 666 ss..

⁷²⁷ Si pensi, in tal senso, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (Roma, 1950), al Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (New York, 1966), alla Convenzione contro la tortura e gli altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (New York, 1984), così come alla Convenzione internazionale per la tutela di tutte le persone vittime di sparizione forzata (Parigi-New York, 2006).

⁷²⁸ V. F. DONATI, *Il rilievo delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nell’ordinamento interno: problemi e possibili soluzioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2018, spec. pp. 2 ss.

Alla giurisprudenza CEDU si deve anche l'esclusione della legittimità dell'apposizione o opposizione del segreto quando lo stesso sia a vario titolo strumentale alla commissione di delitti che ledano la dignità umana⁷²⁹ o quando il segreto leda il diritto alla verità, che, come in occasione di *extraordinary rendition*, impedisce il perseguimento del pubblico interesse allo svolgimento di indagini accurate e indipendenti⁷³⁰. Infine, nella pronuncia del 9 febbraio 2007, *Imakayeva c. Russia*, la Corte EDU ha ulteriormente rilevato la potenziale lesione, a seguito dell'opposizione del segreto, dell'art. 38 della Convenzione, poiché in tal modo lo Stato membro verrebbe meno al suo obbligo di fornire tutte le facilitazioni necessarie ai fini di un efficace conduzione dell'esame delle questioni sottoposte alla Corte.

Tornando al "caso Abu Omar" ed ai suoi profili di interesse in tema di prerogative degli operatori del comparto intelligence, con la sentenza CEDU, *Nasr e Ghali c. Italia*, del 23 febbraio 2016, la Corte di Strasburgo ha accolto la tesi della palese distorsione del pur legittimo impiego del segreto di Stato, in ragione del suo impiego finalizzato a garantire l'impunità degli operatori italiani interessati dalla vicenda giudiziaria.

Al di là delle plurime violazioni⁷³¹ rilevate dal Giudice, connesse all'apposizione del segreto in sé considerata (alla sua conferma presidenziale) come ad una serie di ulteriori atti ad esso indirettamente connessi in ragione della natura strumentale circa il più ampio disegno di tutela dei soggetti coinvolti dall'*extraordinary rendition* di Abu Omar⁷³², ciò che qui preme sottolineare è quanto evidenziato dalla Corte rispetto all'art. 13 CEDU. Il segreto di Stato, infatti, impedendo di fatto l'accertamento delle responsabilità penali riferibili agli operatori del sistema di

⁷²⁹ v. G. ARCONZO, I. PELLIZZONE, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2012, pp. 22 ss.

⁷³⁰ v. S. SALUZZO, *Le extraordinary renditions al vaglio della corte europea dei diritti dell'uomo: alcune osservazioni a margine della sentenza El Masri c. Repubblica di Macedonia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 2, 2013, pp. 632 ss.

⁷³¹ La Corte ha, infatti, rilevato la violazione dell'art. 3, 5 e 8 della Convenzione.

⁷³² Che hanno financo coinvolto il potere di grazia presidenziale esercitato in favore di taluni soggetti coinvolti dalla vicenda. Sul punto, v. A. DEFFENU, *La grazia (anche) "politica" come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale: la "slogatura" interpretativa dell'art. 87, c. 11, Cost. nella prassi dell'ultimo Napolitano*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2015.

informazione, non ha rappresentato un mero limite probatorio, ma una sostanziale causa d'improcedibilità. Circostanza che ha determinato, oltre ad una sterilizzazione del ricorso in sede penale, anche una oggettiva impossibilità per la parte offesa di accedere a forme di riparazione di carattere civilistico, stante la mutabilità civilistica dei divieti probatori presentatisi in sede penale.

Il Caso Abu Omar ha rappresentato, come è agevole constatare, una cartina tornasole delle attuali zone grigie della disciplina in tema di segreto di Stato. Esso, inoltre, ha (come spesso accade) indotto la dottrina a tracciare plurime rotte, in grado di gettar luce dove le ombre interpretative ed operative offuscavano i contorni, di per sé piuttosto opachi, della materia⁷³³, spingendosi pure a dubitare sull'idoneità dell'ordinamento italiano ad evitare illegittime compressioni dei diritti ritenuti, in una prospettiva multilivello, come indefettibili⁷³⁴.

Pur essendo necessario ammettere la potenziale erosione della tutela giurisdizionale dei diritti (approntata dall'ordinamento alla luce del combinato disposto degli artt. 24 e 113 Cost.) ai fini di un proficuo impiego del segreto di Stato, al contrario, non pare ammissibile una simile elasticità della garanzia dei diritti fondamentali, la cui effettività non può essere sacrificata nel nome della sicurezza nazionale. Questo perché essa stessa, per essere pienamente garantita, necessita di misure atte a tutelare quel modello politico-costituzionale che prende il nome di Stato democratico sociale, il quale a sua volta proprio su quei diritti fondamentali fonda la sua identità ontologica. Dinnanzi a questa sfida per lo Stato nel suo complesso, tanto che si voglia guardare al Presidente del consiglio dei ministri (in qualità di soggetto responsabile del buon funzionamento del sistema di informazione per la sicurezza), del COPASIR (quale organo di controllo politico), della magistratura e dei cittadini, coinvolti (a vario titolo) nel complesso processo di garanzia della tenuta del tessuto sociale, verrebbe da chiedersi in che modo sarebbe possibile garantire agli operatori efficaci strumenti di tutela della propria sicurezza e della

⁷³³ Ex multis, si v. A. PACE, *I "fatti eversivi dell'ordine costituzionale" nella legge n. 801 del 1977 e nella legge n. 124 del 2007*, cit.

⁷³⁴ si v., sul punto, T. SCOVAZZI, *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni internazionali?*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 4, 2009, pp. 959 ss.

sicurezza nazionale, senza che da un simile presidio discenda ineluttabilmente il sacrificio di una porzione dello Stato comunità.

Vi è stato chi ha parlato del necessario superamento dell'atteggiamento di eccessivo *self-restraint* assunto dalla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni, poiché da ciò deriverebbe un effettivo controllo di legalità degli atti di opposizione⁷³⁵. Tuttavia, non appare fuori luogo domandarsi se, con un ulteriore slancio ardito, non fosse possibile immaginare un ancor più intenso intervento della Consulta in simili vicende. È, infatti, ormai arato il tema della giustiziabilità, da parte della Corte, dei casi di alto tradimento ed attentato alla Costituzione, posti in essere da parte del Presidente della Repubblica. Fattispecie certamente eccezionali, che tuttavia serbano profondi elementi di affinità con il tema che occupa.

Il Presidente della Repubblica, elemento soggettivo dei richiamati delitti, ha tra le sue competenze la Presidenza del consiglio supremo di difesa, ma soprattutto è garante della Costituzione e rappresentante dell'unità nazionale; qualità estremamente affini all'ambito di quella peculiare declinazione del paradigma securitario che qui interessa. Egli, inoltre, rappresenta (sia consentita questa precisazione per quanto pleonastica) lo Stato nel suo complesso. Pertanto, la Consulta giudicando il Presidente, circa le due fattispecie richiamate *supra*, garantisce essa stessa la sicurezza nazionale. Un legame, quello tra la Corte ed il tema che occupa, rafforzato (in prima battuta) dalla sua immunità a qualsivoglia effetto obliterante del segreto, come dalla specifica natura dei delitti interessati dal suo giudizio. Infatti, tanto le condotte idonee a configurare un attentato alla Costituzione, quanto quelle rubricabili in qualità di alto tradimento, sono intrinsecamente in grado di minare alle fondamenta una data statualità, nella sua dimensione istituzionale, come in quella sociale.

Ciò detto, verrebbe da domandarsi se, in presenza di un'opposizione del segreto, eccepita dall'operatore del sistema di informazione per la sicurezza e confermata dal Presidente del consiglio, non sia possibile immaginare, salvo un preliminare scrutinio dell'autorità giudiziaria procedente, un rinvio alla Consulta per la

⁷³⁵ Cfr. R. PROSSOMARITI, *Riflessioni sul segreto di Stato a partire dal caso Abu Omar*, cit., pp. 32 ss.

definizione del giudizio nel merito, da svolgersi secondo modalità idonee a garantire la riservatezza delle notizie oggetto di segreto.

Un rinvio alternativo al conflitto di attribuzione, ovvero ad esso successivo, il quale potrebbe rispecchiare, quanto ai poteri della Corte, quelli riconosciuti alla stessa dall'ordinamento in occasione della messa in stato d'accusa presidenziale.

Quanto poi al ruolo dell'autorità giudiziaria, essa potrebbe svolgere una funzione di scrutinio preliminare, parzialmente analogo a quello posto in essere dalla medesima autorità in occasione dei giudizi incidentali di legittimità costituzionale.

Il giudice *a quo* dovrebbe, in tal senso, verificare che la notizia interessata dall'opposizione del segreto sia essenziale ai fini della determinazione del giudizio (*rectius* scrutinio di rilevanza), quanto l'assenza di non manifesta infondatezza dell'opposizione eccepita rispetto alla vicenda processuale nel suo complesso.

Infine, doveroso pare, circa gli eventuali profili processuali, un breve richiamo alla riservatezza. Caratteristica che, *res sic stantibus*, già caratterizza i giudizi della Corte in tema di segreto di Stato e che, in un simile scenario, potrebbe essere traslato anche in questa nuova forma di sindacato della Consulta, che, ben lungi dall'esprimersi sulla bontà della scelta governativa in tema di conferma della segretezza, dovrebbe limitarsi a surrogare il giudice "paralizzato" dall'opposizione, in nome della tutela del diritto al ricorso effettivo, della conservazione della Repubblica e dello Stato comunità, come di quel patrimonio di principi che, proprio in ragione di questa paralisi, non avrebbero trovato alcun Custode.

Una ipotesi di riforma, quella brevemente esplicitata, che intende avere natura certamente provocatoria ma che, tuttavia, potrebbe forse garantire sufficienti margini di giustiziabilità dei propri diritti da parte di quei soggetti che si ritengano lesi dalla condotta di un appartenente al comparto intelligence. Inoltre si potrebbe garantire, alla luce di una simile ipotesi processuale, in favore del predetto operatore, il pieno esercizio del proprio diritto di difesa senza che da ciò derivi alcun pericolo per la sicurezza nazionale. Infine, alla magistratura potrebbe essere consentito di partecipare (anche se solo parzialmente) alla prosecuzione dell'*actio iudicandi*, impedendo al contempo qualunque "illegittima tentazione di impiego strumentale della segretezza" o l'emersione di pericolose fughe di notizie.

Se è del resto necessario per il legislatore contemporaneo essere al passo con i tempi, tentando di anticipare le risposte organizzative e gli strumenti amministrativi idonei a rispondere alle minacce alla sicurezza⁷³⁶, allora riflettere, come si è fatto, circa il segreto di Stato, e segnatamente sui suoi profili operativi (costituiti dalla sua opposizione) diviene cruciale al fine del perfezionamento normativo di quelle risposte istituzionali alle esigenze securitarie, cui il segreto stesso è sotteso.

Con il costante mutamento degli attori connessi – in termini antagonistici – alla sicurezza nazionale, dei loro strumenti operativi e dei contesti di loro attività, il progressivo adeguamento della disciplina giuridica di strumenti quali il segreto diviene infatti indispensabile ai fini della costruzione di ordinamenti costituzionalmente resilienti. Tuttavia, questa resilienza passa inderogabilmente dalla costruzione di meccanismi in grado di offrire, al contempo, un efficace presidio della sicurezza nazionale da parte delle istituzioni e degli uomini deputati allo scopo, un sufficiente livello di giustiziabilità dei diritti da questi ultimi eventualmente violati e, ultimo ma non per importanza, un contesto di composizione di detti conflitti che non sacrifichi (sull'altare del pure legittimo presidio dei diritti dell'individuo) l'efficace e sempre più complessa tutela della sicurezza nazionale.

3.4. Dal presidio della polis a quello dell'oikos: il peso della dimensione economica nel governo della sicurezza nazionale

Tuttavia, simili sfide alla statualità contemporanea non si esauriscono entro il perimetro giuridico del segreto di Stato e della sua opposizione o opposizione.

Come si è detto, infatti, la natura cangiante degli attori potenzialmente interessabili dalla compromissione della sicurezza nazionale, altresì la pluralità di mezzi e “domini” interessati dall'attività destabilizzatrice a costoro imputabile, impone di ampliare l'orizzonte d'analisi di questo lavoro, spostando il *focus* dell'indagine su

⁷³⁶ A. MITROTTI, *Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 3

di uno specifico frangente “ius-economico” del governo della sicurezza: il c.d. *golden power*⁷³⁷.

In tal modo si è soliti definire la più recente categoria di poteri speciali, la cui funzione è, al pari di quella riferibile al suo prodromo giuridico (la c.d. *golden share*⁷³⁸), quella di impedire che, a seguito dei processi di privatizzazione delle imprese pubbliche, i pubblici interessi siano sopraffatti dalle “dinamiche di mercato”, aleatoriamente o colpevolmente indotte da attori tanto pubblici quanto privati, tali da compromettere, incidendo sui settori di peculiare rilevanza nazionale⁷³⁹, sullo stabile perpetuarsi della comunità politica qualificabile come Stato.

È doveroso segnalare che gli strumenti non attengono ai profili di ordinaria amministrazione delle imprese operanti in un dato mercato interessato dal pubblico interesse. Al contrario, essi trovano la propria causa di attivazione in presenza di operazioni che, ove poste in essere, siano idonee a cagionare un rilevante pregiudizio per lo Stato *lato sensu*.

Fine ultimo dei poteri speciali fu, dunque, ed è tutt’ora, quello di offrire ad uno “Stato economicamente in transizione” gli strumenti per prevenire l’emersione di entità incontrollabili⁷⁴⁰. Inoltre, con simili strumenti si è inteso prevedere che, anche a processo di privatizzazione⁷⁴¹ ormai esaurito, permanessero, in seno alle realtà aziendali di pubblico interesse, meccanismi di riattivazione dell’intervento economico statale⁷⁴². Si pensi in tal senso a quanto previsto dalla l. 474 del 1994,

⁷³⁷ V. i recenti contributi di A. ILACQUA, *L’ascesa dei golden powers. Dallo Stato imprenditore allo Stato protettore*, in *Il diritto dell’economia*, fasc. 1, 2023, pp. 429 ss.; T. DI PROSPERO, *Golden power tra compatibilità sovranazionale e parallelismi d’intervento pubblico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 3, 2023, pp. 395 ss.; A. SANDULLI, *Esercizio dei poteri speciali e sorte dell’impresa strategica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2023, pp. 463 ss.

⁷³⁸ V. R. GAROFOLI, *Golden share e authorities nella transizione della gestione pubblica alla regolazione dei servizi pubblici*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc. 1, 1998, pp. 159 ss.; C. GENGARO, *Stato e mercato. Dalla «Golden share» al «golden power»*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

⁷³⁹ R. GAROFOLI, *Golden power: mercato e protezione degli interessi nazionali*, in *federalismi.it*, 30 novembre 2022

⁷⁴⁰ Cfr. C. AMICONI, *La Golden share come tecnica di controllo delle public utilities: luci e ombre*, in *Giustizia civile*, fasc. 11, 1999, 463 ss.

⁷⁴¹ V. E. BONELLI, *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1996.

⁷⁴² V. R. GAROFOLI, *Golden power e controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative*, in *Federalismi.it*, fasc. 17, 2019

in occasione della quale venne statuito che le società privatizzate operanti nei settori della difesa, dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni e di ogni altro pubblico servizio dovessero, antecedentemente alla loro immissione nel mercato liberalizzato, integrare i propri statuti con l'espressa previsione di poteri speciali in favore del Ministero del Tesoro.

Queste scelte in tema di poteri speciali entro il quadro di una liberalizzazione parzialmente a scomparsa, portarono taluni a parlare dell'avvento di un diritto speciale, orientato a normare l'attività di persone giuridiche private, di fatto estranee ad una integrale applicazione della disciplina societaria⁷⁴³.

Secondo una parte della dottrina, poi, l'esperienza italiana in tema di liberalizzazioni condusse, alla luce delle prerogative statali di cui sopra, all'avvento di una terza categoria di privatizzazione, la quale si differenzerebbe, ad un tempo, tanto da una sua declinazione squisitamente formale quanto da una effettiva scomparsa di qualsivoglia attori economici pubblici dai mercati⁷⁴⁴.

Parlare, dunque, di *golden power*, ovvero del più risalente istituto della *golden share*, implica riflettere su quel processo, sviluppatosi a cavallo tra la chiusura del secolo breve e i primi anni del XXI sec., in cui, alla progressiva metamorfosi economico-operativa dello Stato (passato dall'essere imprenditore ad essere regolatore⁷⁴⁵), si è accostato il crescente bisogno di protezione da quei fenomeni di destabilizzazione sistemica realizzati per il tramite delle leve economiche. La qualcosa fa sì che per vagliare l'efficacia dello strumento occorra domandarsi in che misura esso possa, o debba, condizionare la matrice politico-economica a cui è ispirato il coevo intervento pubblico sui mercati, poiché quest'ultima incrementa o riduce il grado di elasticità dei poteri speciali e, al contempo, rende (in modo inversamente proporzionale) cruciale il livello di guardia tenuto dallo Stato in specifiche materie di interesse. Un condizionamento che, per essere efficacemente valutato, necessita di uno scrutinio volto alla ponderazione dell'eventuale

⁷⁴³ cfr. L. BELVISO, *Golden power. Profili di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 73 ss.

⁷⁴⁴ Cfr. L. SALERNO, *Golden shares, interessi pubblici e modelli societari tra diritto interno e disciplina comunitaria*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2002, pp. 671 ss.

⁷⁴⁵ Per una ricostruzione dell'istituto, v. A. RIVIEZZO, *Il doppio stato regolatore. Profili costituzionali, appunti di teoria generale*, Napoli, Jovene, 2013

distorsione degli obiettivi, sottesi a quel processo di più o meno intensa circoscrizione dell'intervento economico pubblico diretto, da parte di questo strumento.

Ciò appare di particolare interesse poiché, in caso contrario, esso non rappresenterebbe più un potere speciale, alternativo all'esercizio di un potere ordinario, bensì l'ordinario potere di svuotare d'effettività le altrettanto ordinarie scelte del legislatore, in una sorta di "schizofrenia politico-normativa". Sarebbe possibile in un contesto giuridico di tal guisa (sia consentita l'esasperazione ipotetica del fenomeno a fini meramente esplicativi) avere un impianto normativo in tema di intervento pubblico e mercati caratterizzato da una retorica intransigentemente liberista e da una "pratica politica" di tipo profondamente dirigista⁷⁴⁶. Pertanto, prima di parlare in concreto dello strumento *golden power*, dei suoi "più risalenti omologhi", come dei suoi profili problematici, pare opportuno svolgere alcuni richiami al suo concreto contesto di collocazione storico-giuridica.

Va detto, in via preliminare, che le scelte in tema di privatizzazione di fine secolo ebbero, tra i propri desiderata, quello di garantire più elevati livelli di dinamicità in favore degli attori del mercato, dimostratisi (quando afferenti al comparto pubblico) a più riprese interessati da profonde forme di inefficienza⁷⁴⁷. Occorre, *a latere* di quanto appena evidenziato, ricordare il contributo offerto dalla dottrina circa il tema della risposta pubblica ai casi di fallimento o disfunzione del mercato. Simili fenomeni sono, infatti, alla base tanto dell'opzione dello Stato proprietario (che ha a lungo caratterizzato il modello italiano), come del suo omologo regolatore (caratteristico dell'esperienza statunitense e parzialmente mutuata da parte del legislatore italiano, come si è detto, nei primi anni novanta)⁷⁴⁸.

⁷⁴⁶ per un affresco dei possibili approcci alla politica economica degli attori pubblici, v. O. BLANCHARD, A. AMIGHINI, F. GIAVAZZI, *Macroeconomia. Una prospettiva europea*, Bologna, il Mulino, 2020.

⁷⁴⁷ v. D. CENTRONE, *I piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica e la revisione straordinaria*, in F. FIMMANÒ, A. CATRICALA (a cura di), *Le società pubbliche*, Napoli, ESI, 2016, 1027 ss.

⁷⁴⁸ V. S. CASSESE, *Le imprese pubbliche dopo le privatizzazioni*, in *Stato e mercato*, fasc.35, 1992, pp. 235 ss. Più di recente C.P. GUARINI, *Contributo allo studio della regolazione "indipendente" del mercato*, Bari, Cacucci, 2005.

Quest'ultimo si fondava, nella sua accezione italiana di fine secolo, su di un impianto teorico di carattere liberista. In un orizzonte pratico, invece, ad essere ricercata fu la depoliticizzazione del controllo dei soggetti economici, un migliore (oltre che quantitativamente minore (impiego delle risorse pubbliche, come un più efficiente impiego delle infrastrutture burocratiche del Paese.

Un fenomeno, quello delle privatizzazioni, che pur avendo avuto natura progressiva e, dunque, non certo riferibile in via esclusiva alla stagione delle liberalizzazioni di fine secolo⁷⁴⁹, ha risentito profondamente della capacità condizionante delle istituzioni europee. Queste ultime, infatti, attraverso l'introduzione in seno alla normativa comunitaria in tema di divieto di discriminazioni, del principio di parità di trattamento e di divieto agli aiuti di Stato⁷⁵⁰, hanno di fatto indirizzato, se pur in via indiretta, le scelte nazionali di settore⁷⁵¹.

Pertanto, ogni riflessione in tema di *golden power* non può prescindere da un'analisi della disciplina eurounitaria che, recependo in prospettiva evolutiva la pregressa disciplina comunitaria, definisce (ad oggi) l'orizzonte giuridico alla luce della quale leggere giuridicamente quei fenomeni che, per quanto estranei ad una lettura squisitamente economica, trovano nei mercati il contesto di loro emersione; mercati configurabili, nella loro accezione europea, come spazi privi di frontiere, ispirati ad un modello economico improntato alla libera concorrenza⁷⁵².

Definito, dunque, il contesto istituzionalmente evolutivo entro cui si colloca lo strumento che si intende qui analizzare, altresì avendo chiarito l'orizzonte normativo che (tanto in via diretta quanto in modo indiretto) è in grado di condizionare l'oggetto di questo studio, una ulteriore attività propedeutica alla comprensione del *golden power* è certamente svolgere alcuni richiami alla disciplina ad esso pregressa. Quest'ultimo, infatti, nasce quale "evoluzione" del precedente strumento della *golden share*. Con questa espressione ci si riferisce a

⁷⁴⁹ V. G. MARSA (a cura di), *Profili giuridici delle privatizzazioni*, Torino, Giappichelli, 1998.

⁷⁵⁰ Rispettivamente previsti dagli artt. 18, 59, 66, 107, 108 TFUE

⁷⁵¹ V. V. SQUARATTI, *I limiti imposti dal diritto dell'Unione europea all'intervento pubblico nell'economia: la neutralità delle modalità di perseguimento di obiettivi imperativi di interesse generale*, in *Rivista del Commercio Internazionale*, fasc. 4, 2014, 1073 ss.

⁷⁵² V. J. SPOROLETTI, *Il golden power, tra compatibilità europea e prospettive di riforma*, Nomos, fasc. 3, 2023.

una piuttosto ampia rosa di poteri speciali riconosciuti in capo al Ministro del tesoro, il quale aveva facoltà di intervenire in specifici frangenti della vita dell'impresa, esercitando a riguardo poteri autorizzativi o di veto, funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico.

Il tesoro aveva, nello specifico, facoltà di esprimere il proprio gradimento alla costituzione di patti parasociali (ogni qualvolta ad essere interessato dall'operazione fosse almeno un ventesimo del capitale sociale) o in caso di assunzione di partecipazioni rilevanti, il quale era precluso sino alla manifestazione del favore ministeriale. Inoltre, il ministro godeva del potere di veto in tema di trasferimento aziendale o della sede sociale all'estero, di fusione o scissione, nonché in caso di scioglimento del vincolo societario.

La peculiarità di questi poteri atteneva al fatto che la loro esercitabilità, prevista in seno agli statuti, non dipendeva da una pur minima detenzione in mano pubblica dell'impresa. Da qui l'emersione di una sostanziale scissione tra la dimensione proprietaria ed il concreto controllo della stessa, frutto della persistenza di una posizione privilegiata del "pubblico" nella governance delle ex imprese pubbliche⁷⁵³.

Le imprese suscettibili di interesse ai fini della *golden share* erano determinate con DPCM ed afferivano ai settori della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, nonché a quella eterogenea categoria rubricabile come pubblici servizi.

Il *fil rouge* di questa attività selettiva, affidata all'esecutivo, era costituito dalla capacità delle realtà economiche di incidere su interessi strategici per il Paese o comunque in grado di essere, ad avviso del governo, considerabili come insopprimibili. Lo scrutinio governativo, inoltre, non essendo soggetto ad alcun vincolo temporale o di motivazione, consentiva all'esecutivo di modulare liberamente il perimetro di operatività della *golden share*, esponendo l'Italia, in sede eurounitaria, a plurime sanzioni di carattere politico e giurisdizionale⁷⁵⁴. Ad

⁷⁵³ V. C. AMICONI, *La Golden share come tecnica di controllo delle public utilities*, cit., pp. 463 ss.

⁷⁵⁴ *Ex multis*, si v. F. MERUSI, *La Corte di giustizia condanna la golden share all'italiana e il ritardo del legislatore*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, fasc. 3, 2000, 1236 ss.; L. MARINI, "Golden share" e diritto comunitario nelle recenti sentenze della Corte di giustizia, in *Diritto del commercio*

essere contestata dalle istituzioni unionali non era l'intrinseca incompatibilità della *golden share* all'italiana con i principi eurolunitari, bensì l'eccessiva elasticità dei parametri che avrebbero dovuto indirizzare lo scrutinio governativo. L'operatore economico privato e, in special modo, l'investitore straniero, in un simile orizzonte giuridico, avrebbe potuto essere, ad avviso della Corte di giustizia UE, esposto ad un potenziale esercizio arbitrario di simili poteri governativi, i quali parevano idonei a compromettere, per come configurati dal legislatore italiano, la libertà di stabilimento e quella di circolazione dei capitali, nonché idonei a generare forme di discriminazione.

Nel 2012, con il d.l. 21/2012 («Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni»⁷⁵⁵) il legislatore intese porre un freno al conflitto (in tema di *golden share*) maturato sul piano politico e giurisdizionale tra l'Italia e l'Unione europea. Fine parzialmente realizzato, se si pensa all'archiviazione della procedura di infrazione n. 2255/2009, la quale non diede luogo ad un nuovo processo dinanzi alla Corte di giustizia solo in ragione dell'avvenuto intervento riformatore poc'anzi richiamato.

Al d.l. del 2012 si deve, nello specifico, la dismissione della *golden share* in favore dell'introduzione del *golden power*, pietra d'angolo di quel processo di pacificazione tra Roma e Bruxelles, il quale (con il passare del tempo) non avrebbe tardato a riaccendersi. Uno strumento che ha subito (in poco più di un decennio) svariati interventi di riforma che, sollecitati da un processo di metamorfosi del quadro normativo eurolunitario, si sono sforzati di garantire sempre migliori livelli di efficacia dei poteri speciali.

Giova, alla luce di un simile rapido processo evolutivo, porre l'accento su taluni profili di interesse che, in un certo senso, possono contribuire alla piena comprensione dell'attuale trama normativa riferibile al *golden power*. Quest'ultimo

internazionale, fasc. 4, 2002, 489 ss.; M. SALERNO, *Sulle golden shares l'Italia è costretta ad un nuovo passo indietro: troppa discrezionalità nell'esercizio dei poteri speciali*, in *DPCE*, 2009, pp. 1358 ss.

⁷⁵⁵ I cui effetti sono stati stabilizzati dalla successiva legge di conversione n. 56/2012.

si è dimostrato, negli ultimi anni, uno “strumento emergenziale”, figlio esso stesso dell'emergenza; circostanza resa palese dal reiterato impiego della decretazione d'urgenza per apportare modifiche alla disciplina in tema di poteri speciali. Si pensi, in tal senso, al d.l. 148/2017 (e segnatamente al suo art. 14), all'art. 1 del d.l. 22/2019 o ancora al coevo d.l. n. 105 (ed in special modo al suo art. 4-bis) e, in fine, ai richiami presenti nel d.l. 23/2020. Una specifica menzione merita, tuttavia, l'annualità 2022, in occasione della quale il *golden power* è stato interessato tanto da un primo decreto del 21 marzo (d.l. 21/2022) quanto dal successivo d.l. 187/2022 del 5 dicembre.

Una frenetica produzione normativa, schiacciata tra i democraticamente asfittici binari della decretazione d'urgenza⁷⁵⁶ e le trasformazioni del contesto giuridico eurounitario⁷⁵⁷ (come dell'orizzonte geopolitico e economico-finanziario internazionale) che hanno indotto la dottrina a parlare, sul punto, dell'emersione di una disciplina di settore carente quanto alla sua stabilità, nonché viziata da un certo margine di frammentarietà⁷⁵⁸.

Venendo ora ai profili di novità del *golden power* rispetto al suo precedente giuridico, giova spendere alcune parole sulla dimensione soggettiva del suo esercizio e, dunque circa le modalità di sua attivazione da parte del governo. La risalente preminenza del Ministro del tesoro (poi divenuto Ministro dell'economia e delle finanze) è stata sostituita da una “nuova matrice collegiale” della decisione. Infatti, è il Consiglio dei Ministri a vestire i panni di concreto organo decidente, poiché è quest'ultimo a definire in modo vincolante il contenuto del DPCM interessato dall'esercizio dei poteri speciali, come in ragione dell'assenza di un obbligo di motivazione rafforzata della sua delibera in caso di parere difforme da quanto previsto in sede di proposta ministeriale⁷⁵⁹. Inoltre, l'esercizio governativo di questi poteri è certamente penetrante delle dinamiche proprie del mercato,

⁷⁵⁶ C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e “monocameralismo alternato” nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 12, 2024

⁷⁵⁷ In tal senso, v. Regolamento UE n. 452/2019

⁷⁵⁸ V. J. SPORTELETTI, *Il golden power, tra compatibilità europea e prospettive di riforma*, cit., pp. 8 ss.

⁷⁵⁹ v. L. MASOTTO, *Il golden power alla prova del procedimento e del processo amministrativo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, fasc. 5, 2022, pp. 662 ss.

tuttavia, a differenza del passato, esso inizia ad avere un primo steccato di riferimento. E cioè limiti derivanti dal d.l. 21/2022 e dalla produzione normativa da esso richiamata, che, pur lasciando all'esecutivo il potere di imporre condizioni o prescrizioni e porre il veto su scelte societarie o su operazioni acquisitive di partecipazioni, definisce un primo quadro delle specifiche finalità a cui deve essere orientato il pubblico intervento, nonché una classificazione dei settori di suo riferimento.

Affrontando la qualità del potere connesso all'esercizio di questo strumento, pertanto, non può parlarsi certamente di un potere vincolato (in qualche modo scevro da qualsivoglia traccia di politicità), come neppure di un potere caratterizzato da una discrezionalità assoluta, e dunque del tutto estranea alla dimensione amministrativa. Una specifica tipologia di discrezionalità, quella appena richiamata, alla quale (pur non avendovi del tutto ceduto) certamente strizzava l'occhio il precedente strumento della *golden share*.

La ricerca di un'inquadrabilità del *golden power* tra "cassetta degli attrezzi della politica e strumentario dell'amministrazione" si rende necessaria, non solo ai fini di una pur meritoria classificazione sistematica di questi poteri, ma anche e soprattutto ove si vogliano indagare le ricadute giurisdizionali del suo esercizio (*rectius* dei suoi abusi). Si ripropone, pertanto, un problema già incontrato nel precedente paragrafo, nonostante una parziale divergenza del contesto e degli attori coinvolti dal fenomeno patologico della tutela della sicurezza nazionale. Infatti, se in occasione della precedente unità analitica l'effettività dei principi ex artt. 24 e 113 Cost. riguardavano la fase informativo-operativa del presidio della sicurezza nazionale, può essere ricercata la cifra della medesima effettività con riferimento a quelle misure preventive, poste in essere dall'esecutivo, al fine di anticipare, e dunque prevenire, l'insorgenza di minacce alla sicurezza nazionale.

Quanto alla prima categoria di atti, essa assorbe tutti quegli atti imputabili ad un soggetto titolare della funzione di indirizzo politico. Oltre a questa titolarità della alta direzione, che connota la dimensione soggettiva dell'atto di cui si discute, esso è (quanto al contenuto) collocabile nel solco di quelle supreme scelte in materia di

costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri⁷⁶⁰. In presenza di atti di tal guisa, non è possibile, alla luce del codice di procedura amministrativa, e segnatamente dell'art. 7 c. 1, procedere alla loro impugnazione dinanzi all'autorità giudiziaria.

A lungo, la dottrina si è sforzata di ricostruire, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, uno statuto dell'atto politico tale da rendere lo stesso compatibile con i principi propri dello Stato di diritto⁷⁶¹. Al netto delle precisazioni riportate, tuttavia, esso manifesta ancora oggi un'ambivalenza fenomenologica, tanto che lo si osservi entro il rapporto amministrazione e giurisdizione, quanto che ad essere osservata sia la sua riferibilità ai rapporti tra amministrazione e governo.

Sia la dottrina che la giurisprudenza non hanno qualificato il potere esercitato in tale ambito dal Consiglio dei Ministri, che si manifesta nella definizione dello schema di provvedimento contenuto nel decreto del Presidente del Consiglio, come atto politico, non rinvenendone il requisito oggettivo⁷⁶². Il *golden power*, infatti, non parrebbe poter rientrare del tutto nell'ambito dei poteri politici poiché esso non sembrerebbe libero nei fini, stante la già richiamata disciplina che vincola l'esecutivo quanto alle finalità del suo esercizio⁷⁶³. Tuttavia, esso è orientato alla tutela della sicurezza nazionale, la quale (come si è avuto modo di vedere *supra*) rientra tra le materie caratterizzanti l'atto politico. Infatti, l'impiego del *golden power*, perseguendo il presidio della sicurezza nazionale, porta il Consiglio dei ministri ad esprimersi attingendo all'alveo delle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri, poiché dalla tenuta della sicurezza nazionale dipende la stessa salvaguardia e funzionamento di quei poteri.

Un'apparente aporia, in cui si inseriscono le posizioni assunte da parte della dottrina, che sostiene che si debba propendere, sul punto, per un'interpretazione

⁷⁶⁰ Ex multis, V. diffusamente E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961.

⁷⁶¹ V., da ultimo, A. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, Napoli, Jovene, 2020.

⁷⁶² V. A. MITROTTI, *L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne 'tensione' tra scienza costituzionale ed amministrativa*, in *Nomos*, fasc. 1, 2020.

⁷⁶³ si v., sul punto, le riflessioni di R. GAROFOLI, *Golden power e controllo degli investimenti esteri*, cit.; 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*, fasc. 16, 8 giugno 2022

amministrativistica dei poteri speciali⁷⁶⁴. L'obbligo di motivazione del ricorso ai poteri speciali diviene, in una simile prospettiva, un sostanziale vettore di equilibrio rispetto al rapporto tra governanti e governati. Essa, rendendo conoscibili gli elementi materiali e giuridici dell'attività decidente del Consiglio dei ministri, per come emerse a seguito della fase istruttoria, garantirebbe al soggetto interessato dal *golden power* la possibilità di riconoscere la potenziale emersione di un eventuale abuso governativo dello strumento.

Ciononostante, anche l'integrale aderenza ad un'interpretazione squisitamente amministrativistica dei poteri speciali finirebbe con lo scontrarsi con oggettivi ostacoli che, al netto dei plurimi punti di contatto tra l'*iter* di adozione del provvedimento amministrativo ordinario e quello riferibile al *golden power*, rendono quest'ultimo uno strumento assai *sui generis*. Basti pensare alla dimensione procedurale in senso stretto, come alla natura del rapporto tra il soggetto promotore di detti poteri ed il privato che ne venga travolto, che pur tendendo, come detto, ad una situazione di equilibrio non potrebbe in alcun caso raggiungere un'effettiva equiparazione delle parti, stante la peculiare natura delle valutazioni governative, come i profili di riservatezza della decisione⁷⁶⁵.

In un simile contesto dilemmatico, questa categoria, in larga misura amministrativa quanto alla sua dimensione procedurale, ma politica circa il merito dell'attività decidente, ha portato la dottrina a parlare, con riferimento ai poteri speciali, di poteri di altissima amministrazione⁷⁶⁶. Questa classificazione del *golden power* pare, infatti, la sola a poter risolvere i nodi problematici di cui si discute, poiché consente ad uno dei più delicati aspetti dell'attività di indirizzo politico di concretizzarsi a cavallo delle due sfere coinvolte (politica ed amministrativa) attraverso una parzialmente tracciabile selezione degli interessi, la cui tutela appare essenziale ai fini del presidio della sicurezza nazionale.

⁷⁶⁴ utili, sul punto, le riflessioni di B.P. AMICARELLI, *Il golden power fra istruttoria viziata e principio di legalità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2021, pp. 646 ss.

⁷⁶⁵ Si v. circa questi ostacoli, L. MASOTTO, *Il golden power alla prova del procedimento e del processo amministrativo*, cit., pp. 662 ss.

⁷⁶⁶ v. D. IELO, *Riflessioni sul sindacato del giudice amministrativo sui cosiddetti "golden powers"*, in *Ceridap*, fasc. 4, 2021, pp. 59 ss.

Persisterebbe, comunque, in una simile accezione dei poteri speciali una loro interpretazione piuttosto squilibrata in favore della “componente pubblica”⁷⁶⁷, in ragione della quale non sarebbe possibile rispondere, attraverso misure di garanzia della legalità procedimentale, agli eventuali *vulnera* connessi alla legalità sostanziale⁷⁶⁸.

Il sindacato giurisdizionale di tali atti, del resto, ha carattere formale, attenendo al solo vaglio di manifesta illogicità, non essendo riconosciuto al giudice il potere di pronunciarsi, in presenza di atti di alta amministrazione, sulle determinazioni che, cristallizzando amministrativamente valutazioni squisitamente politiche, esprimono (come si è detto) il potere di indirizzo dell’esecutivo⁷⁶⁹.

In ogni caso, non è corretto ritenere che un simile potere non risenta di vincolo alcuno. Esso resta, infatti, ancorato ad un reticolo di previsioni legislative e sub-legislative, che rappresentano uno dei peculiari punti di svolta tra la stagione della *golden share* e quella del *golden power*.

Se con la prima il potere di indirizzo si annodava alla disciplina statutaria delle società interessate dal processo di privatizzazione, così conferendo ai poteri speciali un carattere privatistico, con l’avvento della nuova tipologia di poteri speciali, l’intervento pubblico di garanzia ha assunto un’identità giuridica del tutto pubblicistica⁷⁷⁰. Inoltre, il *golden power*, per quanto formalmente unitario, ha (a differenza del suo omologo di fine anni Novanta) una diversificazione interna quanto agli eventi in grado di attivarne l’esercizio governativo. L’esercizio del potere è, infatti, condizionato dalla materia entro cui si colloca l’operazione d’impresa, la quale definisce astrattamente la possibilità o meno del Governo di servirsi dei poteri speciali.

Tuttavia, ad essa si riconnettono ulteriori requisiti, funzionali alla concreta attivazione del *golden power*. Ad esempio, con riferimento ad attori economici

⁷⁶⁷ v. L. BELVISO, *Golden power*, cit., pp. 176 ss.

⁷⁶⁸ v. M. RAMAJOLI, *Attività regolatoria e norme attributive dei poteri: alcune considerazioni*, in *Rivista regolatoria dei mercati*, fasc. 1, 2022, pp. 25 ss.

⁷⁶⁹ Si v. Sentt. Tar Lazio, sez. I, 13 aprile 2022, sentenze nn. 4486 e 4488; Tar Piemonte, sez. I, 13 luglio 2021, sentenza n. 727

⁷⁷⁰ V. L. ARDIZZONE, M.L. VITALI, *I poteri speciali dello Stato nei settori di pubblica utilità*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc. 6, 2013, pp. 919 ss.

riconducibili al mercato energetico, delle telecomunicazioni o dei trasporti, ad attivare i poteri speciali è l'emersione di una situazione eccezionale, tale da comportare un grave pregiudizio per gli interessi pubblici connessi al funzionamento delle infrastrutture, nonché alla continuità degli approvvigionamenti. Inoltre, ulteriore requisito riferibile alle predette materie per l'attivazione dello strumento attiene all'inesistenza di una normativa di settore, interna o unionale, in grado di definire un differente intervento di garanzia. Quando invece l'impresa oggetto di un simile provvedimento opera nel quadro della difesa e della sicurezza nazionale, è sufficiente che il governo ravvisi la mera minaccia di un grave pregiudizio.

Una simile dicotomia operativa del *golden power* parrebbe evidenziare come vi sia, con riferimento ai poteri speciali, la volontà di operare un discrimine tra gli interessi che lo Stato ritiene necessario tutelare. Si potrebbe affermare, in modo analogo a quanto espresso nelle precedenti pagine di questo lavoro, che il legislatore abbia inteso scindere dalla categoria generale dell'interesse nazionale una specifica *sub species* di interessi, la cui tutela appare prevalente, non già in presenza di un evento eccezionale, ma ogni qualvolta si ravvisi l'eventuale loro minaccia. Un sottoinsieme di interessi la cui indefettibilità legittima il governo ad operare con maggiore spazio di manovra, in deroga ai pochi, se pur utili, vincoli previsti dall'ordinamento.

Occorre, a margine di questa puntualizzazione, evidenziare come, stante l'attuale quadro normativo in materia di *golden power*, si renda necessario addivenire ad una soddisfacente risposta alla domanda che anima questo studio, tanto più che infatti di sicurezza nazionale la discrezionalità governativa divenga (in tema di attivazione dei poteri speciali) eufemisticamente elastica.

Al di là di simili profili problematici, poi, pare doveroso svolgere alcune ulteriori riflessioni circa due strumenti che, ad oggi, rappresentano il mezzo di principale interlocuzione tra governanti e governati in materia di *golden power*. Ci si riferisce, in tal senso, alla notifica ed alla prenotifica, che rappresentano uno dei peculiari tratti degli attuali poteri speciali in campo economico.

La prima, obbligatoria (ex. artt. 1 c. 4 e 5, 2, c. 2, e 2 ter del d.l. 21/2012) 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 impiego dei poteri speciali.

La peculiare funzione della notifica è quella di garantire il tempestivo intervento dell'esecutivo. A tal fine, è espressamente previsto che la stessa debba contenere un quadro informativo, tale da garantire al Consiglio dei ministri la conoscibilità di ogni elemento utile ai fini della propria attività decidente. Il Governo, inoltre, è legittimato, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 23/2020, ad attivare il procedimento istruttorio d'ufficio, ogni qualvolta i soggetti a cui spetta la trasmissione della notifica vengano meno ai propri obblighi. Costoro, poi, sono passibili di sanzioni amministrative⁷⁷¹, mentre gli atti adottati nelle more di una simile inadempienza, sono suscettibili di forme di invalidità.

A latere di questo strumento di comunicazione, il legislatore ha inteso introdurre, a distanza di due anni, un ulteriore strumento: la pre-notifica⁷⁷².

La scelta si deve alla volontà di promuovere, all'insegna della libertà negoziale degli attori economici potenzialmente coinvolgibili dai poteri speciali, una sostanziale accelerazione delle attività istruttorie, nell'interesse delle istituzioni coinvolte come degli stessi soggetti prenotificanti. La procedura, il cui sviluppo è affidato alla Presidenza del consiglio dei ministri, e segnatamente al suo Dipartimento per il coordinamento amministrativo, si caratterizza per una durata estremamente circoscritta. Essa, infatti, deve necessariamente concludersi entro 30 giorni dalla trasmissione della prenotifica. Ove l'attività sottoposta al vaglio del Dipartimento appaia idonea a sollecitare l'attivazione dei poteri speciali, i soggetti prenotificanti dovranno trasmettere la notifica, secondo le modalità esposte *supra*.

⁷⁷¹ La cui entità appare tutt'altro che trascurabile. Si v. Sul punto, il recentissimo caso 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, https://www.corriere.it/economia/aziende/24_luglio_27/comau-il-governo-pensa-all-estrema-ratio-multa-da-5-miliardi-a-stellantis-per-la-mancata-notifica-f34f8ada-40ca-46f2-8655-b88e3e56fxlk.shtml

⁷⁷² 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*, cit.

Al contrario, quando l'istruttoria rilevi che la condotta che gli attori economici intendono porre in essere sia estranea alle materie oggetto di *golden power*, ovvero qualora (pur rientrando in queste materie) non sussistano gli ulteriori requisiti per l'intervento del Consiglio dei ministri, allora gli operatori procederanno con la propria attività d'impresa.

Questa procedura semplificata mira a rispondere ad un bisogno di chiarezza, manifestato dal tessuto industriale e finanziario del Paese, che aveva mostrato non poche difficoltà nell'inquadrare le proprie scelte imprenditoriali alla luce di una disciplina che, come si è detto, appare farraginosa e frammentaria, nonché in progressiva espansione quanto agli ambiti di sua applicazione⁷⁷³.

Un'ulteriore caratteristica del modello italiano di esercizio dei poteri speciali attiene, poi, ai tentativi di tecnicizzazione dei processi di valutazione in tema di *golden power* compiuti dal legislatore. Ci si riferisce, con ciò, al gruppo di coordinamento interministeriale sui poteri speciali, istituito con DPCM nel 2014. Alle attività del gruppo, incardinato presso la Presidenza del consiglio dei ministri, prendono parte il Segretario generale della Presidenza, in qualità di Presidente, nonché rappresentanti della stessa Presidenza del consiglio, come dei ministeri interessati dall'esercizio dei poteri speciali. L'organo è stato interessato, sempre nel 2022, da un intervento di riforma⁷⁷⁴, a seguito del quale è stato riconosciuto in suo favore il potere di non trasmettere gli atti al Consiglio dei ministri, purché quest'ultimo non manifesti l'unanime intenzione dei suoi membri di affrontare la questione. Ove non si realizzi quest'ultima ipotesi, la decisione del "gruppo" è tempestivamente trasmessa ai soggetti prenotificanti, senza che il Consiglio dei ministri venga, di fatto, coinvolto dall'istruttoria.

Una simile previsione denota, come anticipato poc'anzi, la volontà del legislatore di ridurre il protagonismo governativo ogni qualvolta la decisione abbia scarsa

⁷⁷³ Sul punto, v. R. GAROFOLI, *Golden power e controllo degli investimenti esteri*, cit., pp. 6 ss.

⁷⁷⁴ Si v., a riguardo, quanto previsto dal DPCM n. 133/2022, adottato in attuazione del d.l. n. 21/2022.

rilevanza politica, aderendo (secondo parte della dottrina) ad un modello di esercizio dei poteri speciali di matrice nord-americana⁷⁷⁵.

Al netto della procedura semplificata di cui si è appena parlato, quand'anche si addivenga all'espletamento dell'ordinario *iter* di valutazione, attivato a seguito di notifica alla Presidenza del consiglio, permangono in capo agli attori privati coinvolti talune garanzie, riferibili a specifici limiti temporali ai fini dell'acquisizione del parere governativo. È infatti previsto che debba essere reso (con decreto del Presidente del consiglio) un parere circa l'operazione suscettibile di *golden power* entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione della notifica⁷⁷⁶ e, ove non pervenga ai soggetti notificanti alcuna risposta entro il termine previsto, costoro potranno godere del silenzio assenso, da cui consegue la possibilità per gli stessi di porre in essere la condotta notificata.

Un simile assetto di poteri, meccanismi e garanzie aiutano, a comprendere in che modo è mutato e sta mutando il ruolo dello Stato in seno alle dinamiche di mercato o, per lo meno, in che misura l'Italia guarda ad un simile rapporto. Con esso, tuttavia, è anche possibile osservare in che misura la sicurezza nazionale si atteggi in quello che potremmo definire il “dominio del benessere”. Le modalità con cui il *golden power* si manifesta oggi nel quotidiano fluire delle relazioni commerciali allora si configura quale osservatorio privilegiato per comprendere in che modo lo Stato è solito relazionarsi con l'istituto che occupa, nonché con le ricadute materiali delle politiche di mitigazione del rischio in materia. Se, un tempo, esso agiva in qualità di imprenditore, con la riforma del 2012, il paradigma è mutato notevolmente⁷⁷⁷. A seguito della dismissione della *golden share*, in favore del *golden power*, la dottrina ha parlato dell'avvento di uno Stato supervisore⁷⁷⁸, ulteriormente sottoposto a metamorfosi con il d.l. n.187 del 2022.

⁷⁷⁵ V. A. COMINO, *Golden powers per dimenticare la golden share: le nuove forme di intervento pubblico sugli assetti societari nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia dei trasporti e delle comunicazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, fasc. 5, 2014, pp. 1019 ss.

⁷⁷⁶ il termine è soggetto a deroghe, potendo essere esteso financo di ulteriori trenta giorni.

⁷⁷⁷ V. L. FIORENTINO, *Verso una cultura del golden power*, in *Quaderno del Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica- Golden power*, 2021, pp. 20 ss.

⁷⁷⁸ V. L. ARDIZZONE, M.L. VITALI, *I poteri speciali dello Stato nei settori di pubblica utilità*, cit., pp. 922 ss.

In occasione della recente riforma, infatti, è stato previsto che, a seguito dell'esercizio dei poteri speciali, l'operatore economico interessato dal *golden power* ha facoltà di richiedere allo Stato un sostegno finanziario⁷⁷⁹. Lo Stato, pertanto, in concomitanza dell'attivazione del *golden power*, torna ad intervenire con proprie risorse sul mercato, per quanto simili interventi siano estemporanei e di durata limitata. Un ritrovato protagonismo, quello di cui si discute, indiretto poiché si realizza attraverso Cassa Depositi e Prestiti, e dunque attraverso un soggetto di diritto privato. tuttavia, quest'ultima nutre di fatto le proprie casse con risorse pubbliche, pertanto, per quanto il guanto con cui vengono offerte simili risorse sia formalmente estraneo alla dimensione pubblica, pubblica è la mano che lo indossa. Uno Stato, quello tratteggiato dagli ultimi interventi di riforma, che potrebbe forse essere definito come conciliatore, poiché (ad un tempo) impegnato a conciliare la garanzia, entro un complesso quadro geopolitico e più in generale tormentato dalla normalizzazione dell'emergenza⁷⁸⁰, della sicurezza nazionale con la promozione del massimo livello di effettività dei principi unionali in tema di impresa *lato sensu*, come nella difficile riparazione di quelle "fratture d'effettività", frutto della sua attività securitaria entro la sfera giuridica dei soggetti investiti dai poteri speciali. Ad oggi, con uno Stato tutt'ora in evoluzione, la dottrina continua ad interrogarsi sull'effettiva compatibilità dell'attuale assetto normativo del *golden power* con il quadro normativo nazionale e sovranazionale, senza (in vero) raggiungere un sufficiente livello di concordanza. Vi è chi, ad esempio, ritiene che la disciplina in tema di poteri speciali, avendo ridefinito l'ambito di esercizio del *golden power*, possa essere ritenuta compatibile con l'esistenza del mercato unico⁷⁸¹. Secondo altri, invece, i più recenti interventi di riforma sarebbero la causa di un inasprimento della già difficile compatibilità tra la disciplina italiana in tema di *golden power* ed il principio eurounitario di libertà di stabilimento, da cui deriverebbe il progressivo

⁷⁷⁹ per approfondimenti circa le ricadute di una simile previsione, si v. A. SANDULLI, *Esercizio dei poteri speciali e sorte dell'impresa strategica*, cit., pp. 463 ss.

⁷⁸⁰ V. R. GAROFOLI, *Golden power*, cit., pp. 4 ss.

⁷⁸¹ V. E. FRENI, *Golden share: raggiunta la compatibilità con l'ordinamento comunitario?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2013, pp. 25 ss.

disincentivo degli investimenti esteri su territorio nazionale⁷⁸². Analoga dottrina ha aggiunto che, in un simile scenario, gli investimenti potrebbero essere dislocati in Paesi caratterizzati da discipline di settore maggiormente elastiche ovvero in settori estranei a quelli oggetto di interesse da parte dell'esecutivo, così determinando l'emersione di fenomeni di concorrenza sleale⁷⁸³. Infine, vi è chi abbia optato, sul punto, per la valutazione della disciplina sulla base delle materie di riferimento. Questo filone dottrinale sostiene come si possa, ed anzi si debba, preferire un'elevata discrezionalità nella valutazione delle condizioni per l'esercizio dei poteri speciali quando ad essere in gioco sia la sicurezza nazionale. Al contrario, quando i poteri speciali dovessero essere riferiti ad altri settori, dovrebbe prevedersi una discrezionalità che, pur essendo piuttosto elastica, venga "temperata" dall'espressa esistenza di rischi attuali ai fini dell'attivazione del *golden power*, altresì circoscritta (quanto agli effetti) entro specifici limiti temporali⁷⁸⁴.

Occorre, in conclusione, evidenziare come la più recente prassi applicativa di questo strumento abbia dimostrato un profondo senso di responsabilità dei governi succedutisi nel tempo, i quali hanno rispettato la natura eccezionale dello strumento *de quo*. Ciò che occorre evitare è un futuro impiego dei poteri speciali in qualità di leva di politica industriale. Analogamente cruciale appare una riorganizzazione della disciplina che, superando l'attuale incertezza interpretativa, consenta agli attori, tanto pubblici quanto privati, di operare in un contesto giuridico chiaro. È pur vero che, come si è detto, lo strumento della prenotifica ha coadiuvato i predetti attori nel superamento di questa natura normativamente frammentaria del *golden power*, tuttavia, essa rimane solo un palliativo, incapace di risolvere il problema nel suo complesso.

Il tema, poi, dell'applicazione dei poteri speciali alle operazioni economiche inerenti attori europei resta un problema tutt'ora aperto e ben lungi dal vedere margini di sua risoluzione. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, il superamento di una

⁷⁸² V. S. SANTAMARIA, *Il controllo degli investimenti esteri diretti tra la protezione degli assets strategici e la tutela degli investitori. Questioni di compatibilità*, in *Federalismi.it*, fasc. 6, 2023, pp. 188 ss.

⁷⁸³ V. F. PRENISTINI, *Golden power e meccanismi societari di difesa dall'acquisto del controllo*, in *Federalismi.it*, fasc. 33, 2022, pp. 66 ss.

⁷⁸⁴ V. J. SPOROLETTI, *Il golden power, tra compatibilità europea e prospettive di riforma*, cit.

simile opzione normativa o, quanto meno, una sua parziale attenuazione (in presenza di attori economici riferibili a settori come la difesa o la sicurezza nazionale) non potrà essere mai conseguita salvo che non si raggiunga una profonda, condivisa e consolidata unità politica in seno all'unione.

Infine, ove ciascuno di questi punti trovasse in un prossimo futuro un concreto margine di effettiva risoluzione, resterebbe, come si è avuto modo di sottolineare nel corso della trattazione, una ineludibile “falla sotto coperta”. Infatti, solo attraverso un intervento normativo atto a definire se non un elenco di elementi tassativamente ascrivibili alla sicurezza nazionale quanto meno un complesso di categorie ermeneutiche sufficientemente puntuali ad essa riferibili, sarà possibile guardare al *golden power* con fiducia, poiché il suo corretto impiego non sarà più fondato sul mero “buonsenso” dei governanti, bensì su solidi parametri definiti, anche se in via indiretta, dagli stessi governati.

Conclusioni

Occorre, a questo punto, provare a ridurre ad unità le piste di indagine sin qui sviluppate.

Chiarito, infatti, quali fenomeni sociali e naturali possano dar luogo all'emergenza e quali siano le cause e le conseguenze della sua progressiva normalizzazione, è stato possibile riconoscere in essa il fattore di attivazione per eccellenza della sicurezza nazionale.

A partire da questo rapporto, la peculiare risposta italiana all'emergenza, fondata sull'impiego straordinario di strumenti previsti dall'ordinamento per "ordinarie esigenze" del governo della società, fa rilevare una sostanziale urgenza di chiarezza quanto al significato giuridico da attribuire all'espressione sicurezza nazionale. Infatti, l'abuso che per lungo tempo si è fatto di questi strumenti straordinariamente-ordinari, la delicatezza del tema, come le fragilità economico-sociali e geopolitiche di cui si alimenta l'emergenza normalizzata, rendono un intervento in materia il presupposto per l'effettivo presidio della natura democratica delle iniziative pubbliche di settore.

A tal fine, si rende cruciale distinguere la sicurezza nazionale dalle altre declinazioni del paradigma securitario ed in particolare dalla categoria dell'ordine pubblico. Per lungo tempo, infatti, questi due istituti sono stati spesso letti in modo equivalente o, quantomeno, profondamente sovrapposti.

Tuttavia, la capacità della sicurezza nazionale di esercitare una notevole compressione di un ampio ventaglio di diritti, la fragilità di questi ultimi (così esposti a continue e plurime minacce) e la crescente sensibilità per la loro tutela ai fini della conservazione del progresso della cultura giuridica occidentale impongono un cambio di passo.

Pertanto, è stato ritenuto opportuno evidenziare come occorra operare una cesura tra queste due "facce della sicurezza" sulla base della quale legittimare una parziale compressione di questi diritti con riferimento alla prima, mantenendo una loro intangibilità con riferimento alla seconda.

Inoltre, è stato osservato come vi sia una specifica categoria di diritti, considerabili come fondamentali, la cui compressione non è neppure contemplabile, o

contemplabile con ancor più restrizioni, quando posta in relazione con la stessa sicurezza nazionale.

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. L'ordine pubblico, quindi, non attiva la sicurezza nazionale quando rischia di essere compromessa la condizione del cittadino nelle sue relazioni intersoggettive, ma quando una minaccia rischi di compromettere quelle infrastrutture istituzionali funzionali al presidio dello stesso ordine pubblico.

Svolte queste precisazioni, è indispensabile definire in che modo la “sicurezza” che qui interessa si relazioni con il tema dell'interesse nazionale. Spesso, infatti, i due temi appaiono reciprocamente strumentali, potendosi identificare nella prima l'etichetta giuridica attraverso cui ridurre ad unità gli strumenti di garanzia e nella seconda la categoria in cui far confluire tutti quei beni o quei principi meritevoli di essere garantiti. Questa automatica corrispondenza, tuttavia, rischia di dimostrarsi parzialmente fallace in ragione dell'estrema mobilità del perimetro interpretativo dell'interesse nazionale. 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 evanescenti della sicurezza nazionale, allora si può ben comprendere come, a seconda dei formanti ideologici sulla base dei quali si esercita il potere pubblico, tutto possa divenire interesse nazionale e, quindi, tutto possa essere suscettibile di attivare gli strumenti di sicurezza nazionale.

Inoltre, questa eccessiva simbiosi tra “sicurezza” ed “interesse” si arricchisce di complessità quando posta in relazione con il principio autonomistico, che rappresenta uno di quei tratti caratteristici dell'identità costituzionale italiana. 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.

La sfuggente inquadrabilità dei limiti di legittimo ricorso alla sicurezza nazionale implica, pertanto, una difficile rilevabilità di illegittime compressioni dello stesso principio autonomistico; la qualcosa impone di identificare una sottocategoria di interessi nazionali qualificabili come indefettibili a partire dal fatto che vi sono alcuni beni o principi in grado di interessare profili ideali o materiali dalla cui tutela dipende lo stabile e continuativo “funzionamento” dello Stato apparato e la “libera sopravvivenza” dello Stato comunità.

In questa prospettiva, la sicurezza nazionale diviene sicurezza degli interessi nazionali indefettibili, soggetta in una certa misura alle fluttuazioni della politica, ma pur sempre ancorata a solidi orizzonti teleologici.

La trasformazione, ad opera della rivoluzione digitale, delle dinamiche comunicative e della circoscrivibilità spaziale delle condotte umane, inoltre, offre un ulteriore fronte d'analisi. In particolare, ad essere meritevole di approfondimento sono le modalità con cui il fenomeno disinformativo può impattare sulla sicurezza nazionale. La disinformazione, infatti, è in grado di erodere il rapporto di fiducia che lega lo Stato apparato a quello comunità, così determinando un crollo della sicurezza soggettiva anche in presenza di un efficace impegno in termini di sicurezza oggettiva. Circostanza che spinge lo Stato ad aumentare spasmodicamente gli sforzi normativi e finanziari in materia, con una correlata crescita dell'inflazione legislativa e della spesa pubblica, senza che da questo impegno derivi un effettivo miglioramento qualitativo della vita del tessuto socio-economico.

Le dicotomie tra minacce interne ed esterne, come quella tra minacce *online* ed analogiche, poi, stanno perdendo sempre più una effettiva capacità rappresentativa dei fenomeni di crisi della sicurezza nazionale.

Ai fini della efficace costruzione dello statuto giuridico della sicurezza nazionale e della conseguente predisposizione dei processi di sua garanzia, pertanto, si deve tenere conto dei contemporanei meccanismi di costruzione dell'opinione pubblica e della natura ibrida e transmediale delle attuali minacce in grado di attivare l'istituto.

Alla luce di questi profili di contesto, occorre rivolgere lo sguardo al contributo offerto, sul punto, dalla Corte costituzionale. In particolare, quest'ultima, con la

propria giurisprudenza, consente di costruire uno steccato interpretativo alla luce del quale è possibile orientare l'interpretazione delle tracce dell'istituto rinvenibili nelle fonti interne e sovranazionali.

Va detto che il tema è emerso sin dalle prime pronunce della Corte, e che appare sollecitabile tanto da ambiti intuitivamente affini alla sicurezza nazionale (es. la garanzia di democraticità delle istituzioni o la “materia militare”), quanto da settori ad essa apparentemente estranei, come la libertà matrimoniale o la nomina di dirigenti pubblici.

Con riferimento alle fonti interne, è stato possibile notare come i richiami all'istituto siano numerosissimi ed estremamente diversificati. Essi coinvolgono, quanto alla tipologia di fonte, tanto passaggi della Costituzione (come quello in tema di funzionamento dell'organizzazione politica regionale), quanto il potere di decretazione del Presidente del Consiglio dei ministri, come dimostrato dai DPCM in tema di governo della sfera digitale.

Il contributo normativo nazionale, poi, appare particolarmente interessante circa l'eterogeneità delle materie in grado di attivare la sicurezza nazionale. Essa, infatti, trova occasione d'emersione nel quadro della disciplina di ambiti del vivere sociale apparentemente estranei all'ambito securitario come lo smaltimento dei rifiuti e delle acque reflue o la *governance* dei mercati o della tutela ambientale. Tematiche che ritornano con il medesimo grado di varietà nella produzione normativa eurounitaria, il che dimostra come, pur essendovi delle specificità nazionali tra gli Stati membri, esista una comune sintonia in materia di sicurezza nazionale.

Una sintonia che si ripropone anche in sede internazionale. In quest'ultimo frangente, tuttavia, è interessante notare come quando la fonte riguardi le relazioni internazionali con paesi asiatici o sud-americani, il richiamo alla sicurezza è particolarmente netto, escludendo qualunque spazio di confronto connesso al suo impiego. In questi “contesti”, l'istituto è sembrato potersi configurare come una sorta di clausola d'emergenza, sempre pronta a scattare a discrezione dello Stato di riferimento.

Nelle relazioni euroatlantiche, invece, pur prevedendosi un ricorso alla sicurezza nazionale del tutto affidato alla discrezionalità dello Stato sottoscrittore, sembrerebbe esserci l'interesse a promuovere dei meccanismi di confronto sulle

eventuali minacce; procedure che, al netto della persistente “clausola di sicurezza”, appaiono potenzialmente deflative dei conflitti interstatali in tema di sicurezza nazionale fondate sul potere conciliatorio del dialogo diplomatico.

Esauriti i profili ordinamentali dell’istituto, occorre spendere alcune parole sugli aspetti organizzativi e concretamente operativi della sicurezza nazionale.

In prima battuta, a dover essere affrontato è certamente il tema del c.d. doppio binario nella definizione delle funzioni delle agenzie di intelligence.

Per lungo tempo, infatti, la concreta tutela della sicurezza nazionale si è sviluppata lungo due direttrici operative: quella interna e quella esterna. Gli organi incaricati di questo presidio, poi, che a lungo ha avuto carattere squisitamente militare, sono stati investiti, nel corso del Novecento, da una crescente integrazione soggettiva di estrazione civile. Il presupposto su cui, da tempo, si fonda la monitorabilità dell’operato delle agenzie interessate dalla sicurezza nazionale è la necessità del frazionamento delle competenze tra distinte agenzie, spesso in ragione della natura esterna o interna delle minacce.

Una bipartizione che dovrebbe, inoltre, essere in grado di garantire la democraticità della tutela della sicurezza nazionale, rispondendo alla domanda “chi custodirà i custodi” attraverso la reciproca ed “antagonista” sorveglianza tra agenzie.

Tuttavia, la rapidità con cui si manifestano le attuali minacce alla sicurezza nazionale, la loro difficile collocabilità geografica, come il frequente loro carattere ibrido *online - offline* impone di ripensare l’organizzazione sin qui sviluppatasi.

La qualità democratica della tutela della sicurezza nazionale, poi, non dovrebbe riposare su un antagonismo delle agenzie coinvolte dal presidio della sicurezza nazionale, ma sulla performatività degli strumenti parlamentari specificatamente predisposti dall’ordinamento a tal scopo. Questi rappresentano, al pari dell’organizzazione delle agenzie di informazione per la sicurezza, profili meritevoli di un approfondimento e fors’anche di riforma. Al di là delle funzioni riferibili al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), ad essere meritevoli di osservazione sono, in tal senso, anche gli ulteriori strumenti a disposizione del Parlamento ai fini del controllo politico in tema di sicurezza nazionale: primo tra tutti la Commissione d’inchiesta. È, infatti, cruciale ricordare come l’attività di controllo, che ordinariamente spetta al Comitato, resti pur sempre

una prerogativa delle Camere nel loro insieme. Del resto, quando sorge un conflitto tra il Copasir e la Presidenza del consiglio, che rappresenta il suo interlocutore privilegiato in tema di sicurezza nazionale, il Comitato può interessare della vicenda il plenum delle assemblee.

Inoltre, al di là di questa necessaria valorizzazione del contributo del Parlamento nel suo insieme, si rende oggi necessario, alle porte di una nuova riforma di settore, domandarsi se non sia possibile immaginare un intervento che, incidendo sul piano soggettivo del Copasir, possa rafforzare l'autorevolezza della funzione di controllo dell'organo, come la qualità della sua funzione consultiva e di indirizzo. Questa integrazione potrebbe coinvolgere, in prima battuta, il Presidente della Repubblica. Egli rappresenta, infatti, l'unità nazionale ed è garante della Costituzione, funzioni strettamente connesse con l'orizzonte d'azione della sicurezza nazionale. Inoltre, è il Presidente della Repubblica a presiedere il Consiglio supremo di difesa che intercetta senza dubbio quelle materie connesse all'istituto che occupa. Infine, il Presidente è a capo del Consiglio superiore della magistratura, un organo particolarmente delicato, il cui buon funzionamento è presupposto per l'effettiva tenuta dell'architettura dei poteri definita dal modello costituzionale italiano e, più in generale, di tradizione liberal-democratica. Alla luce di simili presupposti, non pare fuoriluogo immaginare la mutuabilità del ruolo rivestito dal Capo dello Stato all'interno del CSM anche nel quadro del "riformato Copasir", tanto più che egli non ha, ad oggi, alcun ruolo nei processi di governo e controllo in tema di sicurezza nazionale.

Inoltre, il Comitato potrebbe essere integrato dai Presidenti delle Conferenze Stato-regioni e Stato-città, così rimodellando (anche se solo parzialmente) i processi di costruzione della sicurezza nazionale attraverso una integrazione del principio autonomistico. Intervenendo, infatti, sul livello di pluralità delle soggettività politiche coinvolte dal 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. È indubbio che la sicurezza nazionale sia ontologicamente connessa alle funzioni proprie dello Stato centrale, tuttavia, le autonomie possono rappresentare un utile alleato del principio democratico poichè, se integrate

all'interno del Comitato, potrebbero contribuire all'attività di indirizzo dell'organo facendosi portatori degli specifici "bisogni dei territori" e rappresentare un "contraltare politico" estraneo agli assetti partitici presenti in seno alle Camere.

Un ulteriore nodo problematico attiene, poi, allo *status* del singolo operatore del sistema di informazione per la sicurezza, e segnatamente alle prerogative ad esso riconosciute da parte dell'ordinamento. Egli, infatti, se coinvolto da un procedimento giudiziario, in qualità di imputato o di testimone, ha la facoltà, quando non il concreto 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 nazionale.

Questa previsione, 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 intelligence restano privi di un concreto esercizio del diritto ad un ricorso effettivo, perché se il segreto apposto dovesse essere confermato dal Presidente del consiglio o dalla sua autorità delegata, il processo dovrebbe chiudersi. Nella prospettiva dell'operatore, invece, il segreto genera una duplice ricaduta, quando egli venga coinvolto dal giudizio in qualità di imputato. Se quest'ultimo è responsabile della condotta di cui è accusato, grazie all'opposizione del segreto la sua colpevolezza non potrà essere sanzionata. Al contrario, se la condotta in questione non dovesse mai aver avuto luogo, l'operatore non potrà comunque vedere accertata dall'autorità giudiziaria la propria innocenza, pur essendo quest'ultima presumibile in assenza di condanna. In entrambi i casi sono rinvenibili delle disfunzioni dell'ordinamento, il cui nocumento ricade sulla parte lesa dalla condotta illecita o sullo stesso operatore, obbligato a sacrificare il proprio diritto di difesa per non venir meno al proprio dovere di segretezza.

Quanto poi ai 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. La Corte, in questo caso, avrà il compito di verificare che l'apposizione del segreto sia legittima, non potendo essere opposto il medesimo segreto alla stessa Corte che è titolare della facoltà di conoscere ogni elemento della vicenda.

A margine di questo particolare potere conoscitivo della Consulta, pare opportuno domandarsi se sia costituzionalmente possibile immaginare l'applicazione del modello processuale proprio dei "reati presidenziali" anche agli illeciti penali commessi da parte dell'operatore intelligence. Il Presidente della Repubblica è infatti giudicabile dalla Consulta per alto tradimento ed attentato alla costituzione, condotte legate a doppio filo al tema della sicurezza nazionale. Pertanto, ove venisse sollevato conflitto di attribuzione in tema di segreto di Stato, e l'opposizione di quest'ultimo fosse giudicata legittima dalla Corte, potrebbe immaginarsi l'attivazione di un processo, proceduralmente scolpito su quello scaturente dalla messa in stato d'accusa del Capo dello Stato. Quanto poi al tema della riservatezza del giudizio, potrebbero essere traslati a questa "nuova funzione della Corte" quei limiti già applicati dalla Consulta in occasione dei conflitti di attribuzione in tema di segreto di Stato. La Corte, in tal modo, potrebbe giudicare l'operatore di intelligence verificando, a seguito di uno scrutinio nel merito della vicenda, se la condotta dell'imputato sia o meno tra quelle coperte dalle ulteriori garanzie funzionali ad esso riconosciute dall'ordinamento, senza che da ciò derivi alcuna compromissione della sicurezza nazionale.

Infine, un ulteriore profilo suscettibile di approfondimento riguarda alcuni aspetti problematici del rapporto che lega l'istituto di cui si discute all'intervento pubblico sui mercati. Ad interessare è, nello specifico, l'attuale configurazione del c.d. *golden power*, che rappresenta un'evoluzione della *golden share* di fine Novecento. Risulta, infatti, poco chiaro il perimetro applicativo di questo istituto, come il grado di sua pervasività della vita degli operatori economici. Circostanze frutto, in via principale, dell'evanescenza semantica della sicurezza nazionale, che a sua volta costituisce l'orizzonte finalistico del *golden power*.

Questa endemica incertezza dei profili operativi dei "poteri speciali" ha indotto il legislatore ad accostare alla notifica, elemento in grado di dare ordinariamente avvio all'attivazione del *golden power*, quello della prenotifica; un meccanismo con cui le imprese interessate a porre in essere una data operazione, prima di realizzarla, sottopongono al vaglio di un comitato tecnico la propria idea al fine di comprendere se la stessa rientri effettivamente nel campo di operatività del *golden power*. Per quanto meritorio, l'intervento di riforma non riduce l'evanescenza applicativa di

questo strumento, ma si limita a scongiurare per gli attori economici il rischio di subire le sanzioni derivanti dalla mancata notifica. Da qui la presa d'atto di quanto una chiara definizione della sicurezza nazionale non solo si renda necessaria 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 prevedibile *ex ante* dagli stessi operatori economici.

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

Le riflessioni che seguiranno non possono essere rubricate come conclusioni, nella misura in cui i problemi interpretativi di cui si discute rappresentano, ad oggi, una zona grigia del dibattito politico, prim'ancora che giuridico. Inoltre, la natura cangiante delle minacce alla sicurezza nazionale impedisce di determinare un granitico perimetro di sua applicazione. Al contrario è, però, possibile identificare dei solidi ancoraggi interpretativi, in grado di indirizzare l'interprete del diritto come il decisore pubblico nei processi di loro riconoscimento e contrasto.

Così come non è possibile classificare tutto ciò che è in grado di riflettere uno specchio, ma solo i meccanismi con cui la luce genera immagini al suo interno, non è possibile realizzare un elenco tassativo dei fattori di attivazione della sicurezza nazionale, ma solo degli effetti che essa mira a scongiurare.

La sicurezza nazionale può pertanto essere definita, mutuando solo parzialmente la proposta interpretativa offerta dal c.d. Glossario intelligence⁷⁸⁵, 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 su quegli elementi che, in Assemblea costituente,

⁷⁸⁵V. 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.

Aldo Moro definì come la «chiave di volta della nostra Costituzione, il criterio fondamentale di interpretazione di essa»⁷⁸⁶. Gli stessi, che a lungo hanno interessato l'elaborazione giurisprudenzial-costituzionale e dottrinale, rappresentano, ad un tempo, presupposto e finalità dell'esperienza politicamente organizzata italiana di matrice repubblicana, cui compromissione rappresenterebbe, in prospettiva materiale ed ideale, una frattura istituzionale tale da generare un concreto stato d'eccezione.

Vi sono fenomeni che, pur essendo estranei a questo nocciolo duro della Costituzione, si dimostrano in grado di rientrare nella categoria dell'interesse nazionale. Essi, pur essendo meritevoli di una tutela (anche incisiva) nel quadro dell'ordinario governo del Paese, non rappresentano, al di là delle distinte sensibilità politiche che possono avvicinarsi sul "ponte di comando". Presupposti della piena resilienza dello Stato apparato, della libera sopravvivenza dello Stato comunità o della effettiva perduranza dell'identità costituzionale che lega il primo al secondo.

Ciò impone, considerando la diffusa presenza dell'istituto nell'ordito normativo interno, unionale ed internazionale, di prendere atto di quanto l'attuale adesività della sicurezza nazionale alla categoria dell'interesse nazionale appaia fallace, come dell'urgenza di uno sforzo chiarificatore che dovrebbe trovare nell'attività nomopoietica del Parlamento il proprio luogo di realizzazione.

Per quanto la legge ordinaria paia, in tal senso, la soluzione più efficace (giuridicamente) e più agevole (politicamente), occorre evidenziare come la delicatezza della materia e la necessaria stabilità di lungo periodo della sua disciplina, dovrebbe portare il legislatore a propendere per la cristallizzazione di questo impianto interpretativo 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".

⁷⁸⁶V. A. MORO, *Assemblea costituente. Resoconto della seduta pomeridiana di giovedì, 13 marzo 1947*, in https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed060/sed060.pdf, pp. 2039 ss., spec. p. 2043.

Va detto, in ogni caso, come urge l'avvio di un dibattito che, superando logiche provinciali, abbia il coraggio di portare un simile *vulnus* in sede eurounitaria. Ciò consentirebbe di costruire una "comune grammatica securitaria" di carattere continentale, tale da rappresentare il presupposto sulla base del quale immaginare la realizzazione di quella difesa europea da più parti invocata.

Un'armonia di questo tipo avrebbe una duplice valenza. Essa, infatti, consentirebbe di definire, in prospettiva extracontinentale, un comune orizzonte di intervento degli Stati U.E. in presenza di crisi della sicurezza internazionale. Al contempo, però, offrirebbe in prospettiva intracontinentale ai popoli d'Europa il presupposto sulla base del quale promuovere una tutela delle "indefettibili ragioni interne" all'insegna della chiarezza e della reciprocità.

Questo duplice ed armonico orizzonte interpretativo potrebbe rappresentare un prezioso passo in avanti verso quel percorso di realizzazione di una compiuta unità politica 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 riflettere efficacemente su quei profili politico-amministrativi connessi al sistema di informazione per la sicurezza. Inoltre, in un simile contesto, la riunificazione della struttura deputata alla cura in concreto della sicurezza nazionale non dovrebbe più risultare capace di suscitare alcun sospetto, in ogni caso del tutto dissipabile dalla richiamata integrazione soggettiva del Copasir.

Se poi venisse garantita la giustiziabilità dei diritti al di là della loro contingente interferenza con l'istituto, ricorrendo ad un discreto quanto nuovo intervento della Consulta, la sicurezza nazionale, gli apparati istituzionali deputati al suo presidio e i soggetti attraverso i quali le stesse realizzano questa tutela opererebbero in un contesto giuridico e sociale qualitativamente migliore di quello attuale. La risoluzione degli eventuali fenomeni patologici dell'intervento securitario sarebbe ben più agevole da reprimere, mentre il corpo sociale avrebbe un più chiaro quadro di riferimento delle finalità in ragione delle quali lo Stato ha facoltà d'azione in materia.

Un intervento, quello auspicato, che costituzionalizzerebbe un manifesto d'intenti tale da giustificare con sufficiente chiarezza ed immediatezza le ragioni di quei poteri che, un po' per via della reticenza del legislatore, un po' per un'informazione abituata a sollecitare la fantasia più che la coscienza dei propri utenti, non sono mai stati accompagnati dalla diffusione di un'autentica cultura della sicurezza nel nostro Paese. Un processo di 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 transmedialità delle stesse.

Se, del resto, i motti di AISI ed AISE sono rispettivamente "*Scientia rerum republicae salus*"⁷⁸⁷ e "*intellego ac tueor*"⁷⁸⁸, allora occorre che coloro che vengono difesi comprendano natura, limiti ed utilità di un simile presidio. È, infatti, proprio da questa consapevolezza che scaturisce la forza del vincolo che lega lo Stato apparato a quella comunità, la cui solidità rappresenta il presupposto su cui la comunità politica organizzata a Stato fonda la propria capacità di perpetuarsi nel tempo, all'insegna della pace e della prosperità.

⁷⁸⁷ Dal duplice significato di "La conoscenza della realtà, la salvezza della repubblica" e "La salvezza della repubblica attraverso la conoscenza della realtà".

⁷⁸⁸ Il cui significato è: comprendo e difendo.

Bibliografia

- A.A. V.V., *Gli italiani e lo Stato, Rapporto 2019*, Vicenza, Demos, 2019.
- AA. VV., *Annuario 2022. Lingua, linguaggi, diritti. Atti del XXXVII Convegno annuale. Messina-Taormina, 27-29 ottobre 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.
- AA. VV., *Introduzione al diritto penale internazionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2020, spec. pp. 27 ss. e pp. 279 ss.
- AA. VV., *Studi in onore di L. Arcidiacono*, VI, Torino, Giappichelli, 2010.
- AA.VV., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Nomos*, fasc. 3, 2015.
- AA.VV., *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale fasc. 1, 2017.
- AA.VV., *La sicurezza come interesse costituzionale: il caso "Copasir"*, Roma-Trani, Ad Maiora, 2022
- AA.VV., *Quaderni di Cyber Intelligence*, SOCINT, fasc. 1, 2022.
- ABBA L., LAZZARONI A., PIETRANGELO M., *La Internet governance e le sfide della trasformazione digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.
- ABBAMONTE G., *Il processo costituzionale*, Napoli, Jovene, 1957.
- ABIGNENTE A., CIARAMELLI F., POMARICI U. (a cura di), *Validità, diritti, effettività. Pagine di filosofia del diritto del Novecento*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- ACAMPORA A., *Senza licenza di uccidere. Operazioni segrete militari italiane. 1935-1943*, Bologna, Odoya, 2017.
- ALLEGRETTI U., *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. 8, 1993, pp. 131 ss.
- ALLEGRETTI U., *L'imparzialità amministrativa*, Padova, CEDAM, 1965.

ALLEGRETTI U., *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989.

AMATO G., *Commento all' art.16*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli Editore-II Foro italiano, 1982, pp.133 ss.

AMICARELLI B.P., *Il golden power fra istruttoria viziata e principio di legalità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2021, pp. 646 ss.

AMICONI C., *La Golden share come tecnica di controllo delle public utilities: luci e ombre*, in *Giustizia civile*, fasc. 11, 1999, 463 ss.

AMIRANTE D., *Il principio di precauzione tra scienza e diritto*, in *Dir. gest. amb.*, fasc. 2, 2001, pp. 16 ss..

ANDÒ S., *Terrorismo e fondamentalismo islamico*, in FRANCIOSI G. (a cura di), *Emergenza terrorismo e diritti di libertà*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1, 2002, p. 74.

ANDREAS P., *Redrawing the Line. Borders and Security in the Twenty-first Century*, in *International Security*, Vol. 28, fasc. 2, 2003, pp. 78 ss.

ANGIOLINI V., *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1986.

ANSUATEGUI ROIG F.J., *La libertà di espressione. Storia e ragione*, Torino, Giappichelli Editore, 2018.

ANTONELLI V., *La sicurezza nelle città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2017, pp. 31 ss.

ANTONOPOULOS A.M., *Mastering Bitcoin. Programming the Open Blockchain*, Sebastopol, O'Reilly Media, 2017.

ANTONUCCI C., *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 12, 2024

ANZON A., *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1976, pp. 1768 ss.

ANZON A., *Servizi segreti*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXVIII, Roma, Treccani, 1992, pp. 1 ss.

APOSTOLI A., *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi dei diritti inviolabili*, in *Rivista dell'associazione "Gruppo di Pisa"*, fasc. 3, 2018, spec. pp. 28 ss.

APOSTOLI A., *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2019.

ARCELLA R., VITRANI G., *Il Codice dell'Amministrazione Digitale. Disciplina e applicazioni*, Milano, Giuffrè, 2024

ARCONZO G., PELLIZZONE I., *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2012, pp. 22 ss.

ARDIZZONE L., VITALI M.L., *I poteri speciali dello Stato nei settori di pubblica utilità*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc. 6, 2013, pp. 919 ss.

ARMAO G., *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario nord-sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, vol 14, fasc. 1, 2020 pp. 133ss..

AZZARITI G., *L'appassionato avversario della "letteratura rosa" dei colleghi*, in *il Manifesto* del 23 febbraio 2021.

AZZARITI G., *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, GLF Editori Laterza, 2021,

BALAGUER CALLEJON F., *Il futuro del costituzionalismo in un mondo (ri)globalizzato: mediazioni negative nella globalizzazione frammentata*, in *Nomos*, fasc. 3, 2023

BALBO A., BUONGIORNO P., MALASPINA-NEUHAUS E., *Rappresentazione e uso dei 'senatus consulta' nelle fonti letterarie della repubblica e del primo principato*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2018.

BALDASSARRE A., *Audizione, Senato Della Repubblica – XIV Legislatura, 1° Commissione Permanente, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle*

revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, 2° Resoconto stenografico, Seduta di mercoledì 24 ottobre 2001.

BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997.

BALDINI V., *Tirannia della sicurezza nello stato costituzionale di diritto?*, in BALDINI V. (a cura di), *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, Cassino, Edizioni Università di Cassino, 2005.

BALIBAR E., *Politics and the Other Scene*, New York, Verso, 2002.

BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1976.

BARBERA A., *Governo locale e riforma dello Stato*, Roma, Editori Riuniti, 1978.

BARBERA A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2001, pp. 345-346.

BARBERA A., *L'articolo 2 della costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975

BARBERA A., *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2011, pp. 557 ss..

BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1974.

BARONE A., *Il consiglio Supremo di difesa*, in *Diritto e Società*, fasc. 3, 1982, p. 451 ss..

BAROZZI REGGIANI G., *Ambiente, rifiuti, principio di legalità: obiettivo End of Waste*, in *federalismi.it*, fasc. 4, 2018.

BARTHOLINI S., *Interesse nazionale e competenze delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, CEDAM, 1967.

BASCHERINI G., *L'emergenza e i diritti. Un'ipotesi di lettura*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2003.

BASSANINI F., *I corpi intermedi nella democrazia del XXI secolo: la sfida della disintermediazione*, in *Astrid Rassegna*, fasc. 5, 2021.

BASSANINI F., NAPOLITANO G., TORCHIA L. (A cura di), *Lo Stato promotore: come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, Il Mulino, 2021.

BAUMAN Z., *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

BAUMAN Z., *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2000.

BAUMAN Z., *Paura liquida*, Roma- Bari, Laterza, 2017.

BECK U., *La società del rischio: verso una seconda modernità*, trad. it. PRIVITERA W., Roma, Carocci, 2013

BELLANDI R., *L'affermazione del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisr) quale nuovo protagonista della politica di sicurezza nazionale*, in *federalismi.it*, fasc. 24, 2013.

BELLOCCI M., PASSAGLIA P. (a cura di), *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*. Roma, Palazzo della Consulta, 30 settembre – 1° ottobre 2007.

BELLONI I., *Metamorfosi della sicurezza. Dall'ordine della sicurezza alla sicurezza (dell'ordine) dei diritti*, in GRECO T. (a cura di), *Dimensioni della sicurezza*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 93ss.

BELVISO L., *Golden power. Profili di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2023.

BENAZZO A., *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, Giappichelli, 2004.

BENELLI F., BIN R., *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2009, pp. 1188 ss..

BENJAMIN W., *Sul concetto della storia*, a cura di BONOLA G., RANCHETTI M., Torino, Einaudi, 1997.

BENTHAM J., *Il libro dei sofismi*, Roma, Editori Riuniti, 1994.

BERTHÉLEMY H., *Traité élémentaire de droit administratif*, VII ed., Paris, Rousseau, 1913.

BETTINELLI E., ROSSI E., *Art. 52*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli- il Foro italiano, 1992.

BETZU M., *Regolare internet. Le libertà di informazione e di comunicazione nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2012.

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *federalismi.it*, fasc. 1 numero speciale, 2017.

BIFULCO R., GENTILE C., *I fragili confini del territorio: a proposito dell'efficacia extraterritoriale dei diritti*, in *Federalismi.it*, fasc. 4, 2022, pp. 131 ss.

BILANCIA P. (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, Giappichelli editore, 2018.

BIN R., *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, vol. I, 2005 pp. 345 ss.

BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*.

BIN R., *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, fasc. 2, 2008, pp. 34 ss.

BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2001, pp. 619 ss.

BIN R., *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, fasc. 3-4, 2003, pp. 551 ss.

BIONDI F., «Piccoli gesti di normalità quotidiana», *umanità della pena e finalità rieducativa. Nota alla sentenza n. 97 del 2020*, in *Nomos*, fasc. 3, 2020;

BLANCHARD O., AMIGHINI A., GIAVAZZI F., *Macroeconomia. Una prospettiva europea*, Bologna, il Mulino, 2020.

- BLOCH M., *Che cosa chiedere alla storia?*, MERLO G.G., MORES F. F. (a cura di), Roma, Castelveccchi, 2014, pp. 51 ss.
- BLOMLEY N.K., CLARK G.L., *Law, Theory, and Geography*, in *Urban Geography*, Vol. 11, fasc. 5, 1990, pp. 433, ss..
- BOBBIO N., *Autonomia*, in *Parolechiave*, fasc. 4, 1994, pp. 11 ss.
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990.
- BOBBIO N., *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. 2, 1980, pag. 181 ss.
- BONELLI E., *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1996.
- BONETTI P., *Aspetti costituzionali del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, in *Diritto e società*, fasc. 2, 2008, pag. 251 ss..
- BONETTI P., *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, fasc. 2-3, 2002, pp. 502 ss.
- BONETTI P., *Terrorismo, emergenza e principi fondamentali*, Bologna, Il mulino, 2006
- BONZANO C., *Il segreto di Stato nel processo penale*, Padova, CEDAM, 2010
- BORRELLI G., *Ragion di Stato e Leviatano. Conservazione e scambio alle origini della modernità politica*, in *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, Vol. 7, fasc. 12, 1995.
- BOTTIGLIERI A., MANZO A.M., NASTI F., VIARENGO G., *Antiquissima iuris sapientia: Saec. VI-III a.C.*, Roma, L'Erma di Bretschneider. 2019.
- BRANCA M., voce *Repubblica*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991.
- BRIGGS A., *The Welfare State in Historical Perspective*, in *European Journal of Sociology*, fasc. 2, 1961.

BRIGHT L.F., KLEISER S.B., GRAU S.L., *Too much Facebook? An exploratory examination of social media fatigue*, in *Computers in Human Behavior*, fasc. 44, 2015, pp. 148 ss.

BRIZZI R., *Storia dell'elezione del capo dello Stato*, in CASSESE S., GALASSO G., MELLONI A. (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, vol. II, Bologna, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 679.

BRONZO P., *La pubblicità delle udienze*, in GAITO A., CHINNICI D. (a cura di), *Regole europee e processo penale*, Padova, Cedam, 2016, pp. 133 ss..

BUCALO M.E., *La libertà di espressione in rete fra content moderation dei social network e regolazione dell'Unione Europea*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 3, 2022, pp. 270 ss..

BUDELLI S., *Dinamismi centripeti del multilivello solidale, Dinamismi centripeti del multilivello solidale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 93 ss.

BUDELLI S., *L'araba fenice dell'interesse nazionale ed il principio di supremazia*, in BUDELLI S., *Dinamismi centripeti del multilivello solidale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 75-81.

BUFFONI L., *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie: saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2007.

BUSATTA L., *L'effettività del diritto d'accesso alla giustizia per gli stranieri*, in CORTESE F., PELACANI G. (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2017, pp. 447 ss..

BUSCEMA L., *Le operazioni umanitarie e di peacekeeping ed il valore costituzionale della pace alla luce della n. 145/2016*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2018.

CAGGIANO G., *Il contrasto alla disinformazione tra nuovi obblighi delle piattaforme online e tutela dei diritti fondamentali nel quadro del Digital Service*

Act e della co-regolamentazione, in *Papers di diritto europeo*, fasc. 1, 2021, pp. 45 ss..

CALAMANDREI P., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. BOBBIO, 2 vol., Firenze, La Nuova Italia, 1966, vol. II, tomo 1.

CALANDRA P., TROCCOLI G., BASSANINI F. (a cura di), *Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni. decreti delegati: ex legge n. 281 del 16-5-1970*, Roma, Lega per le autonomie e i poteri locali, 1972.

CALVANO R., *L'art.5, tra promozione e compressione del principio autonomista*, in *federalismi.it*, fasc. 10, 2018

CAMPESI G., *Genealogia della pubblica sicurezza*, Verona, Ombre corte, 2009, p. 227

CAMPESI G., *Geografia giuridica dei confini*, in *Sociologia del diritto*, fasc. 3, 2021, pp. 15 ss.

CANZILLA A., PANI A., OTTONELLO G., *I servizi segreti italiani, ieri ed oggi*, in *Analytica for intelligence and security studies*, maggio 2020.

CAPPANNARI L., *Futuri possibili. Come il metaverso e le nuove tecnologie cambieranno la nostra vita*, Firenze- Roma, Giunti, 2022.

CARACCIOLO I., MONTUORO U. (a cura di), *Ricostruzione della pace, giustizia e tutela dei diritti*, Torino, Giappichelli Editore, 2021

CARAVITA DI TORITTO B., *In tema di "Interesse nazionale" e riforme istituzionali*, in *Federalismi.it*, fasc. 6, 2003, p. 3.

CARDONE A., *Algoritmi e ict nel procedimento legislativo: quale sorte per la democrazia rappresentativa?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2, 2022, pp. 357 ss..

CARETTI P., MORISI M., TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2019.

CARLASSARE L., *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2013, pp. 1 ss..

CARLONI E., *L'uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in *Le Regioni*, fasc. 3, 2010, pp. 670 ss..

CARLONI E., *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

CARRER G., *Riforma dell'intelligence. Ecco cosa dicono Mantovano e Guerini*, in *Formiche.net*, 28/02/2024, <https://formiche.net/2024/02/riforma-intelligence-mantovano-guerini/#content>

CASALE L., *Decreti legge e misure di contenimento della spesa pubblica*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2016, spec. pp. 28 ss.

CASSESE A., art. 11 Cost., in BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli- Il foro italiano, 1975, p. 565 ss.

CASSESE S., *Le imprese pubbliche dopo le privatizzazioni*, in *Stato e mercato*, fasc.35, 1992, pp. 235 ss.

CASTEL R., *L'insicurezza sociale*, Torino, Einaudi, 2011

CATALDO G., *Sulla temporaneità nell'emergenza costituzionale. Primi rilievi*, in *Consulta online*, fasc.1, 2003, pp. 110 ss.

CATANZARITI M., *Segreto e potere. I limiti della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2014

CATELANI E., *La e-democracy come strumento per l'attivazione della partecipazione dei soggetti interessati alla formazione degli atti normativi e delle politiche europee*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2, 2023, pp. 201 ss.

CAVAGGION G., OROFINO M., *Lingua e Costituzione: l'irrompere dei linguaggi algoritmici*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2023, pp. 155 ss.

CENTRONE D., *I piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica e la revisione straordinaria*, in FIMMANÒ F., CATRICALA A. (a cura di), *Le società pubbliche*, Napoli, ESI, 2016, 1027 ss.

CERRINA FERONI G., MORBIDELLI G., *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, fasc. 1, 2008, pp. 31 ss.

CHELI E., *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961.

CHESSA O., *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n.365 del 2007*, in *Le regioni*, fasc. 1, 2008, pp. 227 ss..

CHIAPPETTI A., *L'attività di polizia. Aspetti storici e dogmatici*, Padova, CEDAM, 1973.

CHIEPPA R., *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*, fasc. 16, 8 giugno 2022

CHITI E., *Le sfide alla sicurezza e gli assetti nazionali ed europei delle forze di sicurezza e di difesa*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 4, 2016, pp. 511 ss.

CHIUOLO A., *Immunità giurisdizionale e diritti inviolabili: una nuova frontiera per la giuristocrazia?*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. 2, 2015, pp. 379 ss.

CIUCCIOVINO S., FAIOLI M., TOSCANO A., *Blockchain, politiche pubbliche, regole. Dalle semplificazioni amministrative alla digitalizzazione*, in *Federalismi.it*, fasc. 2, 2021.

COCCO G., *I servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, Padova, CEDAM, 1980.

COMINO A., *Golden powers per dimenticare la golden share: le nuove forme di intervento pubblico sugli assetti societari nei settori della difesa, della sicurezza nazionale, dell'energia dei trasporti e delle comunicazioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, fasc. 5, 2014, pp. 1019 ss.

Commissione Europea, Alto Rappresentante dell'unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Contrastare la disinformazione sulla covid-19 – guardare ai fatti, JOIN (2020) 8 final, 10 giugno 2020.

CONTE L., *Trattamento dei rifiuti e ruolo delle Regioni: quando è “vietato vietare?”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 4, 2021, pp. 150 ss.

CONTI G.L., *Contratto sociale e grundnorm al tempo degli unicorni*, in *Rivista di informatica e diritto*, fasc. 1, 2022, pp. 77 ss.

COOMBS W.T., *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding* (5th), New York, Sage Publishing, 2019.

CORDINI G., FOIS P., MARCHISIO S., *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, IV edizione, Torino, Giappichelli, 2024.

CORSO G., *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, in DI BLASE A. (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, Roma, RomaTre-Press, 2014, pp. 275 ss..

CORVAJA F., *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc.1, 2019.

COSTANZO A., *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e Società*, fasc. 3, 1983, pp. 437 ss.

COSTANZO P., *Commento all'art. 126 della Costituzione*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli- il Foro italiano, 1992.

COSULICH M., *Autonomia e specialità dell'ordinamento repubblicano*, Torino, Giappichelli, 2024

CREMONA E., LAVIOLA F., PANNELLI V., *Il valore economico dei dati personali tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2022.

CRISAFULLI V., *Ancora a proposito del metodo negli studi di diritto costituzionale*, in *Stato e diritto*, 1940, p. 122 ss.

CRISAFULLI V., *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2-3, 1960, pp. 262 ss..

CRISAFULLI V., *Significato dell'opera giuridica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Annali Triestini*, serie IV, vol. VII, sez. 1[^], Giurisprudenza, economia e lettere, 1953, pp. 29 ss.

CUNIBERTI M., *Il limite del buon costume*, in ID (a cura di), *Percorsi di diritto dell'informazione*, III edizione, Torino, Giappichelli editore, 2011, pp. 33 ss..

CURBET J., *Insicurezza*, Roma, Donzelli, 2008.

CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004.

CURTI GIALDINO C., *Diritto diplomatico-consolare internazionale ed europeo*, VI edizione, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 340 ss.

D'ADDARIO I., *Il processo per l'approfondimento della R.N. Leonardo Da Vinci*, in *Annali del Dipartimento ionico in sistemi giuridici ed economici del mediterraneo, società, ambiente, culture*, anno IV, 2016

D'ALOIA A., *La sicurezza tra i diritti*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, vol. II, 2011.

D'AMBROSI L., MARESI A., *L'Eu e la disinformazione. Comunicare l'emergenza ai tempi del Covid-19*, in DE LUCA V., SPALLETTA M. (a cura di), *Pandemie mediali. Narrazioni, socializzazioni e contaminazioni del MediaVirus*, Roma, Aracne, 2020, pp. 73 ss.

D'ASCIA L., *Diritto degli stanieri e immigrazione: percorsi giurisprudenziali*, Milano, Giuffrè Editore, 2009, pp. 251 ss.

D'ATENA A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007.

D'ATENA A., *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2019, pp. 583 ss.

D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010.

D'ATENA A., *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, volume XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 997.

DALIA G., PANEBIANCO M., *Il segreto di Stato. Una indagine multidisciplinare sull'ecquo bilanciamento di ragioni politiche e giuridiche*, Torino, Giappichelli Editore, 2022.

DE BLASIO E., SORICE M., *Il disordine informativo e l'odio in rete. Democrazia a rischio*, in *Hermes: Journal of Communication*, fasc. 22, 2023, pp. 217 ss.

DE FIORES C., *Alla ricerca dell'interesse perduto. Riflessioni sull'interesse nazionale e sulla sua scomparsa*, in CHIEFFI L., CLEMENTE DI SAN LUCA G. (a cura di), *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 216 ss.

DE FIORES C., *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2019, pp. 54 ss.

DE FIORES C., *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli, 2007.

DE MARTIN G.C., *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

DE MINICO G., *Costituzione ed emergenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2018.

DE MINICO G., *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, Jovene, 2016.

DE MINICO G., *Net neutrality come diritto fondamentale di chi verrà*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2016, pp. 1 ss.

DE MURO G., *Commento agli artt. 16 e 114 della Costituzione*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione, I*, Torino, UTET 2006, pp. 1030 ss.

DE ROSA G., *Sicurezza pubblica*, in *Digesto italiano*, Torino, UTET, vol. XXI, 1895.

DE SANCTIS F.M., *Securitas*, in *Filosofia politica*, fasc. 2, 2015.

DE VERGOTTINI G., *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Il Bologna, Mulino, 2004.

DE VERGOTTINI G., *La "guerra" contro un nemico indeterminato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2001.

DE VERGOTTINI G., *La difficile convivenza tra libertà e sicurezza. La risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, Boletín mexicano de derecho comparado, vol.37, fasc.111, Ciudad de México, 2004, p. 439.

DE VERGOTTINI G., *La persistente sovranità*, in *Recte sapere, Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, Tomo II, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 1373 ss..

DE VERGOTTINI G., *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2019, pp. 69 ss.

DEFFENU A., *La grazia (anche) "politica" come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale: la "slogatura" interpretativa dell'art. 87, c. 11, Cost. nella prassi dell'ultimo Napolitano*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2015.

DEL CORONA L., *Libertà della scienza e politica*, Torino, Giappichelli, 2022.

DELANEY D., FORD R.T., BLOMLEY N. K., *Where Is Law*, in DELANEY D., FORD R. T., BLOMLEY N. K. (a cura di), *The Legal Geographies Reader: Law, Power, and Space*, Oxford, Blackwell Publishers, 2001, p XVIII.

DELEUZE G., *Pourparler*, trad. it. VERDICCHIO S., Macerata, Quodlibet, 2000.

DELLA MORTE M. (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale, Atti del Convegno di Campobasso 19-20 giugno 2015*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

DEMMING A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.

DEMMING A., *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 6, 2007, pp. 4999 ss.

DENNINGER E., *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino, Giappichelli, 1998.

DI MARTINO A., *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2010.

DI PAOLO C., *Spunti in tema di effettività della Convenzione per i diritti del fanciullo nell'ordinamento italiano*, in *Annuali della Facoltà giuridica dell'Università di Camerino*, fasc. 1, 2012, pp. 59 ss.

DI PLINIO G., *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della Legge n. 394/1991*, in *Riv. Quad. di Diritto dell'Ambiente*, fasc. 3, 2011, pp. 29 ss.

DI PORTO V., *La carica dei DPCM*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2016.

DI PROSPERO T., *Golden power tra compatibilità sovranazionale e parallelismi d'intervento pubblico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 3, 2023, pp. 395 ss..

DONATI F., *Il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo alla definizione dei poteri di emergenza*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2005.

DONATI F., *Il rilievo delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nell'ordinamento interno: problemi e possibili soluzioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2018.

DONATI F., *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007.

EGELHOFFER J.L., LECHER S., *Fake news as a two-dimensional phenomenon. A framework and research agenda*, in *Annals of the International Communication Association*, Vol. 43, fasc. 2, 2019, pp. 97 ss.

ESPOSITO C., (voce) *Decreto legge*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 835 ss.

ESPOSITO M., *I fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni comuni*, Torino, Giappichelli Editore, 2018

FACCIOLI F., D'AMBROSI L., DUCCI G., LOVARI A., *DistantiMaUniti: la comunicazione pubblica tra innovazioni e fragilità alla ricerca di una ridefinizione*, in *Hermes Journal of Communication*, fasc. 17, 2020, pp. 27 ss.

FACCIOLI F., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Roma, Carocci, 2000.

- FAINI F., *Data society. Governo dei dati e tutela dei diritti nell'era digitale*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019
- FALLETTA P., *Analisi normativa in tema di contrasto agli hate speech su Internet e i social media*, in *Hermes. Journal of Communication*, fasc. 23, 2023, pp. 23 ss..
- FAMIGLIETTI F., *Approccio al riparto delle competenze tra Stato, autonomie territoriali e privati nello sviluppo delle politiche integrate della sicurezza*, in *Democrazia e sicurezza*, fasc. 2, 2011, pp. 16 ss.
- FARCI P., *Apolidia*, Milano, Giuffrè Editore, 2012, pp. 175 ss.
- FELICE C., MATTOSIO N., *New Economy. Dall'homo faber all'homo sapiens*, Milano, FrancoAngeli, 2006
- FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000.
- FERRARA P., *Lo stato preventivo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010
- FERRARIS M., *Postverità e altri enigmi*, Bologna, il Mulino, 2017.
- FERRO G.A., SCORDO R., *Interferenze di competenze normative e principio di leale collaborazione: alcune variazioni sul tema da parte del Giudice costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. 9, 2006, pp. 11 ss.
- FIORAVANTI M., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza 2009.
- FIorentino L., *Verso una cultura del golden power*, in *Quaderno del Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica- Golden power*, 2021, pp. 20 ss.
- FIORIGLIO G., *Post-verità, paura e controllo dell'informazione: quale ruolo per il diritto?*, in *Governare la Paura: Journal of Interdisciplinary Studies*, 2019, pp. 105 ss.
- FISICHELLA D., *La rappresentanza politica*, Bari, Laterza, 1996.
- FLORIDI L., *The Onlife Manifesto: Being Human in Hyperconnected Era*, Germania, Springer Verlag, 2014.
- FORSTHOFF E., *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 1973.

FRANCHINI M., *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2014

FRENI E., *Golden share: raggiunta la compatibilità con l'ordinamento comunitario?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2013, pp. 25 ss.

FRESA C., *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli Stati in crisi*, Padova, Cedam, 1981.

FRIGERIO C., MACCAFERRI F., RAJOLA F., *ICT e società dell'informazione*, Milano, McGraw-Hill Education, 2023.

FROSINI T.E., *Diritto costituzionale e scienza politica: ovvero delle "convergenze parallele"*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2022.

FROSINI T.E., *Il Costituzionalismo nella società tecnologica, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione, tomo I, Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale*, in *Consulta online*, 2020, pp. 1 ss.

FROSINI T.E., *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006.

FROSINI T.E., POLLICINO O., APA E., BASSINI M., *Diritti e libertà in internet*, Firenze, Le Monnier università, 2017.

FROSINI T.E., *Vittorio Emanuele Orlando costituzionalista e teorico del diritto Pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016.

FROSINI V., *Cibernetica, diritto e società*, Roma, Roma 3 press, 2023.

FROSINI V., *I diritti umani nella società tecnologica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 4, 1981, pp. 1154 ss.;

FROSINI V., *La politica dell'informazione dei calcolatori e delle comunicazioni*, in *poste e telecomunicazioni*, fasc. 11-12, 1981, pp. 34 ss..

GABRIELE F. ET. AL., *Costituzione Diritti sociali ed Economia*, Bari, Cacucci Editore, 2020.

GABRIELE F., *Diritti sociali, unità nazionale e (in)disponibilità delle risorse*, in GABRIELE F. ET. AL, *Costituzione Diritti sociali ed Economia*, Bari, Cacucci Editore, 2020, pp. 18 ss.

GABRIELE F., *Europa. La costituzione abbandonata*, Bari, Cacucci editore, 2008.

GALANTINO M.G., *Il volto multiforme della sicurezza. Teorie, concetti, ricerche*, in BATTISTELLI F. (a cura di), *La fabbrica della sicurezza*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp.48 ss.

GALETTA D.U., *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, fasc. 7, 2022, pp. 103 ss.

GALIZIA M., *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951.

GALLI C., *Le forme della critica. Epoca, contingenza, emergenza*, in *Filosofia politica*, Fasc. 3, 2016, p. 416.

GAMBINO S., *Parabole evolutive e problematiche attuali del regionalismo, fra riforme attuate, inattuate (federalismo fiscale, Carta delle autonomie) e aleggiate (regionalismo differenziato)... a vent'anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Cittadinanza Europea*, fasc. 2, 2021, pp 63 ss..

GANDINO A., *Sulla pubblicità delle sedute di gara: riflessioni a margine della trasparenza amministrativa nel codice dei contratti pubblici (e non solo)*, in *Foro amm. TAR*, 2009, pp. 1276 ss.

GAROFOLI R., *Golden power: mercato e protezione degli interessi nazionali*, in *federalismi.it*, 30 novembre 2022

GAROFOLI R., *Golden power e controllo degli investimenti esteri: natura dei poteri e adeguatezza delle strutture amministrative*, in *Federalismi.it*, fasc. 17, 2019

GAROFOLI R., *Golden share e authorities nella transizione della gestione pubblica alla regolazione dei servizi pubblici*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc.1, 1998, pp. 159 ss.

GENGARO C., *Stato e mercato. Dalla «Golden share» al «golden power»*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

GIACOMELLI L., *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 1, 2018.

GIANNINI M.S., *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 4, 1951, pp. 851 ss.

GIOVAGNOLI R., ROVELLI G. (a cura di), *Codice dei contatti pubblici*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024.

GIUBILEI A., *Persone, non oggetti: il diritto del detenuto in regime di 41-bis a mantenere rapporti affettivi (ed effettivi) con il proprio nucleo familiare. Nota a Corte cost., sentenza n. 105 del 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1, 2024, pp. 205 ss.

GIUPPONI T.F. (a cura di), *Democrazia e terrorismo. Diritti fondamentali e sicurezza dopo l'11 settembre 2001*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006

GIUPPONI T.F., *Il diritto di voto agli stranieri extracomunitari. Profili problematici*, in VIGNUDELLI A. (a cura di) *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino, Giappichelli editore, 2005, pp. 107 ss.

GIUPPONI T.F., *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in VIDA S. (a cura di), *Diritti umani. Trasformazioni e reazioni*, Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 276 ss.

GIUPPONI T.F., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Libreria Bonomo, 2010.

GIUPPONI T.F., *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in AA. VV., *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*, Vol. IV, Torino, Giappichelli, 2010, p. 1677

GOLDONI M., MORTATI C. (a cura di), *La teoria del potere costituente*, Macerata, Quodlibet, 2020

GORGERINO F., *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *federalismi.it*, fasc. 5, 2022, pp. 96 ss.

GORI L., *Il decreto legislativo n. 85 del 2010, il c.d. "federalismo patrimoniale"*, in *Federalismi.it*, fasc. 8, 2011.

GRANDI F., *L'Art. 32 nella pandemia: sbilanciamento di un diritto o "recrudescenza" di un Dovere?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2021, pp. 82 ss.;

GRASSI S., GRAGNANI A., *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in CHIEFFI L. (a cura di), *Biotechnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, Giappichelli Editore, 2003, pp. 149 ss.

GRASSO G., MANFRELOTTO R., *Poteri e funzioni dello stato: una voce per un dizionario di storia costituzionale*, in *Historia Constitucional*, fasc. 8, 2007, pp. 143 ss., spec. pp. 162 ss.

GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003.

GROPPI T., *Alle frontiere dello stato costituzionale: innovazione tecnologica e intelligenza artificiale*, in *Consulta online*, fasc. III, 2020, p. 675 ss., spec. p. 676.

GROPPI T., *Dopo l'11 settembre: la «via canadese» per conciliare sicurezza e diritti*, in *Quaderni cost.*, 2005, pp. 576 ss.

GROSSI P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

GUARINI C.P., *Contributo allo studio della regolazione "indipendente" del mercato*, Bari, Cacucci, 2005.

GUARINO G., *Qualche riflessione sul diritto amministrativo e sui compiti dei giuristi*, Milano, Giuffrè, 1970.

GUARINO G., *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, n. 3/1964, pp. 599 ss..

GUARNIER T., *“Vacatio”*. Ovvero, la condizione giuridica dell’apolide nell’ordinamento italiano, in *Costituzionalismo.it*, fasc.1, 2014.

GUIGLIA G., *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e l’aggressione militare all’Ucraina*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2022

HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, CEPPA L. (a cura di), Bari, Editori Laterza, 2013

HELLER H., *Democrazia e omogeneità sociale*, in ID., *stato di diritto o dittatura? E altri scritti*, Napoli, Editoriale scientifica, 1998.

HILTZ S.R., TUROFF M., *Structuring computer-mediated communication systems to avoid information overload*, in *Communications of the ACM*, Vol. 28, fasc. 7, 1985, pp. 680 ss.

HOBBES T., *Elementi filosofici sul cittadino*, trad. it. di BOBBIO N., Torino, UTET, 1948.

HOBBES T., *Leviatano*, 2 voll., trad. it. MICHELI G., Torino, UTET, 1955.

HOOGHE M., MARIEN S., DE VROOME T., *The cognitive basis of trust. The relation between education, cognitive ability, and generalized and political trust*, in *Intelligence*, Vol. 40, fasc. 6, 2012, pp. 604 ss..

HUMPRECHT E., ESSER F., VAN AELST P., *Resilience to online disinformation. A framework for cross-national comparative research*, in *The International Journal of Press/Politics*, Vol. 25, fasc. 3, 2020, pp. 493 ss.

IELO D., *Riflessioni sul sindacato del giudice amministrativo sui cosiddetti “golden powers”*, in *Ceridap*, fasc. 4, 2021, pp. 59 ss.

ILACQUA A., *L’ascesa dei golden powers. Dallo Stato imprenditore allo Stato protettore*, in *Il diritto dell’economia*, fasc. 1, 2023, pp. 429 ss..

IRTI N., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

ISENSEE J., *Il diritto fondamentale alla sicurezza. A proposito dei doveri di protezione dello Stato liberale di diritto*, trad. it. FENUCCI T., Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

ISONI A., *Sui limiti del potere di inchiesta nel parlamento bipolare*, in *Rivista AIC*, fasc. 4, 2011.

JEAN C., *Guerre asimmetriche, infowar e nuova geopolitica*, in *Aspenia*, fasc. 80, 2018, pp. 188 ss.

KALDOR M., *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma, Carocci, 2015

KANT I., *Sopra il detto comune: questo può esser giusto in teoria, ma non vale per la pratica*, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, UTET, 1995, pp. 241 ss.

KELSEN H., *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, trad it. CARRINO A., Milano, Giuffrè, 1989.

LA SPINA A., *Sicurezza*, in ALMAGISTI M., PIANA D. (a cura di), *Le parole chiave della politica italiana*, Roma, Carocci, 2011, pp. 157 ss.

LABRIOLA S., *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1978.

LAGI S., *Unità e pluralità nella democrazia weimariana. Hermann Heller e l'omogeneità sociale*, in *(Il) pensiero politico*, fasc. 2, 2019, pp. 223 ss.

LANCHESTER F., *Il muro e la storia*, in *Nomos*, <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/parlalex/il-muro-nella-storia/>

LANZILLO M.L., *Lo stato della sicurezza. Costituzione e trasformazione di un concetto*, in «*Ragion pratica*», fasc. 50, 2018, pp. 11 ss.

LANZINGER V.G., *La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?*, in *federalismi.it*, fasc.7, 2020, pp. 187 ss.

LENZI E., *Scheda di lettura delle disposizioni contenute nella legge 18giugno 2009, n.69 in tema di semplificazione normativa*, in *Federalismi.it*, fasc. 17, 2009.

LIETO S., *Il diritto al giudice e l'immunità giurisdizionale degli Stati nella sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014*, in *Forum di quaderni costituzionali*, fasc. 11, 2014.

LIGUORI G., *Subalterno e subalterni nei "Quaderni del carcere"*, in *International Gramsci Journal*, Vol. 2, fasc. 1, 2016, pp. 89 ss.

LIPORACE O., *Modelli di cooperazione operativa sul versante patrimoniale nella prevenzione e repressione del crimine transnazionale*, in *Astrid online*, fasc. 5, 2010.

LO CALZO A., PACE L., SERGES G., SICCARDI C., VILLASCHI P. (a cura di), *Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà. In memoria di Paolo Carrozza*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, Quaderno n. 3, 2021.

LOCKE J., *Il secondo trattato sul governo*, Milano, Rizzoli, 1998.

LOGROSCINO P., *Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti*, in *Consulta online*, fasc. II, 2021, pp. 406 ss.

LOGROSCINO P., GUARINI C.P., *Il principio ambientalista tra immanenza e scrittura costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, fasc. 1, 2024, pp. 171 ss.

LOLLO A., *Atto politico e Costituzione*, Napoli, Jovene, 2020.

LOLLO A., *Profili costituzionali della nuova legittima difesa «domiciliare»*, in *Rivista Critica del diritto*, fasc. 1, 2019, pp. 106 ss..

LONGO E., *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Series: *Diritto e prassi costituzionale*, Vol. 13, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017.

LORUSSO A.M., *Postverità*, Bari – Roma, Laterza, 2018.

LUCARELLI A., *Costituzionalismo e storia. Riflessioni sulle dimensioni epistemologiche del senso della tradizione*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2022.

LUCARELLI A., *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2020.

LUCIANI M., *Il diritto e l'eccezione*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2022, pp. 31 ss.

LUCIANI M., *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2011.

LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, fasc. 1, 1996, pp. 124 ss.;

LUCIANI M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 1994, pp. 1313 ss.

LUPO N., *Quando i cittadini non devono sapere: fondamento e limiti del segreto di stato*, in COCCO G. (a cura di), *Lo statuto giuridico delle informazioni. Atti del convegno Milano, 24 maggio 2010*, Milano, Giuffrè Editore, 2012, pp. 117 ss..

LUTHER J., *Art. 52*, in BIFULCO R. , CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, UTET 2006, pp. 1030 ss.

MADDALENA G., GILI G., *Chi ha paura della post-verità?*, Bologna, Marietti, 2017.

MAESTRI G., *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, Roma, Roma 3 Press, 2018.

MAGNANENSI S., PASSAGLIA P., RISPOLI E. (a cura di), *La condizione giuridica dello straniero extracomunitario*. Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola, portoghese. Madrid, 25-26 settembre 2008.

MAGNANI C., *Libertà d'espressione e sfera pubblica nell'emergenza: crisi del costituzionalismo?*, in *Dirittifondamentali.it*, Fascicolo 1/2023,

MALFATTI E., *La CEDU come parametro, tra Corte costituzionale, e giudici comuni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fasc. 3, 2019, pp. 116 ss..

MALVICINI M., *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*, Gennaio 2016

MANCINI P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Roma- Bari, Laterza, 1996.

MANGANIELLO F., *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

MANGONE E., *La comunicazione del rischio: la pandemia da COVID-19*, in *Mediascapes Journal*, fasc.15, 2020, pp.132 ss.

MANN M., *The Autonomous Power of the State. Its Origins, Mechanisms and Results*, in *European Journal of Sociology* Vol. 25, fasc.2, 1984, pp. 185 ss.

MANNA G., *Il diritto amministrativo nel regno delle Due Sicilie*, vol. II, Napoli, Insegna di Dante, 1842.

MANNELLA F. (a cura di), *Unità della scienza giuridica. Problemi e prospettive. Giornata di studi in onore di Margherita Raveraira*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

MANNELLA F., *Le restrizioni alla libertà di corrispondenza, di informazione e di studio dei detenuti in regime di c.d. carcere duro: la Corte costituzionale, in accordo con la Cassazione, salva l'art. 41-bis ord. pen. e la discrezionalità dell'amministrazione penitenziaria in materia*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2017, pp. 115 ss..

MANNORI L., SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

MARAZZITA G., *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, Giuffrè, 2003.

MARCHETTI P., *De iure finium. Diritto e confini tra tardo medioevo ed età moderna*, Milano, Giuffrè, 2001.

MARINI L., *"Golden share" e diritto comunitario nelle recenti sentenze della Corte di giustizia*, in *Diritto del commercio internazionale*, fasc. 4, 2002, pp. 489 ss..

MARSA G. (a cura di), *Profili giuridici delle privatizzazioni*, Torino, Giappichelli, 1998.

MARSHALL T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p.13

MARTINES T., *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in MARANINI G. (a cura di), *La Regione e il governo locale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1965, pp 182 ss..

MARTINES T., *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III, Diritto pubblico, Milano, 1978.

MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 1, 1956, pp. 100 ss.

MARX K., *La questione ebraica*, Roma, Editori Riuniti, 2000.

MASARACCHIA A., *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*, fasc. 6, 2010, pp. 5229 ss.

MASOTTO L., *Il golden power alla prova del procedimento e del processo amministrativo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, fasc. 5, 2022, pp. 662 ss.

MASSERA A., *Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XLII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 396 ss.

MASTROPAOLO A., *Ieri, oggi, domani, quale autonomia per la Valle D'Aosta?*, in *federalismi.it*, fasc. 11, 2018

MAZZIOTTI DI CELSO M., *Considerazioni sul rapporto fra leggi regionali e legge statale secondo la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1957.

MAZZOLA A., *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in *Consulta online*, fasc. 2, 2021, pp. 629 ss.

MCINTYRE L., *Post-verità*, Torino, UTET, 2019.

MEINECKE F., *L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*, Firenze, Sansoni, 1977.

MERUSI F., *La Corte di giustizia condanna la golden share all'italiana e il ritardo del legislatore*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, fasc. 3, 2000, pp. 1236 ss..

MESSING S., WESTWOOD S.J., *Selective exposure in the age of social media. Endorsements trump partisan source affiliation when selecting news online*, in *Communication Research*, Vol. 41, fasc. 8, 2014, pp. 1042 ss.

MEZZANOTTE M., *Fake news, deepfake e sovranità digitale nei periodi bellici*, in *Federalismi.it*, fasc. 33, 2022, pp. 44 ss..

MEZZANOTTE P., *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *Federalismi.it*, fasc. 32, 2020, pp. 138 ss.

MIGLIO A., *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2020.

MILONE A., *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*, fasc. 1, 2024.

MINAZZI F., *Il codice dell'amministrazione digitale riformato*, Milano, Giuffrè Editore, 2017.

MINNI F., MORRONE A., *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2013.

MITROTTI A., *Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, fasc. 2, 2018, 5 luglio 2018.

MITROTTI A., *L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne 'tensione' tra scienza costituzionale ed amministrativa*, in *Nomos*, fasc. 1, 2020.

MITROTTI A., *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

MITROTTI A., *La capriola dell'interesse nazionale, da clausola di supremazia a criterio di prevalenza: ma le unitarie esigenze di uniformità legislativa statale permangono e il Consiglio di Stato lo conferma in materia ambientale*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 1, 2018.

MITROTTI A., *Sovranità e Interesse Nazionale nel nuovo accordo di Governo. Populismo o semplice espressione di un 'classico' principio costituzionale?*, in *Rivista AmbienteDiritto.it*, 26 maggio 2018.

MOBILIO G., *L'intelligenza artificiale e i rischi di una "disruption" della regolamentazione giuridica*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, fasc. 2, 2020, pp. 401 ss.

MODUGNO F. (a cura di), *Diritto pubblico*, VI edizione, Torino, Giappichelli, 2023.

MONTESQUIEU C., *Lo spirito delle leggi*, Torino, UTET, vol. I., 2002.

MONTI M. (a cura di), *La disinformazione online e il ruolo degli esperti nell'agorà digitale*, in *Federalismi.it*, fasc. 11, 2020.

MOORE M., *A Political Theory of Territory*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

MORELLI A., *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 4, 2015.

MORELLI A., TRUCCO L. (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

MORO A., *Assemblea costituente. Resoconto della seduta pomeridiana di giovedì, 13 marzo 1947*, in https://documenti.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed060/sed060.pdf, pp. 2039 ss., spec. p. 2043.

MORRONE A., *Il nomos del segreto di Stato*, in ILLUMINATI G. (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività d'intelligence*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 3ss.

MORRONE A., *Sovranità*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2017.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1976.

MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998.

MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, CEDAM, 1973.

MORTATI C., voce “Costituzione”, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1962

MOSCA G., *Appunti di diritto costituzionale*, Milano, Kessinger Publishing, 1908.

MUSCELLA A., *Quali confini per la pubblicità delle udienze?*, in *Archivio Penale*, fasc. 2, 2017, pp. 538 ss..

MUTO G., *European Media Freedom Act: la tutela europea della libertà dei media*, in *MediaLaw*, fasc. 3, 2022, pp. 209 ss.;

NAPOLI G., *Territorio, Globalizzazione, spazi virtuali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fasc. 2, 2021, pp. 192 ss.

NAPOLITANO A., *L'evoluzione del principio di precauzione nel panorama giuridico nazionale ed europeo*, in *De Iustitia Rivista Giuridica*, fasc.1, 2019, pp. 64 ss..

NAVARRETTA E., RICCI L., VALLINI A. (a cura di), *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di blockchain. Volume I. Blockchain, democrazia e tutela dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2021.

NICITA A., *Il mercato delle verità come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2021.

NIELSEN R.K., FLETCHER R., NEWMAN N., BRENNEN J.S., HOWARD P.N., *Navigating the «infodemic». How people in six countries access and rate news and information about coronavirus*, Oxford, Reuters Institute, 2020.

NOCILLA D., *Ipotesi ricostruttive in tema di procedimento per la soluzione delle questioni di merito concernenti le leggi regionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 2-4, 1979, pp. 73 ss.

ORLANDI R., *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3, 2012, pp. 2327 ss.

ORLANDO E., *Diritto pubblico interno (Lezioni anno 1911-1912)*, Roma, Stabilimento Tipo-Litografico Sabbadini, 1912, pp.

- ORLANDO E., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, Modena, Università degli Studi, 1925
- ORMANNI A., voce *Necessità (stato di) (dir. rom.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Milano, 1977, pp. 822 ss.
- OROFINO M., *La multilevel “governance” delle comunicazioni elettroniche venti anni dopo il Framework 2002*, in *Federalismi.it*, fasc. 4, 2022, pp. 692 ss.
- ORWEL G., 1984, trad. it. MANFRELOTTO S., Milano, Mondadori, 2016.
- PACCAGNELLA L., *Il potere dei codici: crittografia, cypherpunk e movimenti sociali*, in *Quaderni di Sociologia*, fasc. 23, 2000, pp. 48 ss.
- PACE A., Art. 17, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli editore- Il Foro italiano, 1977, pp. 186 ss.
- PACE A., *I “fatti evasivi dell’ordine costituzionale” nella Legge n. 801 del 1977 e nella legge n. 124 del 2007*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2009.
- PACE A., *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Archivio Giuridico “Filippo Serafini”*, CLXV, 1963, pp. 111 ss.
- PACE A., *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124/2007*, in *Giur. cost.*, fasc. 5, 2008, pp. 4046 ss.
- PACE A., *Le due Corti e il caso Abu Omar*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc.1, 2014.
- PACE A., MANETTI M., *Commentario della Costituzione. Art. 21 Rapporti civili*, Bologna, Zanichelli, 2006.
- PACE A., *Per la Costituzione. Scritti scelti*, I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, III ed., Padova, Cedam.
- PACE A., *Sull’asserita applicabilità all’imputato dell’obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di stato e sull’inesistenza dei “fatti evasivi”*

come autonoma fattispecie di reato. Osserv. a C. Cost., sent. n. 40 del 2012, in Rivista AIC, fasc. 3, 2012.

PACINI G., *La spia intoccabile. Federico Umberto D'Amato e l'Ufficio Affari Riservati*, Torino, Einaudi, 2021

PAGANI A., *Manuale di intelligence e servizi segreti. Antologia per principianti, politici e militari, civili e gente comune*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2019

PALADIN L., *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 3, 1957, pp. 649 ss..

PALADIN L., *Relazione*, in OCCHIOCUPO N. (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 265 ss.

PALENCA TABULAZZI R., *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in *Amministrazione In Cammino*, Maggio 2014.

PALMISANO G., *L'europa dei diritti sociali. Significato, valore e prospettive della Carta sociale europea*, Bologna, Il Mulino, 2022.

PANELLA L., ZANGHÌ C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli Editore, 2019.

PANSA A., *A dieci anni dalla legge 124/2007. Un bilancio e uno sguardo al futuro*, in AA.VV., *Sicurezza è libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*, Roma, Gnosis, 2017, pp. 17 ss.

PANUNZIO S.P., *Audizione del Presidente dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Senato Della Repubblica – Xiv Legislatura, 1° Commissione Permanente, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, 7° Resoconto stenografico, Seduta di martedì 20 novembre 2001, pp. 12 s.

PANZERA C., *La libertà sindacale dei militari in un'atipica sentenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. 23, 2019

PARDINI G. (a cura di), *La verità sull'Ovra*, Milano, Le Lettere, 2005

PARK C.S., *Does too much news on social media discourage news seeking? Mediating role, of news efficacy between perceived news overload and news avoidance on social, media*, in *Social Media + Society*, Vol. 5, fasc. 3, 2019.

PARUZZO F., *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Torino, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022.

PASTORE B., *La dialettica amico/nemico nella filosofia politica*, in PUGIOTTO A. (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale, lezioni magistrali*, Napoli, Jovene editore, 2013, pp. 329 ss.

PAVARINI M., *Sicurezza dalla criminalità e governo democratico della città*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, Giuffrè, vol. I, 2006, pp.1045 ss.

PAVICH G., BONOMI A., *La nuova legittima difesa, tra istanze securitarie e valori costituzionali*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2019.

PECES-BARBA G., *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 1993.

PEDRAZZA GORLERO M., *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 2010.

PENASA S., *Ai confini del diritto pubblico: ibridazione dei metodi e identità epistemologiche nel prisma del primato della costituzione*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2020, pp. 210 ss.

PEPE L.M., *Il diritto dell'energia fondato sui principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, fasc. 4, 2021.

PERRONE A., *Le prospettive del controllo parlamentare nella recente attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Federalismi.it*, fasc. 11, 2018, pp. 14 ss.

PETRILLO P.L., *La legge sulle lobby è indispensabile per la democrazia*, in *Federalismi.it*, fasc. 11, 2023, pp. IV ss.

PICARONE A., *Le materie trasversali tra problematiche interpretative e riforme mancate*, in *ASTRID Rassegna*, fasc. 8, 2017.

PICCIONE P. (a cura di), *Raffaele Rubattino. Un armatore genovese e l'Unità d'Italia*, Cinisello Balsamo, Silvana Editoriale, 2010.

PICIACCHIA P., *La dimensione del controllo parlamentare su 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*, fasc. 1, 2018, pp. 37 ss.,

PIERGIGLI V., *Limitazioni o sospensioni? Riflessioni postume sulle compressioni dei diritti al tempo del Covid-19*, in *DPCE online*, fasc. 3, 2023, pp. 2597 ss.

PIERRI M., *Autorità indipendenti e politiche di contrasto alla corruzione: esperienze europee a confronto*, in *DPCE Online*, fasc. 2, 2021, pp. 2309 ss.

PILLITU A.P., *Crimini internazionali, immunità diplomatiche e segreto di Stato, nella sentenza del tribunale di Milano nel caso «Abu Omar»*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 3, 2010, pp. 666 ss..

PINELLI C., *La tutela della concorrenza come principio e come materia. La giurisprudenza costituzionale 2004-2013*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2014.

PINNA P., *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1988.

PINO G. (a cura di), *L'assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, Torino, Giappichelli Editore, 2021.

PINTO A., *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2018.

PINTO R., *Brevi considerazioni su stato di emergenza e stato costituzionale*, in *BioLaw Journal*, fasc. 1s, 2020, pp. 43 ss.

PINTORE A., *Le due torri. Diritto e sicurezza ai tempi del terrore*, in PINTORE A., *Democrazia e diritti. Sette studi analitici*, Pisa, Edizioni ETS, 2010.

PISANELLI G., *Brevi note in tema di segreto di Stato alla luce della sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Abu Omar*, in *Federalismi.it*, fasc. 2, 2016.

PISILLO MAZZESCHI R., *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, Torino, Giappichelli, 2023.

PITEA C., TOMASI L., *Art. 8 – Diritto alla vita privata e familiare*, in BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V. (a cura di), *Commentario breve alla CEDU - Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, Cedam, 2012, pp. 297 ss.

PITRUZZELLA G., *Concorrenza e regolazione*, in *Federalismi.it*, fasc. 22, 2014

PITRUZZELLA G., *Il regionalismo italiano tra asimmetrie e cooperazione*, in CHIEFFI L., CLEMENTE DI SAN LUCA G. (a cura di), *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 88 ss.

PITRUZZELLA G., *La libertà di informazione nell'era di internet*, in *Medialaws*, fasc. 1, 2018, pp. 19 ss., spec. pp. 28 ss.

PITRUZZELLA G., POLLICINO O., QUINTARELLI S., *Parole e potere. Libertà d'espressione, hate speech e fake news*, Milano, Egea, 2017.

PITRUZZELLA G., *Segreto. I) Profili costituzionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVIII bis, Roma, Treccani, 2002

PIZZETTI F. (a cura di), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Torino, Giappichelli, 2018.

PIZZETTI F., *Con AI Verso la Società digitale*, in *Federalismi.it*, fasc. 23, 2023, pp. IV ss.

PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 381

PIZZORUSSO A., *Emergenza, stato di*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1993.

PIZZORUSSO A., *Lezioni di Diritto costituzionale*, Roma, Edizioni de Il foro italiano, 1978.

POGGI A., *Servizi di informazione e sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino, Utet, 1997, pp. 77 ss..

POLACCHINI F., *Il servizio civile universale: verso un nuovo concetto di patria e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2017.

POLI V., TENORE V. (a cura di), *L'ordinamento militare. Fonti- Organizzazione- Funzioni- Mezzi*, vol I, , Milano, Giuffrè Editore, 2006.

POLLICINO O., DE GREGORIO G., BASSINI M., *Internet law and protection of fundamental rights*, Milano, Bocconi University Press, 2023.

POLLICINO O., *Di cosa parliamo quando parliamo di uguaglianza? Un tentativo di problematizzazione del dibattito interno alla luce dell'esperienza sovranazionale*, in CALVIERI C. (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale, Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 439 ss..

PONCIBÒ C., *Il diritto comparato e la «Blockchain»*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.

PONTI B., *La libertà di informazione al tempo della pandemia. Rilievi critici in margine all'istituzione dell'«unità di monitoraggio per il contrasto della diffusione di fake news relative al CoViD-19 sul web e sui social network»*, in *BioLaw Journal*, Special-Issue, 1, 2020, pp. 635 ss.

POPPER K., *La società aperta e i suoi nemici*, II ed., Roma, Armando, 2014.

PRENESTINI F., *Golden power e meccanismi societari di difesa dall'acquisto del controllo*, in *Federalismi.it*, fasc. 33, 2022, pp. 66 ss.

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.

PRIOR M., *Post-broadcast democracy. How media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

PROIETTI M., VENANZONI A., *La sovranità digitale tra sicurezza nazionale e ordine costituzionale*, Pisa, Pacini Giuridica, 2023.

PROSSOMARITI R., *Riflessioni sul segreto di Stato a partire dal caso Abu Omar: quali prospettive dopo la condanna di Strasburgo?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2016.

PUNZIANO G., DE FALCO C.C., TREZZA D., *Tra geografia delle narrazioni e geografia dei contagi in Italia: il contributo dell'analisi spaziale e del contenuto dei tweet alla comprensione della pandemia*, in *Sociologia e Ricerca Sociale*, 2021, pp. 84 ss.

PUPO V., *Segreto di Stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Milano, CEDAM-WKI, 2018.

RAMACCI F., *Segreto di Stato, salus rei publicae e «sbarramento» ai p.m.*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 2, 2009, pp. 1015 ss.

RAMAJOLI M., *Attività regolatoria e norme attributive dei poteri: alcune considerazioni*, in *Rivista regolatoria dei mercati*, fasc. 1, 2022, pp. 25 ss.

RAUTI A., *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 1, 2020, pp. 339 ss.

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, https://www.corriere.it/economia/aziende/24_luglio_27/comau-il-governo-pensa-all-estrema-ratio-multa-da-5-miliardi-a-stellantis-per-la-mancata-notifica-f34f8ada-40ca-46f2-8655-b88e3e56fxlk.shtml

RENJITH R., *The effect of information overload in digital media news content*, in *Communication and Media Studies*, Vol. 6, fasc. 1, 2017, pp. 73 ss.

REPOSO A., *Sovranità*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 1, 2015

RHAO M., *Il paradosso di Nakamoto: utilità attese e pericoli potenziali di un impiego istituzionale della tecnologia blockchain*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, Vol. 4, fasc. 1, 2022, pp. 213 ss.

RIDOLA P., *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in NANIA R., RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, torino, Giappichelli, 2006, pp.3 ss..

RIDOLA P., *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, Giappichelli, 2018.

RINALDI E., *Arcana imperii, Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, Jovene Editore, 2016.

RIVERA I., *Il ruolo di Internet nell'ordinamento democratico contemporaneo. Prospettive evolutive e direttrici di sviluppo*, in AA.VV., *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa, Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale fasc. 1, 2017, pp. 84 ss.

RIVIEZZO A., *Il doppio stato regolatore. Profili costituzionali, appunti di teoria generale*, Napoli, Jovene, 2013

RIVOSECCHI G., *Consiglio Superiore della magistratura e Presidente della Repubblica: Considerazioni in chiave retrospettiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 4, 2020.

RIVOSECCHI G., *Ragionando sull'introduzione dell'equilibrio di bilancio, tra incompiuta attuazione della riforma e anticipazioni della giurisprudenza costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2016.

ROATTA M., *Sciacalli addosso al S.I.M.*, Milano, Mursia, 2018

ROLLA G., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, fasc. 5, 2003, pp. 703 ss.

ROLLI R., *Principio di democrazia e scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose: la partecipazione alla luce del pensiero di Mario Nigro*, in *Nomos*, fasc. 1, 2024 .

ROMANO S., *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in *Scritti minori*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 151 ss.

ROMANO S., *Lo stato moderno e la sua crisi*, Milano, Giuffrè, 1969.

RONCHETTI L., *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018.

RONCHETTI L., *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2018.

ROSSA S., *Cybersicurezza e pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

ROSSI D., *Le radici storiche dell'autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia*, in *federalismi.it*, fasc. 18, 2020, pp. 263 ss.

ROSSI E., *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento preventivo delle leggi regionali*, Trento, Università degli Studi di Trento, 1993.

ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'unione europea*, Milano, Giuffrè, 2020.

ROSSI MERIGHI U., *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994.

RUGGERI A., *Note introduttive a uno studio sui diritti e i doveri degli stranieri*, in *Rivista Aic*, fasc. 2, 2011.

RUGGERI A., *Teoria generale del diritto e teoria costituzionale (note sparse a partire da un libro recente)*, in *Diritti fondamentali.it*, fasc. 1, 2009.

RUGGERI A., *“Forme” e “tecniche” dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo*, in ROLLA G. (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati. Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo*. Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 maggio 2002, Torino, Giappichelli, 2003.

RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori: lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009.

RUGGERI A., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *Federalismi.it*, fasc. 24, 2011.

RUGGERI A., *Sovranità e autonomia regionale, dal modello costituzionale al tempo dell'emergenza (prime annotazioni)*, in *Nuove Autonomie*, fasc. 1, 2021, pp. 113 ss.

RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014.

RUOTOLO M., *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in Astrid Rassegna, 2009, p. 43.

SALAZAR C., *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2017, pp. 11 ss.

SALERNO L., *Golden shares, interessi pubblici e modelli societari tra diritto interno e disciplina comunitaria*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2002, pp. 671 ss.

SALERNO M., *Sulle golden shares l'Italia è costretta ad un nuovo passo indietro: troppa discrezionalità nell'esercizio dei poteri speciali*, in *DPCE*, 2009, pp. 1358 ss.

SALUZZO S., *Le extraordinary renditions al vaglio della corte europea dei diritti dell'uomo: alcune osservazioni a margine della sentenza El Masri c. Repubblica di Macedonia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 2, 2013, pp. 632 ss.

SAMMITO F., SICHERA G., *L'informazione (e la disinformazione) nell'epoca di internet: un problema di libertà*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2021, pp. 77 ss..

SAMSON K., KOSTYSZYN P., *Effects of Cognitive Load on Trusting Behavior – An Experiment Using the Trust Game*, in *PLoS ONE*, Vol. 10, fasc. 5, 2015.

SANDULLI A., *Esercizio dei poteri speciali e sorte dell'impresa strategica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 4, 2023, pp. 463 ss.

SANDULLI M.A., *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2023

SANTAMARIA S., *Il controllo degli investimenti esteri diretti tra la protezione degli assets strategici e la tutela degli investitori. Questioni di compatibilità*, in *Federalismi.it*, fasc. 6, 2023, pp. 188 ss.

SARZANA DI S. IPPOLITO F., PIERRO M.G., EPICOCO I.O., *Il diritto del metaverso: NFT, DeFi, GameFi e privacy*, Torino, Giappichelli, 2022.

SASSI S., *Disinformazione contro costituzionalismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

SCACCIA G., *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2017.

SCACCIA G., *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, in *Diritto e Società*, fasc. 3, 2012, pp. 585 ss.

SCAGLIARINI S., *La corte e la tecnica legislativa*, in *Consulta online*, fasc. 3, 2023, pp. 832 ss.

SCAGLIONE E., *La gestione dei rifiuti radioattivi e la tutela ambientale nel rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, fasc. 2, 2011, pp. 130 ss.

SCANDONE G., *Il segreto di stato come species del genus segreto. Definizione*, in MOSCA C., SCANDONE G., GAMBACURTA S., VALENTINI M., *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 452 ss.

SCARPELLI U., *La democrazia e il segreto*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana. Atti del Convegno Nazionale. Roma 26-28 ottobre 1981*, Padova, CEDAM, 1983, pp. 628 ss.;

SCHIERA P., *Stato di polizia*, in BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G. (a cura di), *Dizionario di politica*, II ed., Torino, UTET, 1983, pp. 1143 ss..

SCHMITT C., *Ex Captivitate Salus. Esperienze degli anni 1945-47*, trad. it. MAINOLDI C., Milano, Adelphi, 1993.

SCHMITT C., *La tirannia dei valori*, Milano, Adelphi Edizioni, 2008.

SCHMITT C., *Teologia politica*, in ID., *Le categorie del 'politico'*, a cura di MIGLIO G., SCHIERA P., Bologna, Il Mulino, 1972.

SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico*, Bologna, Il Mulino, 1997.

SCOVAZZI T., *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni internazionali?*, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 4, 2009, pp. 959 ss.

SEEGER M.W., SELLNOW T.L., ULMER R.R., *Communication, organization and crisis*, Santa Barbara, Greenwood Publishing Group, 2003.

SELMINI R., *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico*, Roma, Carocci, 2020.

SERINI F., *Il sistema europeo di cooperazione informativa per il contrasto alle minacce informatiche. Verso una definizione di cybersicurezza integrata?*, in *medialaws*, fasc. 3, 2023, spec. pp 21 ss.

SERVETTI D., *Riserva di scienza e tutela della salute. L'incidenza delle valutazioni tecnico-scientifiche di ambito sanitario sulle attività legislativa e giurisdizionale*, Pisa, Pacini Giuridica, 2019.

SGRÒ V., *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro*, Torino, Giappichelli, 2022

SICCARDI C., *Organi tecnici e produzione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2022, pp. 799 ss.

SILVESTRI G., *Lo stato di diritto nel XXI secolo*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2011, pp. 6 ss.

SIMMONS B.A., *Border Rules*, in *International Studies Review*, Vol. 21, fasc. 2, 2019, pp. 256 ss.

SIMONCINI A., *Il linguaggio dell'intelligenza artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2023.

SIMONCINI A., *Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Le ragioni di una ricerca di diritto costituzionale, tra forma di stato e forma di governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2021, pp. 723 ss..

SOLINAS C., *Fenomenologia del sardismo. Cento anni di ideologia e prassi politiche*, Torino, Giappichelli, 2022.

SOMMARIO E., *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Torino, Giappichelli Editore, 2018

SONG H., JUNG J., KIM Y., *Perceived news overload and its cognitive and attitudinal consequences for news usage in South Korea*, in *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Vol. 94, fasc. 4, 2017, pp. 1172ss.

SORRENTINO F., *Conflitti tra Magistratura e potere politico*, in AA. VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 3043 ss.

SOVERINA F., *Il movimento operaio e socialista nel Novecento. Una rassegna bibliografica internazionale*, in *Il Ponte*, fasc. 2-3, 2004, pp. 278 ss.

SPADARO A., *Dalla "Sovranità" monistica all'"equilibrio" pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, in *Rivista AIC*, fasc. 3, 2017.

SPADARO I., *Il contrasto allo hate speech nell'ordinamento costituzionale globalizzato*, Torino, Giappichelli, 2020.

SPATARO A., *Segreto di Stato e ricadute sulle indagini giudiziarie. Il caso Abu Omar*, in TORRE A. (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2014, pp. 43 ss.

SPATARO O., *Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo statuto giuridico del migrante*, Torino, Giappichelli Editore, 2020

SPITALERI F., *Covid-19 e ripristino dei controlli alle frontiere interne, la pandemia da corona virus*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, fasc. 2, 2020, pp. 389 ss.

SPORTOLETTI J., *Il golden power, tra compatibilità europea e prospettive di riforma*, in *Nomos*, fasc. 3, 2023.

SQUARATTI V., *I limiti imposti dal diritto dell'Unione europea all'intervento pubblico nell'economia: la neutralità delle modalità di perseguimento di obiettivi imperativi di interesse generale*, in *Rivista del Commercio Internazionale*, fasc. 4, 2014, 1073 ss.

STAIANO S., *L'erosione del principio fondativo. Notazioni sul diritto al lavoro nella vicenda repubblicana*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2, 2022, pp. 85 ss.

STEGHER G., *I diritti fondamentali degli stranieri al banco di prova di alcune recenti emergenze*, in *Democrazia e sicurezza*, fasc. 1, 2022, pp. 117 ss.

STEPHENSON N., *Snow crash*, trad. it. BERTANTE P., Segrate, Mondadori, 2022.

STERLING B., *Isole nella rete*, trad. It. CICHETTI B., Roma, Fanucci, 2003.

STERPA A., *La conferenza dei Presidenti delle Regioni come organo interregionale: una soluzione coerente nella perdurante attesa delle riforme*, in *federalismi.it*, fasc. 6, 2023, pp. 202 ss.

STOLZI I., *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (Italia 1981-1990)*, Milano, Giuffrè, 2015.

STROUD N.J., *Selective exposure theories*, in KENSKI K., HALL JAMIESON K. (a cura di), *The Oxford Handbook of political communication*, New York, Oxford University Press, 2017, pp. 531 ss.

SUNSTEIN C.R., *Il diritto alla paura*, Bologna, Il Mulino, 2010.

TAFANI L., PONTE F., *Le tecniche legislative statali, regionali e dell'unione europea a confronto. Per un auspicabile ravvicinamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc.1, 2022, pp. 447 ss..

TARANTINO G., *Non la realtà si deve – dal giurista – subordinare al concetto, ma questo a quella. Sulla necessità come fonte. Echi romaniani e applicazioni odierne di una teoria*, in *L'ircocervo*, fasc. 2, 2020, pp. 296 ss.

TARCHI R., *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso diretto di costituzionalità. Atti del Convegno di Pisa 19-20 settembre 2008*, Torino, Giappichelli editore, 2015.

TARLI BARBIERI G., *Le nuove disposizioni in materia di prevenzione e repressione del terrorismo internazionale*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, pp. 777 ss.

TEGA D., *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: «il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU»*, in *"Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale"*, fasc. 2, 2015, pp. 400 ss..

TEOTONICO V., *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, Bari, Cacucci, 2018.

THUROW L.C., *La società a somma zero*, Bologna, Il Mulino, 1981.

TIRINO N., *Segreto di Stato e conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2016.

TODERO F., *Terra irredenta, terra incognita. L'ora delle armi al confine orientale d'Italia 1914-1918*, Bari, Editori Laterza, 2023.

TORRE A., *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2014.

TORTORA A., *La prevenzione della corruzione, Un sistema in continua evoluzione*, II edizione, Torino, Giappichelli Editore, 2021, pp. 15 ss.

TRESCA M., *Il perimetro del buon costume nelle manifestazioni del pensiero online*, in *medialaws*, fasc. 1, 2020, pp. 133 ss.

TREVES G., *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2, 1957, pp. 277 ss..

TROISIO C., *Controllo parlamentare e servizi di sicurezza nell'ordinamento italiano*, Roma, Marves, 1981.

TSIANOS V., KARAKAYALI S., *Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime. An Ethnographic Analysis*, in *European Journal of Social Theory*, Vol. 13, fasc. 3, 2010, pp. 373 ss..

TUCCARI E., *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 32

TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, XVI edizione, Milano, Giuffrè, 2022.

TURONE G., BASILE F., *Il delitto di associazione mafiosa* (IV ed.), Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024.

URSI R., *La sicurezza pubblica*, Bologna, il Mulino, 2022, p. 16

URSI R., *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in MARCHETTI B., RENNA M. (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, Firenze University Press, 2017, pp. 445 ss.

URSI R., *La questione dell'autorizzazione ministeriale per le associazioni sindacali dei militari*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 1, 2021, pp. 102 ss.

VALENTINI M., *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, in MOSCA C., GAMBACURTA S., SCANDONE G., VALENTINI M., *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 23 ss.

VALENTINI M., *Sicurezza della repubblica e democrazia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

VALENTINO A., *La sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Abu Omar: la tutela dei diritti fondamentali nel rapporto tra i poteri dello Stato*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 3, 2016.

VALERIANI A., IANNELLI L., PAVAN E., SERANI D., *Chi si fida del vaccino anti-Covid? Infodemia, percezione di «information overload» sui social media e polarizzazione ideologica*, in *Comunicazione politica*, Il Mulino - Rivisteweb, Fasc. 3, 2021, pp. 437 ss..

VANDELLI L., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, fasc. 5- 6, 2012, pp. 845 ss.

VANONI L.P., *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, Torino, Giappichelli, 2009.

VANZETTI A. (a cura di), *Codice della proprietà industriale*, Milano, Giuffrè Editore, 2013

VARANO V., BARSOTTI V., *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiali per un confronto civil law common law*. Settima edizione, Torino, Giappichelli, 2021

VAUGHAN-WILLIAMS N., *Border Politics. The Limits of Sovereign Power*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2009.

VEDASCHI A., *Extraordinary renditions: esiste una giustizia transnazionale?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, fasc. 4, 2013, pp. 1255 ss.

VEDASCHI A., *La guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 2007.

VENTRONE A. (a cura di), *I dannati della rivoluzione. Violenza politica e storia d'Italia negli anni Sessanta e Settanta*, Macerata, EUM, 2010.

VERONA G., *La definizione di interesse e sicurezza nazionale economico-finanziaria in epoca digitale*, in *Sicurezza e Libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*, in *Gnosis. Rivista Italiana di Intelligence*, fasc.11, 2017, pp. 59 ss..

VERONESI P., *Sulle tracce dei concetti di "Nazione" e di "Unità nazionale"*, in *Quad. cost.*, fasc. 2, 2011, pp. 319 ss.

VESE D., *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, fasc. 1, 2019, pp. 279 ss.

VIGANÒ F., *Commento all'art. 51 c.p. (Esercizio di un diritto o adempimento di un dovere)*, in DOLCINI E., GATTA G.L. (a cura di), *Codice penale commentato*, Milano, Wolters Kluwer, 2015, pp. 867 ss.

VIGANÒ F., *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2021.

VIGEVANI G.E. ET AL., *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, Giappichelli, 2022.

VIGNA P.L., *La nuova disciplina dei servizi di sicurezza*, in *La legislazione penale*, 2007, pp. 693ss..

VILLATA R., RAMAJOLI M. (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici. D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Pisa, Pacini Giuridica, 2024

VIOLA F., *pace giusta e guerra giusta. Luci e ombre nel diritto internazionale contemporaneo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2003.

VIOLANTE L., *Diritto e potere nell'era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, fasc. 1, 2022, pp. 145 ss.

VIVOLI G., *Tutela dell'ambiente e gestione dei rifiuti: la Corte costituzionale tra "materia naturalmente trasversale", disposizioni regionali programmatiche e riserva di amministrazione*, in *federalismi.it*, fasc. 31, 2022, pp. 181 ss..

VULPIANI G., *La nullità contrattuale nel diritto civile italiano: frammentazione, conferma e nuove tecnologie*, in *Actualidad jurídica iberoamericana*, fasc.16, 2022, pp. 412 ss.

WAISBORD S., *Truth is what happens to news. On journalism, fake news, and posttruth*, in *Journalism Studies*, Vol. 19, fasc. 13, 2018, pp. 1866 ss..

ZAGREBELSKY G., *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988.

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite: legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 2020.

ZAIOTTI R., *Cultures of Border Control. Schengen & the Evolution of European Frontiers*, Chicago, University of Chicago Press, 2012.

ZANINI P., *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Milano, Mondadori, 1997.

ZENO-ZENCOVICH V., *Intorno alla decisione nel caso Schrems: la sovranità digitale e il governo internazionale delle reti di telecomunicazione*, in *Rivista Dir. Inf.*, vol. 31, fasc. 4-5, 2016, pp 683 ss..