



Classificazione Decimale Dewey

— 355.3432 (23.) SERVIZI PER LA GUERRA NON CONVENZIONALE. SERVIZI SEGRETI

Thema

— Soggetto: JPSH. Spionaggio, intelligence e servizi segreti

— Qualificatori: 1D. Europa

ALESSANDRO ARCOBASSO

SEGRETO DI STATO E INFORMAZIONI CLASSIFICATE

L'ANALISI COMPARATISTICA STRUTTURATA
NEL COUNTER-LAWFARE

Prefazione di

CARLO BONZANO

Postfazione di

GIULIA QUAGLIANO





ISBN
979-12-218-2843-6

PRIMA EDIZIONE
ROMA 29 LUGLIO 2026

Familiae et sinceris affectibus

La creatività è necessaria al ricercatore.

DARIO ANTISERI, ADRIANO SOI
Intelligence e metodo scientifico

INDICE

- 11 *Prefazione*
di CARLO BONZANO
- 13 Introduzione
- 17 Capitolo I
Segretezza ed esercizio del potere
1.1. Gli arcana imperii, 19 – 1.2. La ragion di Stato, 21 – 1.3. Gli strumenti dello Stato di diritto, 24 – 1.4. Il modello di classificazione NATO-UE, 29 – 1.5. La nozione di Lawfare, 34.
- 37 Capitolo II
Segreto di Stato e informazioni classificate
2.1. La disciplina italiana, 39 – 2.1.1. *La Costituzione e la sicurezza della Repubblica*, 40 – 2.1.2. *La Legge 3 agosto 2007, n. 124*, 42 – 2.1.3. *La tutela amministrativa del DPCM 5/2015*, 45 – 2.1.4. *La tutela penale comune e militare*, 49 – 2.1.5. *Il controllo parlamentare e giurisdizionale*, 52 – 2.2. La disciplina spagnola, 54 – 2.2.1. *La seguridad nacional nel quadro costituzionale*, 55 – 2.2.2. *La Ley 9/1968 sui secretos oficiales*, 57 – 2.2.3. *Il Decreto 242/1969 sui documenti classificati*, 59 – 2.2.4. *La tutela penale delle Leyes Orgánicas 10/1995 e 14/2015*, 61 – 2.2.5. *I controlli democratici: oltre la Ley 11/1995*, 64.
- 71 Capitolo III
Analisi comparatistica “tradizionale”
3.1. I formanti della segretezza in Italia, 73 – 3.1.1. *La Legge 24 ottobre 1977, n. 801*, 74 – 3.1.2. *Oltre la giurisprudenza costituzionale del 1976-1977*, 75 – 3.1.3. *I principali riferimenti dottrinali*, 77 – 3.1.4. *L’inchiesta sul SIFAR e il caso Abu Omar*, 79 – 3.1.5. *I propositi di riforma della L. 124/2007*, 86 – 3.2. I formanti della segretezza in Spagna, 88 – 3.2.1. *Il Código Penal e il Código de Justicia Militar degli anni ’40*, 88 – 3.2.2. *Oltre la giurisprudenza del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción del 1995*, 91 – 3.2.3. *I principali riferimenti dottrinali*, 92 – 3.2.4. *I Grupos Antiterroristas de Liberación e il caso Khaled El-Masri*, 94 – 3.2.5. *Il progetto di riforma della Ley 9/1968*, 96.

101 Capitolo IV

Analisi comparatistica strutturata e IA

4.1. La concettualizzazione del framework: metodologia e obiettivi, 102 –
4.2. La proceduralizzazione delle attività: fasi operative e indicatori qualita-
tivi, 104 – 4.3. L'applicazione empirica: prompting, AI analytics e ancilla-
rità, 106 – 4.4. L'output: matrici analitiche ed ermeneutica dell'intelligence,
109 – 4.5. Il risultato Aug-I: vulnerabilità sistemiche o elementi di counter-
lawfare preventivo?, 118.

129 Conclusione

135 *Postfazione*

di GIULIA QUAGLIANO

139 *Acronimi*

143 *Bibliografia*

PREFAZIONE

La tutela del segreto di Stato è inscindibilmente connessa all'esistenza stessa di un ordinamento, in quanto è inevitabile che le istituzioni su cui esso poggia possano essere messe in pericolo dalla diffusione di talune notizie, che debbono – proprio per questo – essere sottratte al regime della pubblicità.

Ne discende che la segretezza – lungi dall'essere connaturale ai soli sistemi di impronta autoritaria – assume rilievo rispetto a qualsivoglia forma di governo, fermo restando che l'area del secretabile deve essere strettamente limitata a quanto realmente attiene alla *salus rei publicae*.

Ebbene, muovendo da queste ineludibili premesse, l'Autore osserva come nell'attuale panorama internazionale – caratterizzato dalla competizione strategica tra Stati, dalle minacce ibride, dalla guerra cognitiva e dalla crescente interazione tra diritto, informazione e tecnologia – il confine tra ciò che può appartenere alla conoscenza pubblica e ciò che deve rimanere riservato nell'interesse dello Stato non sia sempre di facile individuazione.

Da qui, il punto d'osservazione privilegiato dall'Autore: la consapevolezza che il diritto è (anche) un importante terreno di competizione strategica. Seguendo questa direttrice, l'opera indaga il rapporto tra diritto e intelligence, tracciando un percorso ove la disciplina positiva del segreto di Stato si intreccia con la teoria delle istituzioni e la cultura della sicurezza.

Al contempo, il lavoro offre interessanti spunti di speculazione: facendo impiego del modello offerto dall'Analisi Comparatistica Strutturata (ACS), l'Autore conferisce all'opera un taglio pragmatico, che mette in luce come talune divaricazioni normative siano suscettibili di trasformarsi in vulnerabilità per la sicurezza del Paese.

PROF. CARLO BONZANO
*Ordinario di Diritto processuale penale
presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"*

INTRODUZIONE

«La creatività è necessaria al ricercatore». Un insegnamento tratto, oltre un decennio fa, dalla lettura di *Intelligence e metodo scientifico*, di Dario Antiseri e Adriano Soi [2013: 63]. Come un faro nella nebbia, ha consentito all'autore del presente saggio di scorgere la strada lungo il perimetro di un mondo, metaforicamente impenetrabile, per lo più sospeso tra passato e presente, ma convenzionalmente proiettato verso il futuro. Il mondo degli *arcana imperii* e dell'umana natura – per dirla con “Cesare”¹ – che ha progressivamente imparato a farsi conoscere, pur mantenendo formali e sostanziali profili di segretezza.

In dottrina esistono diversi autorevoli contributi sui temi del segreto di Stato e delle informazioni classificate. Alcuni di essi, qui presi a riferimento, sono di incommensurabile valore per gli studiosi, ma di difficile reperibilità. Nessuno di essi adotta un approccio comparatistico di taglio pratico, orientato alla ricerca di potenziali vulnerabilità in materia di sicurezza nazionale, anche avvalendosi delle opportunità offerte dall'intelligenza artificiale.

Il presente saggio, infatti, muove dall'assunto che vi siano attori, statuali e non, abilissimi nell'insinuarsi nella «eterna disputa tra politica e diritto» [Alì, 2020: 174], facendo leva sugli strumenti giuridici presenti nell'ordinamento di un Paese bersaglio, per raggiungere un determinato obiettivo in danno dello stesso, senza ricorrere ad azioni militari [Dunlap, 2001]. Tale fenomenologia, denominata *Lawfare* [Kittrie, 2016], può esplicitare i propri effetti anche attraverso un utilizzo *ad hoc* dei mezzi di comunicazione, con finalità disinformative [IRAD, 2025] tali da risultare pregiudizievoli per la sicurezza democratica. Non a caso, sul mercato internazionale è presente un'apposita offerta di servizi di *Legal Intelligence Analysis*.

¹ Nome in codice attribuito a Francesco Cossiga da un «servizio segreto di tutto rispetto» [Caligiuri, 2025: 232].

In considerazione del suddetto assunto, con la ricerca qui esposta, avviata nell'ambito del Master di II livello in Sicurezza delle informazioni e informazione strategica dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", si è inteso valorizzare il nesso tra comparazione giuridica e sicurezza nazionale, analizzando la disciplina della segretezza in Italia e in Spagna, in quanto Paesi appartenenti alla NATO e all'Unione Europea, accomunati dalla tradizione giuridica continentale, da esperienze parallele sul fronte del terrorismo e da episodi di *extraordinary rendition*.

Da tale prospettiva, previa definizione dei concetti di "differenza normativa" e "potenziale vulnerabilità sistemica", oltre che del criterio di *escalation* dall'una all'altra, si propone un modello analitico *intelligence-oriented* automatizzato, denominato Analisi Comparatistica Strutturata (ACS) o *Structured Comparative Legal Analysis* (SCLA). Il modello in questione è caratterizzato dalla combinazione tra un approccio teorico al Diritto Comparato, di tipo funzionalista, in cui si tiene conto delle trasformazioni che interessano l'analisi di intelligence; e un approccio metodologico "ibrido", risultante da un accostamento della Teoria comparatistica dei formanti, elaborata da Rodolfo Sacco, alla logica delle *Structured analytic techniques for intelligence analysis* di Richards J. Heuer Jr. e Randolph H. Pherson. L'operatività dello stesso è, invece, assicurata dall'individuazione di indicatori qualitativi, concernenti i richiamati concetti di differenza normativa e potenziale vulnerabilità sistemica.

Pertanto, nel primo capitolo, prevalentemente dedicato all'evoluzione storico-filosofica del rapporto fra segretezza ed esercizio del potere politico, si passano in rassegna le nozioni di *arcana imperii* (paragrafo 1.1) e ragion di Stato (paragrafo 1.2), anche al fine di apprezzare la portata degli strumenti dello Stato di diritto (paragrafo 1.3) e delle corrispondenti relazioni tra i Paesi che se ne avvalgono, declinate nel cosiddetto modello di classificazione NATO-UE (paragrafo 1.4); nonché la nozione di *Lawfare* (paragrafo 1.5).

Nel secondo capitolo, dedicato allo studio della normativa vigente in materia di segreto di Stato e informazioni classificate, viene effettuata una prima distinzione tra la disciplina italiana (paragrafo 2.1) e quella

spagnola (paragrafo 2.2). In particolare, l'assenza di un riferimento specifico alla sicurezza nazionale nella Costituzione italiana (sottoparagrafo 2.1.1), introduce la disamina delle disposizioni in materia di segretezza, contenute nella Legge 124/2007 (sottoparagrafo 2.1.2), seguita da specifici approfondimenti circa la tutela amministrativa di cui al DPCM 5/2015 (sottoparagrafo 2.1.3), la tutela penale comune e militare (sottoparagrafo 2.1.4) e il sistema di controllo parlamentare e giurisdizionale (sottoparagrafo 2.1.5). Nella seconda parte del capitolo, simmetricamente, vengono illustrati: il concetto di *seguridad nacional* nel quadro costituzionale spagnolo (sottoparagrafo 2.2.1), la *Ley 9/1968 sui secretos oficiales* (sottoparagrafo 2.2.2), il Decreto 242/1969, applicativo della predetta legge (sottoparagrafo 2.2.3), nonché la tutela penale di cui alle *Leyes Orgánicas* 10/1995 e 14/2015 (sottoparagrafo 2.2.4) e la disciplina sui controlli democratici (sottoparagrafo 2.2.5).

Il terzo capitolo è, invece, dedicato all'analisi comparatistica "tradizionale", effettuando un distinguo tra formanti e crittotipi della segretezza in Italia (paragrafo 3.1) e in Spagna (paragrafo 3.2). Nel primo caso, si considerano formanti la Legge 801/1977 (sottoparagrafo 3.1.1), la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sottoparagrafo 3.1.2) e i principali riferimenti dottrinali (sottoparagrafo 3.1.3). Sono considerati eventi rivelatori di crittotipi l'inchiesta sul SIFAR e il caso Abu Omar (sottoparagrafo 3.1.4). A chiusura della prima parte vi è, inoltre, una breve illustrazione dei propositi di riforma della Legge 124/2007 (sottoparagrafo 3.1.5). Con il medesimo assetto argomentativo, nella seconda parte vengono analizzati: il Código Penal e il Código de Justicia Militar degli anni '40 (sottoparagrafo 3.2.1), la giurisprudenza del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción e quella del Tribunal Supremo (sottoparagrafo 3.2.2) e i riferimenti dottrinali spagnoli (sottoparagrafo 3.2.3). In questo contesto sono, altresì, considerati eventi rivelatori di crittotipi lo scandalo dei *Grupos Antiterroristas de Liberación* e il caso Khaled El-Masri (sottoparagrafo 3.2.4). Segue la disamina del progetto di riforma della richiamata *Ley 9/1968* (sottoparagrafo 3.2.5).

Da ultimo, nel quarto capitolo, viene delineato il citato modello di Analisi Comparatistica Strutturata, a partire dalla concettualizzazione del *framework* (paragrafo 4.1), cui fa seguito la definizione delle fasi

operative e degli indicatori macro e micro-qualitativi per la comparazione (paragrafo 4.2). All'applicazione empirica del modello, per mezzo dell'intelligenza artificiale, si è proceduto grazie alla redazione di un apposito *prompt*, tenendo a mente il cosiddetto problema dell'ancillarità (paragrafo 4.3). L'illustrazione dei risultati ottenuti è stata effettuata sia in forma testuale, sia mediante rappresentazioni matriciali (paragrafo 4.4), anche in merito alla rilevazione di potenziali vulnerabilità in materia di sicurezza nazionale (paragrafo 4.5).

Nella sezione dedicata alle conclusioni, si relaziona sulla verifica delle ipotesi di ricerca² inizialmente formulate, sulla metodologia applicata e sui limiti della stessa.

² H1: la comparazione giuridica permette di individuare potenziali vulnerabilità in materia di sicurezza nazionale, anche nell'ambito della fenomenologia convenzionalmente denominata *Lawfare*; H1.1: Italia e Spagna sono accomunate dall'evoluzione storico-filosofica del rapporto tra segretezza e potere politico; H1.2: le rispettive discipline sul segreto di Stato e le informazioni classificate presentano profili di convergenza e divergenza rispetto al modello NATO-UE; H1.3: la teoria comparatistica dei formanti è applicabile alle tematiche in argomento; H1.4: non esiste un modello di comparazione giuridica *intelligence-oriented* automatizzato, ma è possibile delinearlo.

CAPITOLO I

SEGRETEZZA ED ESERCIZIO DEL POTERE

In *Le strutture del potere*, richiamando le riflessioni di Norberto Bobbio sulla tematica in argomento, Sabino Cassese [2023] evidenzia il carattere sfuggente della parola “potere”, nonché la sua essenza di nozione primaria della Filosofia, della Scienza politica e del Diritto, in quanto prossima, tra gli altri, ai concetti di “autorità”, “forza” e “consenso”. Ad essi, ancorché non espressamente menzionato da Cassese, si aggiunge il “segreto”, nell’accezione comune di informazione sottratta alla conoscibilità o la cui conoscenza è circoscritta a determinati soggetti, per motivi istituzionali, in apparente contrapposizione con i principi democratici di pubblicità e trasparenza.

Gaspare Dalia e Mario Panebianco [2022: 1] hanno, al riguardo, evidenziato l’esistenza di un «diritto dei segreti pubblici», delineatosi nel passaggio dallo Stato assoluto a quello democratico e costituzionale, che si ritiene meritevole di approfondimento, anche ai fini di una migliore comprensione dell’odierno rapporto tra l’esercizio del potere politico e gli istituti ascrivibili alla categoria della segretezza, a prescindere dall’ordinamento giuridico osservato. In particolare, nell’ambito dell’indagine sull’equo bilanciamento tra ragioni politiche e giuridiche, curata dai sopracitati autori, è stato affermato quanto segue:

Prima [...] i segreti di Stato coincidevano con i segreti del sovrano e venivano “protetti” tramite tecniche che limitavano a pochi la conoscenza di determinate “carte”. Nello Stato assoluto, in assenza di regole che tenessero conto delle istanze degli individui sottoposti al potere, il rapporto tra potere e segreto si esplicava in modo che la scelta alla base dell’imposizione del vincolo del segreto era lasciata al soggetto che deteneva la posizione di potere. Sino a che il potere regio era considerato

derivante dal potere di Dio, gli *arcana imperii* erano una diretta conseguenza degli *arcana Dei*. La logica in cui il segreto si sottrae a ogni richiesta di spiegazione razionale sul fondamento del potere e del conseguente obbligo di obbedienza, scompare mano a mano che la riflessione del governo si sposta dalle prerogative regie a quelle del parlamento.

Invero, nonostante i numerosi contributi dottrinali sull'evoluzione concettuale della tematica in esame, sia in ambito nazionale che internazionale vi sono ancora sensibilità diverse circa le finalità sottostanti il ricorso all'applicazione della disciplina sulla segretezza, ovvero sull'effettiva distinzione tra le prassi precedenti e quelle successive al passaggio dall'assolutismo alla democrazia. Si pensi, in proposito, alle argomentazioni espresse da Noam Chomsky nel corso di un dibattito con Stephen Zunes sulla segretezza governativa, opportunamente inserite nella collettanea dei suoi interventi intitolata *Understanding Power: The Indispensable Chomsky* [Mitchell e Schoeffel, 2002: 10-11], di seguito riportate:

la mia impressione, dopo aver letto documenti già segreti riguardanti una vasta gamma di argomenti, è che praticamente non contengano informazioni che abbiano alcun rapporto con la sicurezza nazionale. Il motivo principale per imporre il segreto è solo quello di esser sicuri che la gente in generale non conosca avvenimenti e decisioni.

Si consideri, di contro, l'attualità dei richiami al segreto di Stato quale strumento indispensabile per garantire la *salus rei publicae*, intesa come «esigenza di mantenimento della “continuità dello Stato” e dell'unità politica di un popolo» [Morrone e Celeghin, 2025: 32]. Da questa prospettiva emergono due distinte visioni: l'esercizio del potere fine a sé stesso e l'attività segretamente finalizzata alla difesa delle istituzioni.

È di tutta evidenza, pertanto, come il rapporto tra segretezza ed esercizio del potere chiami in causa la dimensione cognitiva delle percezioni individuali e collettive sulla tematica *de qua*, soprattutto se particolarmente qualificate, nonché la loro esposizione ad eventuali tentativi di condizionamento delle stesse. D'altronde, se autorevole dottrina ha concettualizzato il potere in termini di possesso delle risorse con le quali

influenzare gli esiti dell'azione politica [Nye Jr., 2008], la segretezza può convenzionalmente essere definita come una risorsa del potere; una risorsa che affonda le radici nella storia dell'Impero romano, giungendo sino ai nostri giorni tramite percorsi culturali differenti che, in via preliminare, si ritiene di dover illustrare nei paragrafi successivi.

1.1. Gli arcana imperii

«*Haud dubium erat eam sententiam altius penetrare et arcana imperii temptari*». Con queste parole Publio Cornelio Tacito [115-120 d.C.], riferendosi ad una proposta politica del senatore Gaio Asinio Gallo, verosimilmente finalizzata a carpire i piani di Tiberio Giulio Cesare Augusto sulle designazioni dei pretori nell'antica Roma, iscrisse negli *Annales* della storia dell'Impero il sintagma *arcana imperii*, conferendogli un'incisività maggiore di quella risultante dalla narrazione, nelle sue *Historiae* [Tacito, 105 d.C.], delle criticità susseguenti alla morte di Nerone.

Al riguardo, è opportuno precisare che, attraverso le richiamate opere, Tacito non elaborò alcuna teoria generale degli *arcana imperii* – intesi come segreti del potere – ma consegnò ai posteri una chiave di lettura fondamentale delle dinamiche del potere politico-militare dell'epoca, preservato per mezzo di strategie occulte, con la finalità di governare il rapporto tra *princeps*, senato, esercito e popolo.

La categoria concettuale introdotta da Tacito, seppur sotto forma di notazione storiografica, si consolidò tra il Cinquecento e il Seicento, in concomitanza con la crisi dell'ordine medievale, le guerre di religione e l'ascesa degli Stati territoriali, ossia quando la segretezza divenne una componente essenziale dell'arte di governo. Nel predetto contesto, Arnold Clapmar [1605] scrisse il *De arcanis rerum publicarum libri sex*, proponendo una distinzione fra *arcana imperii*, *arcana dominationis* e *simulacra imperii*, quindi tra segreti funzionali alla salvaguardia dello Stato, pratiche occulte di governo – spesso di natura dispotica – e azioni finalizzate a celare la natura del potere, oltre alle predette modalità di esercizio dello stesso.

Parallelamente, intrattenendo rapporti epistolari con il geografo Richard Hakluyt, Alberico Gentili [1583] definì gli *arcana imperii* come le misure e gli stratagemmi per rafforzare e celare la tirannide, qualificandola come forma di regime accostabile alla *dominatio*. Tra l'altro, nel suo *De Legationibus* [1585], evidenziò come tra i propositi di Machiavelli vi fosse proprio quello di svelare i segreti della tirannia.

Alla fine del XX secolo, dalle pagine di *Per Aspera ad Veritatem*, pur non utilizzando questo sintagma, Francesco Cossiga [Stelo, 1997] ha affermato l'esistenza di «interessi che vanno tutelati mediante attività non apparenti e non convenzionali, svolte con modalità e con mezzi non ordinari, la cui legittimità si fonda su quegli interessi fondamentali dello Stato la cui difesa o le cui realizzazioni attengono alla vita stessa dello Stato». Il riferimento in questione è poi divenuto esplicito nel libro-intervista intitolato *Fotti il potere. Gli arcana della politica e dell'umana natura* [Cossiga, 2010].

Sul versante accademico si segnala il contributo di Nicola Matteucci [2006] che ha proposto una rilettura della categoria concettuale in argomento, ascrivendovi una particolare tipologia di interessi ai quali tutto deve essere sacrificato, specificando che tale situazione ha carattere di eccezionalità, poiché riguarda l'ordine interno o è suscettibile di ripercussioni sulla proiezione esterna dello Stato. In altri termini, da questa prospettiva, gli *arcana* non sono collegabili ai capricci dei governanti, ma si configurano come la risposta contestualizzata di un'entità politica dinnanzi ad una minaccia alla propria esistenza.

Orbene, all'alba del XXI secolo, autorevole dottrina ha attestato il sostanziale mutamento della percezione comune sugli *arcana imperii* da «emblema del potere del singolo a strumento di tutela delle istituzioni» [Bonzano, 2010: 2]. Così, i segreti di Stato sono divenuti «un'eccezione accolta in ambiti sempre più ristretti e tassativamente stabiliti» [Bobbio, 2011: 15], con la precipua finalità di tutelare interessi costituzionalmente garantiti, senza lederne altri dello stesso rango.

In ragione del suddetto processo di istituzionalizzazione, posto in essere per rendere gli *arcana* «potenzialmente controllabili ma pur sempre gestiti da una ristretta cerchia di "esperti", realizzando *de facto* una tecnocrazia» [Di Biasi, 2014: 3], si ritiene che la categoria concettuale