



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2015 FASC. I

(ESTRATTO)

**VALENTINA PUPO**

**PRIME NOTE SUL SEGRETO DI STATO NELLA DIMENSIONE  
DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA**

7 APRILE 2015

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

## Valentina Pupo\*

### Prime note sul segreto di Stato nella dimensione della democrazia rappresentativa\*\*

SOMMARIO: 1. *Pubblicità e trasparenza della vita democratica.* – 2. *Funzione e fondamento del segreto di Stato secondo la dottrina.* – 3. *Fondamento del segreto di Stato secondo la giurisprudenza costituzionale.* – 4. *Segue: conseguenze processuali dell'opposizione del segreto di Stato.* – 5. *Segue: definizione dei limiti all'opposizione del segreto di Stato.* – 6. *Sistema dei controlli, tra Parlamento e Corte costituzionale.* – 7. *Alcune brevi conclusioni.*

#### 1. *Pubblicità e trasparenza della vita democratica*

Nella premessa all'edizione del 1984 del volume «*Il futuro della democrazia*», Norberto Bobbio notava come sia possibile definire la democrazia in molti modi diversi, ma come non vi sia «definizione che possa fare a meno d'includere nei suoi connotati la visibilità o trasparenza del potere»<sup>1</sup>.

E difatti, esiste un innegabile legame dialettico tra i concetti di segretezza, pubblicità e trasparenza, e le forme di esercizio del potere. L'incidenza del segreto e, correlativamente, della pubblicità può, cioè, riflettersi tanto sulla delineazione della categoria di forma di Stato, e dunque sul rapporto governanti-governati, quanto su quella di forma di governo, e riguardare, pertanto, i rapporti tra poteri dello Stato<sup>2</sup>.

Uno dei criteri discretivi tra regime democratico e regime autoritario è dato, in effetti, dalla diversa misura che assumono pubblicità e segretezza, o per dirla in maniera icastica, dal loro «differente dosaggio»<sup>3</sup>.

È opinione tradizionale che le forme di Stato democratiche rappresentino «il governo del “potere visibile”» o «il governo del potere pubblico in pubblico»<sup>4</sup>, laddove, al contrario, in uno Stato autoritario, il connotato fondamentale è costituito dall'esercizio occulto del potere, conseguito per diritto divino, per diritto di natura o per diritto di conquista, e mantenuto, in nome del principio per il quale “*salus rei publicae suprema lex esto*”, con l'attuazione di tecniche segrete di governo da parte del sovrano<sup>5</sup>, al quale è lecito compiere atti che non è lecito compiano i privati e, proprio per tale ragione, è necessario che egli non agisca in modo palese<sup>6</sup>.

Si tratta, in quest'ultimo caso, della celebre questione degli *arcana imperii*, teorizzata a partire dagli *Annali* e dalle *Storie* di Tacito<sup>7</sup>, e che ha contraddistinto tutte le ricostruzioni degli scrittori

---

\* Dottoranda di ricerca in Teoria del diritto e ordine giuridico europeo, Università degli Studi “*Magna Græcia*” di Catanzaro.

\*\* Contributo incluso anche nel volume dal titolo “*La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*”, a cura di Alessandro Morelli, in corso di pubblicazione.

<sup>1</sup> N. BOBBIO, *Premessa all'edizione del 1984 de Il futuro della democrazia*, Torino, 1995, XVII.

<sup>2</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, Torino, 2010, 5.

<sup>3</sup> L'immagine è di G. CORSO, *Potere politico e segreto*, in F. MERLONI – E. CARLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 268.

<sup>4</sup> Ancora una volta, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 86, il quale precisa le due accezioni fondamentali del termine “*pubblico*”, che può essere inteso in contrapposizione al termine “*privato*”, in quanto relativo alla “*cosa pubblica*”, allo Stato, e non limitato ad una ristretta cerchia di persone, oppure in contrapposizione a *segreto*, ed in tal caso ha il significato di *manifesto, palese, visibile*. V. altresì M. RICCIARDI, *Appunti su segreto di Stato e principio di trasparenza in Pol. dir.*, n. 1, 1993, 36 s.

<sup>5</sup> Cfr. F. NEUMANN, *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, Bologna, 1973, 19; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 94.

<sup>6</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 19 e ID., *Democrazia e segreto*, in M. REVELLI (a cura di), *Democrazia e segreto*, Torino, 2011, 21 ss. Già Platone (*Repubblica*, 389 b) affermava che «se c'è qualcuno che ha diritto di dire il falso, questi sono i governanti, per ingannare nemici o concittadini nell'interesse dello Stato».

<sup>7</sup> In particolare, Libro II, paragrafo 36 degli *Annali* e Libro I, paragrafo 4 delle *Storie*.

politici che hanno affrontato la tematica della ragion di Stato<sup>8</sup>. Per conservare il potere e la forma di governo esistente, si ammette che le decisioni politiche siano assunte in piena segretezza, dal sovrano e dalla cerchia più ristretta dei suoi consiglieri, in quanto gli unici in grado di scorgere il bene comune e di perseguire gli interessi supremi dello Stato. In un tale contesto, il segreto rappresenta la regola dell'agire politico<sup>9</sup>: il sovrano è colui che conosce e mantiene segrete le proprie conoscenze per conservare il proprio potere, «si serve del proprio segreto, lo conosce con esattezza e sa ben apprezzarne l'importanza in varie circostanze»<sup>10</sup>, occultando od occultandosi, talvolta ricorrendo al silenzio o alla simulazione, tal'altra ricorrendo alla menzogna o alla dissimulazione<sup>11</sup>.

L'asimmetria conoscitiva<sup>12</sup>, «l'ineguale ripartizione del vedere a fondo»<sup>13</sup> è dunque massima nelle forme di Stato autoritario o assoluto, in cui il sovrano incarna quello che viene definito l'«onniveggente invisibile»<sup>14</sup>, colui che conosce le intenzioni degli altri, ma è attento a non lasciare trasparire le proprie.

Al contrario, è a partire dall'ideologia illuminista che si va progressivamente affermando il principio della pubblicità dell'azione politica di governo tra i pilastri portanti degli ordinamenti democratici<sup>15</sup>. In essi, la pubblicità diviene la regola ed il segreto l'eccezione<sup>16</sup>, e dunque risulta

---

<sup>8</sup> Per citarne soltanto alcuni, si possono ricordare G. BOTERO, *Della ragion di Stato*, a cura di C. CONTINISIO, Roma, 1997; A. CLAPMAR, *De arcanis rerum publicarum libri sex* (1605), Amsterdam, 1644; G. NAUDÉ, *Considerazioni politiche sui colpi di Stato*, trad. it. a cura di A. PIAZZI, Milano, 1992.

<sup>9</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 96.

<sup>10</sup> E. CANETTI, *Massa e potere*, trad. it. di *Masse und Macht* (1960), Milano, 2012, 353.

<sup>11</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 98-99. Sul ruolo del potere invisibile nel contesto della politica contemporanea, nonché sulle conseguenze del ricorso al segreto, si veda V. SORRENTINO, *Il potere invisibile. Il segreto e la menzogna nella politica contemporanea*, Bari, 2011, 27 ss. Sulle trasformazioni del segreto nella realtà giuridica moderna, v. M.V. CATANZARITI, *Segreto e potere. I limiti della democrazia*, Torino, 2014, che ne analizza i legami con la teoria della democrazia.

<sup>12</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 5.

<sup>13</sup> E. CANETTI, *Massa e potere*, cit., 353.

<sup>14</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 95. L'A. precisa come, nello Stato autocratico, le più importanti decisioni politiche debbano essere assunte fuori dalla portata «degli sguardi indiscreti di qualsiasi pubblico» e come «il più alto grado del potere pubblico [...] coincide con la massima concentrazione della sfera privata del principe» (*ibidem*). Quali contraltari naturali al potere invisibile, tendono parallelamente a svilupparsi contropoteri altrettanto invisibili, che agiscono al riparo dagli sguardi del sovrano, al fine di rovesciare il regime esistente (*ivi*, 96). Cfr. anche ID., *Democrazia e segreto*, cit., 23. La richiamata «asimmetria conoscitiva» è stata efficacemente descritta con il ricorso all'immagine del *Panopticon* di Bentham, di cui ha compiuto l'analisi M. FOUCAULT, nel saggio dal titolo *Surveiller et punir: naissance de la prison* (1975), trad. it., *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, Torino, 1976. Esso rappresenta il modello di struttura carceraria in cui il sorvegliante vede senza essere visto ed i sorvegliati sanno di essere costantemente osservati, ma non possono vedere chi li sorveglia. Allo stesso modo, osserva Bobbio, «il principe è tanto più capace di farsi ubbidire quanto più è onniveggente, ed è tanto più capace di comandare quanto più è invisibile» (in *Il futuro della democrazia*, cit., 99 ss.).

<sup>15</sup> I. Kant, ad esempio, delineò la formula trascendentale del diritto pubblico, secondo la quale «tutte le azioni riferite al diritto di altri uomini, la cui massima non sia compatibile con la pubblicità, sono ingiuste», con ciò volendo significare che, laddove per la riuscita del proprio intento occorra tenerlo celato, poiché renderlo pubblico ne vanificherebbe l'attuazione, suscitando l'opposizione di tutti, esso non può che essere ingiusto. La massima è contenuta nella II Appendice al trattato *Per la pace perpetua* del 1795, la cui traduzione è consultabile su [http://btf.s.unipi.it/dida/kant\\_7/](http://btf.s.unipi.it/dida/kant_7/) (I. KANT, *Sette scritti politici liberi*, a cura di M.C. PIEVATOLO, Firenze, 2011). E, d'altra parte, è lo stesso Kant, nel saggio *Beantwortung der frage: Was ist Aufklärung?* (pubblicato sulla *Berlinische Monatsschrift*, 04 dezember 1784, 481-94), a sostenere che il «rischiamento» a cui conduce l'Illuminismo consiste «nella più inoffensiva di tutte le libertà, quella cioè di fare pubblico uso della propria ragione in tutti i campi. [...] il pubblico uso della propria ragione dev'essere libero in ogni tempo, ed esso solo può attuare il rischiamento tra gli uomini» (da *Che cos'è l'illuminismo*, tr. it. e cura di N. MERKER, Roma, 1997, 50).

<sup>16</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 88 e ID., *Democrazia e segreto*, cit., 32 ss. In senso analogo, P. BARILE, *Democrazia e segretezza*, in *Quad. cost.*, 1/1987, 47, per il quale «Tutto ciò che è invisibile è antidemocratico».

Sul punto di recente si è soffermato A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 7 ss., il quale ha, invece messo in guardia sul rischio che la teoria della pubblicità come fondamento della democrazia possa risultare fuorviante, in quanto «il potere visibile è, in concreto, una finzione. La concorrenza di poteri visibili e poteri occulti o non visibili rende altamente problematico il principio di pubblicità».

necessariamente fondamentale che ci sia un'ampia circolazione delle informazioni, affinché sia consentito ai cittadini di conoscere gli atti delle pubbliche istituzioni.

Se il “concetto” essenziale ed indefettibile di democrazia è quello di *governo del popolo*<sup>17</sup>, un profilo che ha sempre connotato i regimi democratici è il carattere non segreto del potere, la conoscibilità degli atti dei governanti da parte del popolo sovrano, e ciò sia che si guardi all'ideale della democrazia degli antichi, contraddistinta dall'eguale partecipazione diretta alla gestione della cosa pubblica, sia che si guardi all'ideale della democrazia dei moderni, connotata in senso rappresentativo. Ed in proposito, si segnalano due aspetti che possono essere considerati in stretta connessione con il tema della visibilità del potere: uno spunto schmittiano che, sebbene in tutt'altro contesto, coglie una relazione tra rappresentanza e pubblicità del potere, intendendo la rappresentanza come forma di rappresentazione, come modo di rendere visibile ciò che altrimenti rimarrebbe occulto<sup>18</sup>; e la questione del decentramento che, dando rilievo al governo locale rispetto a quello centrale, valorizza l'idea che la visibilità del potere non dipenda soltanto dal presentarsi in pubblico dei detentori del potere, ma altresì dalla loro vicinanza spaziale ai governati<sup>19</sup>.

La libera circolazione delle informazioni è indispensabile alla discussione democratica, al libero confronto delle opinioni e delle idee al fine della formazione della volontà comune ed altrettanto importanti sono l'analisi e la critica da parte della opinione pubblica, la quale può così consentire anche la definizione o la rideterminazione delle decisioni, in un processo dialettico continuo che deve costantemente costituire il connotato di una democrazia che aspiri ad essere una «democrazia critica»<sup>20</sup>, secondo la nozione delineata da Zagrebelsky, in cui le scelte politiche possano essere orientate al meglio, ed il meglio possa scaturire da una continua ridiscussione delle scelte precedenti.

Il principio della trasparenza del potere pubblico è funzionale al pieno e consapevole esercizio della sovranità che l'art. 1 della Costituzione attribuisce al popolo, imponendone l'esercizio nelle forme e nei limiti predisposti dalla stessa Carta fondamentale. Ciò richiede la piena estrinsecazione della libertà di informazione, intesa nelle sue componenti di libertà di informare, di essere informati e di informarsi<sup>21</sup>. In particolare, il diritto dei cittadini di essere informati circa l'azione e le decisioni dei pubblici poteri è il fondamentale presupposto del controllo che, in un regime democratico, occorre condurre su tali attività, al fine di far emergere, laddove sia necessario, i profili di responsabilità politica dei governanti, tramite l'attivazione, attraverso i propri rappresentanti, dei meccanismi parlamentari che mettono in discussione il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, oppure sanzionandone direttamente l'operato al momento delle elezioni, tramite la manifestazione del voto.

Senonché, occorre rilevare come, anche nelle forme politiche democratiche, non sussista una totale incompatibilità tra principio di pubblicità e trasparenza del pubblico potere e segretezza, in quanto il segreto può costituire un'eccezione alla regola della pubblicità, anche se deve, ad ogni modo, trattarsi di un'eccezione non suscettibile di far venir meno la regola fondamentale, ma che

---

<sup>17</sup> Di recente, sull'esigenza di distinguere tra “concetto” e “concezioni” di democrazia, cfr. A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in *paper*.

<sup>18</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 89, che richiama un passo della *Verfassungslehre* di C. Schmitt, (*Dottrina della costituzione*, trad. it. a cura di A. CARACCILO, Milano, 1984, da cui sono tratte le citazioni seguenti), in cui l'Autore sottolinea come «[...] la rappresentanza può svolgersi solo nella sfera della pubblicità. Non c'è nessuna rappresentanza che si svolga in segreto o a quattr'occhi, nessuna rappresentanza che sia “affare privato”[...]. Un parlamento ha carattere rappresentativo solo finché si crede che la sua vera e propria attività abbia luogo nella pubblicità [...]» (ivi, 275), e, più esplicitamente, come «rappresentare significa rendere visibile e illustrare un essere invisibile per mezzo di un essere che è presente pubblicamente» (ivi, 277).

<sup>19</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 89 s.

<sup>20</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il “crucifige!” e la democrazia*, Torino, 2007, 7 e 112 ss. Sulla necessità di garantire la libertà di informazione come strumento che consenta di limitare l'accesso elitario alle informazioni e permetta, piuttosto, ai soggetti di conseguire la conoscenza documentata delle notizie da porre a fondamento delle proprie opinioni e delle proprie azioni, al fine della formazione di un'opinione pubblica che non sia manipolata ed acritica, v. A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 491.

<sup>21</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *Segreto, I) profili costituzionali*, in *Enc. giur.*, XXVIII, 1989, 2; P. BARILE - S. GRASSI, *Informazione (Libertà di)*, in *Nss. Dig. it., Appendice*, IV, Torino, 1983, 197 ss.

piuttosto si giustifica, come l'adozione di tutte le misure eccezionali, soltanto se risulta limitata nel tempo<sup>22</sup>.

Ne deriva, quindi, come non sia sempre possibile disporre di tutte le informazioni relative agli atti dei pubblici poteri, e come talvolta la libertà di informazione, pur continuando a rappresentare uno degli snodi cruciali dello Stato democratico di diritto, vada inevitabilmente incontro a delle limitazioni che, nel caso del «pubblico segreto»<sup>23</sup>, vale a dire del segreto di Stato, si sostanziano nell'esclusione dei cittadini dalla conoscenza di talune informazioni concernenti l'operato dei pubblici poteri<sup>24</sup>.

Il fatto che i cittadini possano essere esclusi dalla fruizione di determinate informazioni deve, però, essere sostenuto da adeguate ragioni, se si considera, come è stato rilevato, che «in una democrazia il meccanismo di esclusione-inclusione ha rilievo centrale nella definizione dell'identità di cittadinanza»<sup>25</sup>, e che pertanto l'ampiezza «dello *status* di cittadino può essere misurata anche a partire dalle informazioni che sono coperte da segreto»<sup>26</sup>. Sicché le restrizioni della conoscenza di determinate notizie, attuata tramite l'apposizione del segreto di Stato, deve essere giustificata dall'esigenza di garantire interessi rilevanti tanto quanto quelli che, nel caso di specie, vengono preclusi.

In altre parole, non è il segreto in sé a dover essere tutelato, poiché il suo ruolo deve piuttosto essere strumentale alla salvaguardia di altri beni ed interessi costituzionalmente rilevanti, al pari della libertà di informazione e del principio di pubblicità<sup>27</sup>. Sicché, in ambito pubblico, il principio generale deve essere quello della più ampia conoscenza possibile, mentre «segreti provvisori e parziali sono tollerati solo in rapporto a specifiche finalità giustificanti»<sup>28</sup>.

L'apposizione del segreto di Stato, come si vedrà a breve, è normalmente giustificata dalle esigenze di tutela di pressanti interessi pubblici, come la sicurezza della Repubblica, sia interna che esterna, la sicurezza della collettività, la salvaguardia della stessa esistenza dello Stato-ordinamento. Per tale ragione viene rilevato come il diritto di informazione non vada considerato come fine a sé stesso, ma in senso strumentale alla realizzazione della democrazia: quest'ultima rappresenta lo scopo; il primo, invece, lo strumento per raggiungerla, che può essere, pertanto, variamente conformato, ed andare incontro anche a delle deroghe «concepite perciò non in previsione degli *arcana imperii* – i misteri del potere sempre in agguato – ma in funzione del fine da raggiungere, cioè la conservazione della democrazia»<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 88.

<sup>23</sup> Cfr. M. RICCIARDI, *Appunti su segreto di Stato*, cit., 40.

<sup>24</sup> Deriva dall'etimologia della parola «segreto» (dal latino *secretus*, composto da *se*, che ha funzione rafforzativa del successivo verbo *cernere*, che significa separare, ed era in origine riferito all'attività di selezione delle sementi migliori per la semina) il fatto che l'attività di segretazione si sostanzia in una selezione di notizie, di informazioni, di fatti, di atti, ecc., ritenuti importanti in relazione ad un determinato interesse del soggetto che appone il segreto, e pertanto separati ed occultati, al fine di sottrarli alla conoscenza altrui. Il segreto costituisce, dunque, uno strumento di selezione tanto dei soggetti (gli ammessi e gli esclusi dalla condivisione di un determinato «sapere»), quanto delle notizie su cui viene apposto il vincolo di inconoscibilità. Per un'accurata ricostruzione etimologica del concetto di segreto, v. R. ORESTANO, *Sulla problematica del segreto nel mondo romano*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, Atti del Convegno nazionale, Roma 26-28 ottobre 1981, Padova, 1983, 95 ss. e, per una ricostruzione del segreto quale concetto di teoria generale, dei suoi elementi costitutivi e della sua funzione nell'ordinamento, v. G. ARENA, *Il segreto amministrativo*, II – Profili teorici, Padova, 1984. Cfr., altresì, M. RAVERAIRA, *Segreto nel diritto costituzionale*, in *Dig. pubbl.*, XIV, 1999, 19 ss.; G. PITRUZZELLA, *Segreto*, cit., 1 ss.

<sup>25</sup> M. RICCIARDI, *Appunti su segreto di Stato*, cit., 41.

<sup>26</sup> A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 9.

<sup>27</sup> Cfr. G. ARCONZO – I. PELLIZZONE, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 4; G. FERRARI, *L'avventura del «segreto» nell'Italia repubblicana tra gli anni '60 ed '80*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, cit., 81; G. PITRUZZELLA, *Segreto*, cit., 3 ss.; M. RAVERAIRA, *Segreto nel diritto costituzionale*, cit., 21 ss.; A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 9; A. LOIODICE, *Informazione*, cit., 485.

<sup>28</sup> U. SCARPELLI, *La democrazia e il segreto*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, cit., 644.

<sup>29</sup> V. CAIANIELLO, *Segreto e democrazia*. Prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico 1995-1996 della Scuola di addestramento del SISDe, Roma 27 novembre 1995, in *Per aspera ad veritatem*, n. 4/1996, reperibile su

Vi sono, dunque, determinati ambiti e comportamenti che devono necessariamente rimanere segreti per garantire la stessa sopravvivenza dell'ordinamento nella sua connotazione democratica. Tuttavia, sempre per la stessa esigenza, occorre che sia rispettato il principio di legalità e, dunque, che le aree sottratte alla divulgazione siano accuratamente e in astratto previste in via legislativa e siano ammesse soltanto se suscettibili di avere un riscontro costituzionale<sup>30</sup>. Sicché può riconoscersi che «un ordinamento è democratico anche nella misura in cui riconosce e garantisce i segreti meritevoli di essere tutelati»<sup>31</sup>.

Va qui ricordata una posizione espressa in dottrina secondo la quale la segretezza rappresenterebbe il presupposto della governabilità<sup>32</sup>, nel senso che dovrebbe realisticamente ammettersi che la sopravvivenza stessa dell'aggregato politico e la conservazione del sistema politico dipendono «dall'esistenza di pochi ed essenziali segreti [...] che devono essere seriamente tutelati». Il che vorrebbe dire riconoscere cittadinanza nell'ordinamento al “segreto politico”, riconoscere come tratto connaturato alla politica la presenza di spazi sottratti alla legalità formale e, pertanto, inevitabilmente segreti, poiché non si potrebbe, secondo tale impostazione, ridurre il “politico” al “pubblico”, e ritenere che tutto ciò che è politico, cioè inerente al governo della vita associata, debba necessariamente anche essere pubblico, cioè manifesto, palese. La sopravvivenza dell'intera collettività, in determinate situazioni, implicherebbe un superamento della legalità formale, che regola i rapporti tra gli individui, poiché sarebbe utopico, alla luce dell'esperienza, «immaginare una vita associata in cui tutto sia palese o tutto sia ridotto alla legalità formale», e poiché ciò potrebbe persino tradursi in una distruzione della comunità stessa. Occorrerebbe, pertanto, realisticamente riconoscere che le leggi speciali della politica – e, con esse, la ragion di Stato – travalicano sempre la legalità formale e richiedono necessariamente segretezza<sup>33</sup>.

Viene d'altra parte posto l'accento sul fatto che, nel modello democratico, il potere è conferito ai governanti, quali rappresentanti dei cittadini, e deve quindi essere esercitato nell'interesse e per conto del popolo. Da ciò deriva l'esigenza del controllo del potere, che può scaturire solo da una conoscenza

---

[www.gnosis.aisi.gov.it](http://www.gnosis.aisi.gov.it). Di principio generale circa il segreto come «principio teleologico che, assegnando come fine il controllo sul potere, persegue la conoscenza come mezzo al fine e nega il segreto perché incompatibile col fine» scrive U. SCARPELLI, *La democrazia e il segreto*, cit., 646, che riconosce come tale principio possa anche avere eccezioni, in quanto «provvisori e parziali segreti sono giustificati, nelle condizioni storicamente date, da finalità giudicate anch'esse importanti» (*ibidem*).

<sup>30</sup> Cfr. N. LUPO, *Dalla pubblicità della vita democratica al segreto di Stato (e ritorno), nell'ottica del Parlamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, 2012, 784; G. FERRARI, *L'avventura del “segreto” nell'Italia repubblicana*, cit., 83; S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano, 1978, 45 ss.; A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 12; G. ARCONZO – I. PELLIZZONE, *Il segreto di Stato*, cit., 4.

<sup>31</sup> G. FERRARI, *L'avventura del “segreto” nell'Italia repubblicana*, cit., 78.

<sup>32</sup> Si tratta della posizione espressa da G. MIGLIO, *Il segreto politico*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, cit., 172 ss.

<sup>33</sup> Nel suo discorso, Miglio mette, più in generale, in luce come la conoscenza diffusa possa rivelarsi destabilizzante e perciò, talvolta, così nociva per l'interesse stesso della società da indurre i destinatari a rifiutarla, e rilegge, in quest'ottica, l'episodio dello scontro tra il Cardinale Bellarmino e Galileo Galilei, rilevando come allo scienziato non venisse rimproverato di aver scoperto delle verità scientifiche, che pure scardinavano i capisaldi dell'ideologia religiosa, politica e sociale dell'epoca, ma di averle diffuse non nella lingua della scienza, il latino, accessibile a pochi, bensì in volgare, lingua comprensibile a tutti (cfr. G. MIGLIO, *Il segreto politico*, cit., 171). P. BARILE, *Democrazia e segreto*, cit., 30 dissente, invece, espressamente dalla prospettiva di Miglio, secondo il quale la lotta «illuministica» contro il segreto politico sarebbe «rozzo utopismo» (cfr. G. MIGLIO, *Il segreto politico*, cit., 175). Secondo A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 11, l'apparente antitesi tra la prospettiva di Bobbio – per il quale il politico non può che essere pubblico ed il segreto può ammettersi soltanto in via eccezionale ed in ipotesi legislativamente definite – e quella di Miglio – per il quale non tutto ciò che è politico, cioè attinente alla vita associata, deve necessariamente anche essere pubblico, vale a dire palese e manifesto, ed occorre riconoscere che segretezza ed eccezione alla legalità formale sono inerenti alla politica stessa – potrebbe, in realtà, comporsi se solo si pone mente al fatto che entrambe ammettono uno spazio legittimo per il segreto nel contesto delle organizzazioni politiche democratiche, ed alla luce di ciò ricostruire, altresì, una dimensione costituzionale del segreto di Stato.

adeguata, da parte del popolo, delle circostanze e dei modi in cui esso è esercitato<sup>34</sup>. Inconciliabili con la democrazia sono la segretezza dei processi e degli indirizzi decisionali di vertice, sia in ambito interno che in ambito internazionale<sup>35</sup>, e sono eccezionalmente ammissibili provvisori e parziali segreti se giustificati, nelle circostanze storiche concretamente esistenti, da importanti finalità di tutela del popolo stesso<sup>36</sup>.

È, pertanto, sul ruolo degli organi di controllo dell'attività di segretezza posta in essere dai governanti democratici che si cercherà di focalizzare l'attenzione nel prosieguo della trattazione, nonché sull'efficacia della loro azione, compiendo altresì un breve esame della funzione e del fondamento costituzionale del segreto di Stato ed una rapida ricostruzione della giurisprudenza costituzionale ad esso inerente.

## 2. Funzione e fondamento del segreto di Stato secondo la dottrina

Si è visto come il segreto non possa considerarsi del tutto incompatibile con un assetto democratico dello Stato, ma come sia altresì necessario il suo ancoraggio a principi e valori fondamentali che ne legittimino l'utilizzo nel contesto di un sistema costituzionale, in particolare laddove si tratti del segreto pubblico al massimo livello, cioè del segreto di Stato.

La Costituzione italiana, pur facendo in più punti riferimento al concetto di segretezza<sup>37</sup>, non si occupa specificamente del segreto di Stato. Esso è stato ed è tuttora disciplinato da disposizioni di rango primario, dapprima contenute nella normativa codicistica penale, sostanziale e processuale, del 1930 e nel r.d. 11 luglio 1941, n. 1161, relativo al segreto militare, e successivamente riordinate in maniera organica, sovente con il recepimento, da parte del legislatore, delle indicazioni provenienti da talune pronunce della Corte costituzionale. In un primo momento, la materia è stata regolata dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801 (*Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*), e, in seguito, dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 (*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto di Stato*), di recente modificata per effetto della legge 7 agosto 2012, n. 133 (*Modifiche alla legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il Sistema di informazioni per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto*).

Si è posto, pertanto, il problema dell'individuazione del titolo di legittimazione<sup>38</sup> costituzionale del segreto di Stato, problema che non poco ha alimentato il dibattito, determinando diversi orientamenti dottrinali.

---

<sup>34</sup> Cfr. U. SCARPELLI, *La democrazia e il segreto*, cit., 636 e 638, che sottolinea come «non devono esserci insomma, nel rapporto dei governanti con il popolo, né inganno, né segreto; e questa è soltanto una condizione minima e non sufficiente per un rapporto corretto. La condizione piena sta nella conoscenza adeguata: sono tenuti i governanti, nella democrazia rappresentativa, a procurare la più ampia ed organica informazione sugli obiettivi e gli strumenti del potere, è diritto dei cittadini, e dovere verso se stessi e gli altri contraenti nel contratto sociale, acquisire ed utilizzare una simile informazione»; P. BARILE, *Democrazia e segreto*, cit., 31.

<sup>35</sup> Cfr. G. FERRARI, *L'avventura del "segreto" nell'Italia repubblicana*, cit., 78.

<sup>36</sup> Cfr. U. SCARPELLI, *La democrazia e il segreto*, cit., 639, 644 e 646. Emblematica della natura eccezionale che dovrebbe avere il segreto in un ordinamento democratico si può qui ricordare una citazione proposta, ancora una volta, da N. Bobbio, e tratta dal *Catechismo repubblicano per l'istruzione del popolo e la rovina de' tiranni*, composto, sul finire del XVIII secolo, da M. Natale, vescovo di Vico Equense, che così afferma: «Vi è niente di segreto nel Governo Democratico? Tutte le opere dei governanti devono essere note al Popolo Sovrano, eccetto qualche misura di sicurezza pubblica, che gli si deve far conoscere, quando il pericolo è cessato» (in N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 88).

<sup>37</sup> In particolare, sono contemplati la segretezza della corrispondenza (art. 15 Cost.), il divieto di associazioni segrete (art. 18 Cost.), la segretezza del voto (art. 48 Cost.), la generale pubblicità delle sedute parlamentari e la possibilità di deliberare sedute segrete delle Camere (art. 64 Cost.).

<sup>38</sup> Si rileva come per tutti i tipi di segreto riconosciuti dall'ordinamento giuridico (segreto professionale, d'ufficio, processuale, bancario, industriale, ecc.) la questione fondamentale sia l'individuazione del loro titolo di legittimazione e delle tecniche di tutela (A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 16): difatti, si nota che, «se il segreto è strumentale alla garanzia del valore inerente alla particolare situazione occultata, è da quella stessa garanzia, da quello stesso valore che esso trae il proprio titolo di legittimazione» e, pertanto, segreto e pubblicità non sarebbero tutelabili in

Già prima della riforma organica del 1977, vi è stato chi ha sottoposto a critica l'impostazione tendente ad individuare il fondamento del segreto di Stato partendo dalla premessa secondo la quale esso avrebbe un rilievo costituzionale intrinseco, sicché assicurare la sua tutela sarebbe un'esigenza immanente ad ogni sistema costituzionale; tesi, quella, che aveva come conseguenza il riconoscimento della «costituzionalità globale» della disciplina codicistica ante-riforma<sup>39</sup>.

Secondo una certa corrente di pensiero<sup>40</sup>, il fondamento costituzionale del segreto di Stato dovrebbe rinvenirsi nell'art. 52 Cost., laddove esso sancisce per il cittadino il «sacro dovere di difendere la Patria». Si tratterebbe, come precisa la dottrina, di una «sacertà laica», consistente nell'assoluta intangibilità, inviolabilità e inderogabilità di tale dovere, che comporta anche l'astensione da qualunque azione in grado di mettere in pericolo la sicurezza nazionale<sup>41</sup>. È stato evidenziato come questo dovere vada riferito «allo Stato come complesso unitario, visto nei suoi rapporti esterni, con specifico riferimento alla guerra, alle sue manifestazioni prodromiche, al suo svolgersi e alle sue conseguenze collaterali»<sup>42</sup> e come, non precisando il primo comma dell'art. 52 Cost. le specifiche modalità di adempimento, esso configurerebbe un dovere di difesa generico nei confronti di aggressioni esterne<sup>43</sup>, cui sono tenuti tutti i cittadini e che potrebbe assolversi secondo

---

sé ma in quanto strumentali all'affermazione di valori costituzionalmente garantiti (M. RAVERAIRA, *Segreto nel diritto costituzionale*, cit., 20 s.).

<sup>39</sup> L'espressione è di P. PISA, *Il segreto di Stato – Profili penali*, Milano, 1977, 203 ss. Condivide le critiche anche P. CARETTI, *Limiti costituzionali alla tutela del segreto di Stato*, in *Democrazia e diritto*, XX, 1980, 816 s. In particolare, il riferimento degli Autori è a quelle tesi, dottrinali e giurisprudenziali, che affermano la perfetta conformità alla Costituzione della disciplina codicistica del 1930, sulla base del richiamo a diverse disposizioni costituzionali: all'art. 82 Cost. che, laddove prevede che le commissioni parlamentari di inchiesta incontrino le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (limitazioni che prevedono anche il divieto di accertare fatti o situazioni per la presenza del segreto di Stato), porrebbe un indiretto riconoscimento della coerenza al dettato costituzionale della normativa sul segreto di Stato (cfr. G. COLLI, *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato nelle accezioni politico-militare e d'ufficio*, in *Rass. parl.*, 1968, 263 ss.); alla seconda parte dell'art. 2 Cost., poiché la necessità dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale esprime un'esigenza di tutela dell'intera collettività, alla quale è conforme la *ratio* ispiratrice della disciplina sul segreto di Stato (cfr. Cass. sez. III pen., 22 febbraio 1974, Rossanigo). Secondo gli Autori precedentemente citati, queste tesi ometterebbero di considerare l'esigenza di ragionevole bilanciamento tra interessi di pari rilievo costituzionale, finendo per dare ingiustificatamente prevalenza ad alcuni rispetto ad altri e a delineare una sorta di «zona franca», rappresentata dal segreto di Stato, di fronte alla quale «si arresta la operatività dei principi sanciti dalla nuova Carta costituzionale» (P. CARETTI, *o ult. cit.*, 817 s.) ed evidenzerebbero «un salto logico incolumabile» nel dedurre dal dovere di solidarietà politica e sociale la totale ed illimitata consacrazione delle istanze di segretezza militare, evidenziando in tal modo «un atteggiamento di fondo del supremo collegio [...] reverenziale nei confronti del segreto di Stato, la cui sacralità non può essere sfiorata neppure in nome della Costituzione; un atteggiamento di rispetto assoluto ed aprioristico», suscettibile di configurare una sorta di «mistica del segreto» (P. PISA, *o ult. cit.*, 208 s.). Al fine di valutare gli interessi tutelati dal segreto di Stato nel panorama dei nuovi principi democratici si dovrebbe piuttosto muovere dal dato costituzionale nella verifica della compatibilità della normativa vigente e considerare come il problema del segreto di Stato debba essere riguardato sia dal punto di vista degli equilibri di potere nell'ambito dello Stato-apparato, sia da quello più ampio degli equilibri tra questo e la società civile (P. CARETTI, *o ult. cit.*, 815 s.).

<sup>40</sup> Cfr. A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. cost.*, I, 1976, 1785 ss.; P. PISA, *Segreto di Stato*, cit., 213 ss.

<sup>41</sup> M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, in AA.VV., *Il segreto di Stato. Evoluzioni normative e giurisprudenziali*, Quaderno di intelligence, *Gnosis – Rivista italiana di intelligence*, Roma, 2011, 11. V. anche C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, 1968, 123, che puntualizza come «l'aggettivo *sacro* tende a rafforzare, col suo contenuto etico, l'importanza del dovere di difesa, attribuendo al relativo adempimento un valore morale oltre che giuridico».

<sup>42</sup> G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 243 ss.; C. CARBONE, *I doveri pubblici*, cit., 123 ss. Richiama espressamente tale definizione A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. cost.*, I, 1976, 1785 s.

<sup>43</sup> Cfr. G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., 241. L'A. sottolinea come, di conseguenza, il dovere di difesa abbia una portata normativa strettamente connessa all'ambito dei rapporti tra Repubblica italiana ed altri Stati, e dunque riguardi prettamente la difesa esterna.

varie forme<sup>44</sup>. Tra queste modalità, secondo i fautori del fondamento costituzionale del segreto nell'art. 52 Cost., potrebbe correttamente annoverarsi l'obbligo del segreto di Stato<sup>45</sup>. Secondo tale impostazione, tuttavia, la garanzia costituzionale riguarderebbe esclusivamente il segreto diretto alla tutela della "sicurezza esterna" dello Stato, vale a dire «l'interesse dello Stato-comunità alla sua integrità territoriale, indipendenza e – al limite – alla sua stessa sopravvivenza»<sup>46</sup> e sempre che intercorra un nesso di particolare strumentalità tra l'esigenza di segretezza di una notizia e l'integrità dello Stato nella difesa contro i nemici esterni<sup>47</sup>. Mancherebbe, invece, la copertura costituzionale del segreto funzionale alla tutela dei valori dell'ordinamento costituzionale<sup>48</sup>, nonché quella del «segreto preordinato alla protezione del generico interesse politico, interno o internazionale, dello Stato»<sup>49</sup>.

Riguardo al problema posto dalla sicurezza interna, la tesi considerata ritiene che non se ne possa correttamente desumere la legittimità costituzionale dal dovere di cui all'art. 52 Cost., inerente alla sola sicurezza esterna, anche se tale esclusione non implica l'insussistenza di un ambito di segreti di Stato, avente rilievo costituzionale, attinente alla sicurezza interna del Paese<sup>50</sup>. L'interesse alla sicurezza, «intesa come saldezza complessiva delle istituzioni repubblicane», andrebbe considerato come «interesse immanente» all'intero ordinamento costituzionale e, pertanto, non richiederebbe un riferimento esplicito in specifiche disposizioni costituzionali<sup>51</sup>, oppure potrebbe essere ricollegato all'ordine pubblico (da intendersi come «assenza di azioni materialmente violente», derivante dalla presenza del principio democratico di cui agli articoli 1 e 49 della Costituzione<sup>52</sup>). La sicurezza interna dello Stato sarebbe, pertanto, un aspetto particolare dell'ordine pubblico, tale da implicare una tutela più rigorosa, attuabile anche attraverso l'imposizione del segreto di Stato<sup>53</sup>.

---

<sup>44</sup> Così sempre G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., 243 s. Secondo l'A., il dovere di difesa – che va distinto dal dovere di difesa con le armi di chi è idoneo alla prestazione del servizio militare –, sarebbe «a contenuto normativamente non predeterminato» (ivi, 243), cioè indipendente da specifiche modalità di adempimento, e potrebbe pertanto essere attuato con qualsiasi mezzo, purché in presenza di situazioni concrete riconducibili allo stato di guerra (ivi, 244).

<sup>45</sup> Cfr. A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., 1786, che richiama G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., 253, il quale, tuttavia, sottolinea come nell'ambito degli obblighi penalistici riconducibili al dovere di difesa si possano distinguere quelli che presuppongono, contestualmente a quello di difesa, anche il rilievo indiretto del dovere di fedeltà, come ad esempio le norme relative all'utilizzazione dei segreti di Stato.

<sup>46</sup> A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., 1786, che riprende testualmente le espressioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale [n. 82 del 1976](#) (punto 5 cons. in dir.). Dello stesso avviso P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., 214.

<sup>47</sup> Cfr. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., 215.

<sup>48</sup> A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 18; G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., 240 ss.; ID., voce *Fedeltà* (dir. cost.), in *Enc. dir.*, XVII, 1968, 177.

<sup>49</sup> A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., 1786 ss., secondo la quale la previsione del "segreto politico", contemplato dagli artt. 255, 256, 257, 258, 259 e 261 c., si porrebbe, anzi, in palese contrasto con numerosi principi costituzionali: con il principio della sovranità popolare (art. 1 Cost.) poiché, consentendo all'autorità di imporre il vincolo del segreto su notizie in vista di interessi politici, interni o internazionali, confliggerebbe in modo stridente con il principio di controllo e partecipazione del popolo alla gestione della funzione di indirizzo politico, bloccando i meccanismi per far valere la responsabilità politica diffusa; con il principio di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), laddove esso sottintende la condanna di ogni influenza nell'attività amministrativa di interessi estranei alla funzione, perché non tutelati dalla legge che disciplina l'esercizio della funzione, o perché incompatibili con gli indirizzi politici o amministrativi generali, che orientano la funzione; con la libertà di informazione (art. 21 Cost.), intesa nello specifico aspetto di libertà di cronaca, presupposto fondamentale della libertà di opinione, che consente ai cittadini di partecipare alla delineazione degli indirizzi politici, tramite la critica ed il controllo diffuso sui governanti, e che, per essere effettiva, richiede che possano essere rese note le notizie attinenti all'interesse politico dello Stato; al principio di riserva di legge in materia penale, dal punto di vista della determinatezza della fattispecie penale, poiché conferisce all'autorità amministrativa una discrezionalità illimitata, che rasenta il mero arbitrio, nel definire un elemento di una fattispecie criminosa.

<sup>50</sup> Cfr. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., 215.

<sup>51</sup> Cfr. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., 218.

<sup>52</sup> Cfr. A. ANZON, *Segreto di Stato*, cit., 1794, che precisa come tale concetto materiale di ordine pubblico non implichi «alcuna adesione intima da parte del cittadino alle istituzioni vigenti, che gli impedisca, tra l'altro, ogni facoltà di critica e di libera opinione in relazione ad esse».

<sup>53</sup> Cfr. A. ANZON, *Segreto di Stato*, cit., 1795.

Vi è anche chi ritiene che le uniche esigenze di segretezza tali da attribuire al segreto di Stato un sicuro ed espresso rilievo costituzionale siano quelle legate alla garanzia della difesa esterna, riconducibili sempre al disposto dell'art. 52 Cost.<sup>54</sup>. Mentre potrebbe, quindi, riconoscersi il fondamento costituzionale del segreto militare, andrebbe esclusa ogni rilevanza costituzionale del segreto "politico" *tout court*, nonché del segreto politico c.d. *qualificato*, «definito cioè in connessione ai pericoli di eversione interna che possono minacciare la sopravvivenza degli organi e delle istituzioni che rappresentano la massima espressione dell'ordinamento democratico»<sup>55</sup>.

Ulteriore ricostruzione è quella proposta da chi, individuando nell'interesse alla sicurezza dello Stato la funzione del segreto, e ricostruendola come tutela della persona statale da minacce esterne alla sua sovranità, indipendenza ed integrità territoriale e da minacce interne di sconvolgimenti violenti dell'ordine costituzionale e dei valori fondamentali dell'ordinamento, precisa che «l'oggetto del segreto di Stato non può essere determinato casisticamente, né può essere ristretto alle notizie riguardanti la difesa nazionale, ma può consistere in qualunque notizia che, per la sua particolare natura, sia tale da incidere sulla *salus rei publicae*, determinando un pericolo reale»<sup>56</sup>. Poiché la funzione del segreto di Stato consisterebbe nella tutela degli interessi fondamentali della collettività nel suo complesso e non nella garanzia particolare prevista dall'ordinamento per il corretto svolgimento dell'attività di un organo o di un potere dello Stato, e poiché «la conservazione dell'integrità dello Stato e dei valori di base dell'ordinamento è interesse di tutta la collettività», correlativamente «è obbligo di ogni soggetto, pubblico o privato, il rispettare la normativa sui segreti di Stato»<sup>57</sup>. In questo senso, il suo fondamento costituzionale andrebbe individuato nel dovere di fedeltà alla Repubblica di cui all'art. 54 Cost., quale unica possibile esplicazione del concetto di sicurezza interna dello Stato, dell'insieme di valori che connotano l'ordinamento come «Repubblica democratica fondata sul lavoro»<sup>58</sup>.

Altri rintracciano il fondamento costituzionale della tutela del segreto di Stato (e contestualmente dell'attività di informazione per la sicurezza) nel dovere di fedeltà alla Repubblica ed al suo

<sup>54</sup> Cfr. P. CARETTI, *Limiti costituzionali alla tutela del segreto di Stato*, cit., 839, ma *passim*.

<sup>55</sup> P. CARETTI, *o ult. cit.*, 833. Secondo l'A., il primo sarebbe del tutto vietato costituzionalmente poiché in netto contrasto con i principi di sovranità popolare (art. 1, commi 1 e 2 Cost.) e di piena partecipazione della comunità alla delineazione e al perseguimento degli interessi generali del Paese (art. 3, comma 2, Cost.), come tra l'altro affermato anche dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 86/1977](#), laddove ricollega allo Stato-comunità e non al Governo ed ai partiti che lo sorreggono gli interessi sottesi alla tutela del segreto di Stato; mentre il secondo sarebbe meramente lecito ed in ogni caso rappresenterebbe «uno (e non certo il più significativo) dei mezzi per difendere e garantire quel complesso di valori cui si ispira l'ordinamento costituzionale, e come tale ad esso subordinato». Secondo una diversa prospettiva, la sicurezza interna corrisponderebbe all'esigenza di strettamente funzionale di garanzia delle istituzioni repubblicane, esigenza definita «immanente» nell'ordinamento costituzionale e pertanto priva di un espresso fondamento costituzionale (cfr. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., 218).

<sup>56</sup> G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri e i limiti delle Commissioni parlamentari di inchiesta*, in *Il Politico*, Milano, 1970, 574 s. L'A. specifica anche che l'esigenza di proteggere con il vincolo della segretezza le notizie che potrebbero nuocere alla conservazione del sistema costituzionale nei suoi fondamenti essenziali va intesa in senso restrittivo poiché gli interessi politici in tal modo tutelati devono essere attinenti alla difesa dell'ordine costituzionale e non inerenti, invece, alle formazioni politiche dominati in un certo momento, poiché ad eventuali forze opposte non può precludersi la possibilità di contrastare gli attuali gestori del potere statale, considerando potenzialmente lesiva per la sicurezza interna dello Stato la loro attività di opposizione. In tal senso, secondo l'A., non può svincolarsi il segreto di Stato dai controlli della sua legittimità, poiché non può negarsi l'ipotesi che i soggetti depositari di notizie segrete seguano criteri arbitrari di determinazione o classifichino come segrete circostanze non attinenti alla sicurezza dello Stato (*ivi*, 575).

<sup>57</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *o ult. cit.*, 576.

<sup>58</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *o ult. cit.*, 576. Nel prosieguo l'A. precisa come, in sostanza, possa individuarsi un duplice fondamento costituzionale del segreto di Stato, ancora una volta negli articoli 52 (laddove si tratti del segreto militare, e dunque del profilo esterno della sicurezza dello Stato) e 54 Cost. (laddove si tratti, invece del profilo interno e dunque del segreto politico), pur dovendosi riconoscere che il dovere di non rivelare notizie pregiudizievoli per la sicurezza esterna può in linea di principio ricondursi al dovere di fedeltà (*ivi*, 578). Secondo questa tesi, poiché il segreto di Stato è posto a tutela degli interessi della comunità organizzata, nelle materie coperte da segreto di Stato non vi sono riserve a favore di alcun organo o potere. Bisogna considerare che la distinzione fatta dall'A. tra segreto politico e segreto militare è stata in seguito superata dalla prima legge organica sui servizi di sicurezza e sulla disciplina del segreto di Stato, intervenuta con la legge n. 801/1977.

ordinamento costituzionale, previsto dall'art. 54 Cost.<sup>59</sup>. In particolare, secondo questa impostazione, il principio di fedeltà ha come termine di riferimento la Repubblica democratica, in cui la sovranità spetta alla comunità nazionale, e per oggetto «il comportamento o la prestazione a cui il soggetto è obbligato, nelle forme previste dall'ordinamento, per la stabilità e l'interesse delle istituzioni stesse», e risulta rafforzato dal principio solidaristico, facendo assurgere tale qualificazione a regola generalizzata di comportamento<sup>60</sup>. L'unico bene, alla cui tutela, pertanto, sarebbero preordinate sia l'attività di acquisizione e analisi delle notizie, sia quella di segretazione, è considerato la sicurezza dello Stato democratico e dei valori ritenuti formalmente equivalenti e la connessione di questo profilo con il principio solidaristico farebbe scaturire non solo l'obbligo per tutti i soggetti di astensione dal compimento di atti in pregiudizio dell'interesse alla sicurezza dello Stato democratico, ma altresì quello di «porre in essere e sostenere, sotto il profilo dell'effettività, i valori che ne sono il contenuto concreto»<sup>61</sup>. Le implicazioni dell'obbligo di fedeltà per il Governo, il cui compito è la prevenzione di ogni possibile pregiudizio per quei valori, consistono nel dovere di raccogliere le informazioni necessarie per il compimento di tale attività preventiva e nel predisporre, con i mezzi legittimi previsti dall'ordinamento, le misure adeguate a fronteggiare i pericoli concreti, nonché, analogamente, «garantire il divieto di notizia, ossia la tutela del segreto di Stato, se ciò sia utile e necessario a quei fini»<sup>62</sup>.

Vi è poi chi ravvisa il fondamento del segreto di Stato nel combinato disposto scaturente dagli articoli 52 e 54 Cost., vale a dire sia nel dovere di difesa della Patria che nel dovere di fedeltà alla Repubblica, poiché lo scopo sarebbe quello di garantire tanto la sicurezza esterna, quanto la sicurezza interna dello Stato, mentre non avrebbe alcuna legittimazione il segreto teso alla protezione di generici interessi politici<sup>63</sup>. E parrebbe, questa, essere l'ipotesi più convincente in quanto il riferimento all'art. 54 Cost. può orientare, in tale materia, quello al generale dovere di difesa della Patria, dandogli una specifica connotazione nel senso di ancorarlo a protezione dell'ordinamento costituzionale democratico delineato dalla Costituzione formale, nei suoi caratteri fondamentali – volendo esprimersi mutuando le parole di un'autorevole dottrina – di ordinamento «repubblicano, democratico, fondato sul lavoro, interventista, parlamentare, decentrato...»<sup>64</sup>, nel che si sostanzia la «Repubblica» a cui l'art. 54 impone di essere fedeli<sup>65</sup>. Senza contare che, in tal senso, si realizza quella «pretesa dell'ordinamento», espressa dal dovere in questione, «di conservarsi nell'identità dei suoi connotati essenziali», salvaguardando la «continuità dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi supremi»<sup>66</sup>.

Secondo altri, il collegamento tra i due principi consente ad entrambi di acquisire maggiore pregnanza e concretezza di significato: il dovere di fedeltà – inteso come «adesione ai supremi valori assunti come fini permanenti della Repubblica» – si concretizza «in un dovere di difesa dello Stato repubblicano e delle sue istituzioni fondamentali per garantire la possibilità di restare fedeli ai valori in esso rappresentati ed accettati», mentre il dovere di difesa, per il tramite del dovere di fedeltà, e quindi del riferimento «ai valori politici, economici e sociali, che di esso costituiscono il sostrato istituzionale», acquista rilievo anche sul fronte della difesa dagli attacchi all'ordinamento provenienti

<sup>59</sup> Cfr. S. LABRIOLA, *Le informazioni*, cit., 45 ss.; ID., *Segreto di Stato*, in *Enc. dir.*, XLI, Milano, 1989, 1031.

<sup>60</sup> S. LABRIOLA, *Le informazioni*, cit., 46.

<sup>61</sup> S. LABRIOLA, *Le informazioni*, cit., 26 e 47.

<sup>62</sup> S. LABRIOLA, *Le informazioni*, cit., 47 s. Cfr. anche G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri*, cit., 576; C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali*, cit., 233 ss.

<sup>63</sup> Cfr. P. BARILE, *Democrazia e segreto*, cit., 37. L'A. condivide espressamente l'opinione di A. Anzon in precedenza richiamata, circa la carenza di ogni legittimazione del segreto preordinato alla protezione di un generico interesse politico.

<sup>64</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XII ed., Milano, 2010, 193 ss.

<sup>65</sup> Cfr. L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano, 1984, 39 ss.; ID., *Commento all'art. 54 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 56 ss., ora anche in ID., *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino, 2015, 95 ss.

<sup>66</sup> A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013, citt. rispettivamente 193 s. e 191 (corsivi testuali).

dall'interno<sup>67</sup>. La complementarietà dei due doveri potrebbe, ancora, cogliersi laddove si consideri che il dovere di fedeltà impone a tutti, soggetti istituzionali e non, un comportamento a cui ispirare le singole azioni così come la propria intera esistenza, ed il dovere di difesa traduce quello di fedeltà nel dovere di agire per la concreta difesa del Paese contro minacce provenienti da soggetti ostili: «la difesa è la frontiera più avanzata della fedeltà, forse quella più evidente e dotata di una forza evocatrice di situazioni drammatiche nelle quali i contegni individuali, collettivi ed istituzionali diventano univoci, necessitati e spesso pericolosi sino alle estreme conseguenze, la fedeltà ne costituisce il presupposto, in termini tanto soggettivi e psicologici, quanto oggettivi e giuridici»<sup>68</sup>. In tale prospettiva, quanto risulta necessario per realizzare la difesa della Repubblica democratica, nel rispetto del principio di proporzionalità tra mezzi e fini, si profilerebbe come costituzionalmente doveroso ed il segreto di Stato potrebbe essere uno dei tanti strumenti per realizzarla, anche se viene rilevato come spesso, pure in conseguenza dei peculiari precedenti storici che hanno interessato il nostro Paese, si è temuto un suo uso distorto ed illegale da parte del Governo, piegato a fini di mero interesse politico di maggioranza<sup>69</sup>.

Nell'ottica dell'unificazione di tali dottrine si pone chi ritiene che l'obiettivo comune tanto del valore della difesa quanto del valore della fedeltà sia la garanzia della sicurezza della Repubblica, intesa quale «esigenza imprescindibile di mantenimento delle condizioni essenziali per l'unità politica di un popolo», sintetizzabile con l'espressione «sicurezza politica», ed avente quindi ad oggetto la difesa dell'insieme dei valori costituzionali comuni che danno contenuto all'unità politica<sup>70</sup>. In tale prospettiva, il segreto di Stato potrebbe essere adoperato, ma in ogni caso soltanto in funzione strumentale della tutela della sicurezza della Repubblica contro eventuali minacce, sempre quale mezzo al fine, laddove possa essere utile ad impedire la propalazione di informazioni potenzialmente pericolose<sup>71</sup>.

Vi è anche chi, in dottrina, propone una lettura coordinata di alcuni articoli della Costituzione, lettura dalla quale emergerebbe il principio della *salus rei publicae*, relativo al mantenimento in vita della comunità, come principio centrale della Costituzione ed in assoluto non negoziabile, sicché «in tanto in quanto è funzionale a mantenere in vita la comunità politica, il collegamento del segreto con la Costituzione è indissolubile»<sup>72</sup>. Oltre all'art. 52 Cost., vengono richiamati gli articoli 5, 126 e 139 della Costituzione. In particolare, il principio di indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., consentirebbe di rinvenire un fondamento costituzionale a tutte le attività strumentali al

<sup>67</sup> G. COCCO, *I servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, I, Padova, 1980, 45 ss., in particolare 45, 50 e 51 per le citazioni. L'A., tuttavia, fa riferimento esclusivamente all'attività di informazione e sicurezza, ma non all'attività di segretezza (*ivi*, 41), diversamente dal Labriola che individua nella fedeltà alla Repubblica il referente costituzionale comune di entrambe le attività.

<sup>68</sup> G. SCANDONE, *I presupposti di costituzionalità del segreto di Stato*, in C. MOSCA – S. GAMBACURTA – G. SCANDONE – M. VALENTINI (a cura di), *I servizi di informazione e il segreto di Stato* (l. 3 agosto 2007, n. 124), Milano, 2008, 457.

<sup>69</sup> Cfr. G. SCANDONE, *I presupposti di costituzionalità del segreto di Stato*, cit., 457 s.

<sup>70</sup> A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 22 s., 12 e 13 per le citazioni. L'A. individua nell'integrità della Repubblica il valore protetto dal punto di vista della sicurezza esterna, e nella difesa della Repubblica da fatti eversivi dell'ordine costituzionale, inteso come insieme di valori fondanti, l'obiettivo della difesa della sicurezza interna (*ivi*, 13).

<sup>71</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 13 e 23. L'A., ricollegandosi al dibattito dottrinale relativo all'individuazione del criterio in base al quale predicare la qualifica di segretezza di determinate notizie o fatti – dibattito che vede fondamentalmente contrapposti i fautori del criterio soggettivo (o della volontà) e quelli del criterio oggettivo (o dell'interesse protetto) –, precisa come la sicurezza della Repubblica possa essere considerata un concetto non oggettivo, ma «oggettivizzabile», e come, tuttavia, sia ineliminabile un certo elemento di soggettività, nel senso che, in ogni caso, il fatto o l'atto da segretare sono sempre qualificati da un soggetto, che in tal modo mette in luce la relazione funzionale esistente tra i termini (sicurezza-fine e segreto-mezzo). Sicché, pur essendoci un preponderante elemento oggettivo rappresentato dall'interesse alla sicurezza, sia interna che esterna, della Repubblica, questo non elimina completamente l'aspetto soggettivo, e tale relazione viene esplicitata con l'apposizione o con la conferma dell'opposizione del segreto. È, poi, la presenza di questo elemento funzionale e strumentale a ridurre la “politicalità” (e la discrezionalità) dell'atto di apposizione o di conferma, che può in tal modo essere soggetto a controlli di ragionevolezza (*ivi*, 14 s.).

<sup>72</sup> M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, cit., 13.

perseguimento di tale obiettivo, comprese quelle di apposizione o conferma dell'opposizione del segreto, mentre l'art. 126, peraltro, conferirebbe un fondamento costituzionale al valore della sicurezza della Repubblica nel prevedere la possibilità di scioglimento dei Consigli regionali e di rimozione dei Presidenti di Regione "per ragioni di sicurezza nazionale"<sup>73</sup>.

Tra le tante opinioni sul punto va, altresì, ricordata quella tendente ad individuare il fondamento del segreto di Stato, sia "interno" che "esterno", nel riferimento alla tutela della «sicurezza dello Stato» contenuto nell'art. 117, comma 2, lett. d), Cost.<sup>74</sup>.

### 3. Fondamento del segreto di Stato secondo la giurisprudenza costituzionale

Anche la giurisprudenza della Corte si è occupata di identificare il fondamento costituzionale della massima espressione di "pubblico segreto", operazione propedeutica alla successiva attività di bilanciamento tra gli interessi che sottendono alla sua tutela e gli altri principi costituzionalmente protetti con i quali essi, e dunque il segreto di Stato, possono talvolta trovarsi in conflitto. Ed anzi, a parere di molti, è proprio dalle pronunce della Corte costituzionale che ha in seguito tratto spunto il legislatore nella predisposizione della prima disciplina organica della materia del segreto.

Il fulcro di tutta la successiva giurisprudenza – per la verità non copiosissima – sul tema è sicuramente rappresentato dalla [sentenza n. 86 del 1977](#)<sup>75</sup>, le cui massime sono costantemente richiamate anche nelle più recenti pronunce<sup>76</sup>. In essa la Corte costituzionale ha, da un lato, individuato gli interessi costituzionali superiori che, a suo avviso, rappresentano il fondamento e la giustificazione del principio di segretezza e, dall'altro, fornito una prima risposta sia al problema riguardante la competenza a stabilire in via definitiva quando il segreto sia necessario, sia a quello inerente alle possibilità di controllo sulle determinazioni delle autorità competenti. Richiamando una propria precedente sentenza in materia, la [n. 82 del 1976](#), il giudice costituzionale ha ricondotto il

<sup>73</sup> Cfr. M. LUCIANI, *o ult. cit.*, 11 s.

<sup>74</sup> Cfr. A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in *Giur. cost.*, 5/2008, 4046 s. L'A. condivide le critiche mosse da taluna dottrina alle tesi che individuano nell'art. 54 Cost. il fondamento del segreto di Stato, in quanto l'obbligo di fedeltà non "fonderebbe" il segreto, ma tutt'al più nel presupporrebbe l'esistenza. Considera, insufficiente, sebbene non del tutto infondato, il riferimento all'art. 52 Cost., poiché le esigenze sottese ai segreti di Stato potrebbero anche non avere carattere strettamente militare (*ivi*, 4047, nota 21).

<sup>75</sup> La [sentenza n. 86/1977](#), così come il suo immediato precedente in tema di segreto militare, vale a dire la [sent. n. 82/1976](#), rappresentano le uniche due pronunce sul tema del segreto di Stato scaturenti da questioni di legittimità costituzionale sorte in via incidentale, sulla normativa precedente alle riforme organiche della materia intervenute con le leggi n. 801/1977 e n. 124/2007, laddove invece tutti i più recenti arresti sul tema ([sentenze nn. 110 e 410/1998](#); [sent. n. 487/2000](#); [ord. n. 404/2005](#); [sent. n. 106/2009](#); [sent. n. 40/2012](#); [sent. n. 24/2014](#)) costituiscono soluzioni ad altrettanti conflitti di attribuzione insorti tra Presidente del Consiglio ed organi giudiziari circa il corretto esercizio delle competenze a ciascuno spettanti. In particolare, con la [sent. n. 86/1977](#) la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del codice di procedura penale allora vigente, segnatamente le disposizioni 342 e 352 c. , che disciplinavano il segreto politico-militare e stabilivano il divieto per i giudici di sottoporre ad interrogatorio i pubblici ufficiali relativamente a notizie o fatti coperti da segreto politico-militare, imponendo ai magistrati che avessero ritenuto infondata l'eccezione del segreto di Stato di informarne il Procuratore generale della Corte d'Appello, il quale, a sua volta, avrebbe dovuto informare il Ministro della Giustizia, nella veste di autorità preposta a consentire l'eventuale utilizzo delle informazioni sulle quali fosse stato invocato il segreto. Esattamente tale previsione è stata colpita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua*, e la pronuncia sostitutiva della Corte ha, da allora, attribuito al Presidente del Consiglio l'unica ed ultima parola in merito alla conferma o meno del segreto, trattandosi di decisioni attinenti all'integrità e all'essenza democratica stessa dello Stato, che devono pertanto spettare all'organo preposto a dirigere la politica generale del Governo ed a garantire, quindi, il supremo interesse alla difesa e alla sicurezza nazionale.

<sup>76</sup> Anche se è stato, tuttavia, sostenuto che nella [sentenza n. 106/2009](#) si faccia un richiamo incompleto ed imparziale di taluni principi della [sent. n. 86/1977](#), che estraniati dal contesto dei fatti criminosi che diedero origine alla questione di legittimità potrebbero costituire un assemblaggio di «*patchworks* argomentativi» che rischiano di condurre a risultati molto diversi (in tal senso V. FANCHIOTTI, *Stato di diritto e ragion di Stato: il caso Abu Omar e la Consulta*, in *Questione giustizia*, 3/2009, 13; ID., *Il gusto (amaro) del segreto*, in *Giur. cost.*, 2/2009, 1039).

fondamento del segreto di Stato all'art. 52 Cost., e dunque al concetto di “difesa della Patria”, nonché a quello di “sicurezza dello Stato”, e dunque a interessi che, come rileva la Corte, sono ritenuti preminenti in qualsiasi ordinamento statale, riconoscendo, pertanto, che il segreto «assiste le notizie concernenti “la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato”» e riguarda perciò «il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza ed al limite alla sua stessa sopravvivenza»<sup>77</sup>. Nell'articolazione delle proprie motivazioni, il giudice delle leggi ha riconnesso l'esigenza di tutela della sicurezza non solo all'art. 52 Cost., ma anche ad ulteriori principi costituzionali, come quello di unità ed indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., e quello che riassume i caratteri essenziali dello Stato nell'espressione “Repubblica democratica”, contenuta nell'art. 1 Cost., richiamando altresì l'art. 87 Cost. (che prevede il Consiglio supremo di difesa, il quale, pur nel silenzio della norma, ha senz'altro compiti attinenti alla difesa militare e pertanto alla sicurezza dello Stato) e l'art. 126 Cost. (che fa riferimento alla sicurezza nazionale). Si tratta, dunque, di un fondamento costituzionale «composito»<sup>78</sup>, che combina le esigenze di difesa militare dello Stato e quelle connesse alla sicurezza nazionale, la quale, sul piano interno, deve intendersi come tutela contro azioni violente, eversive dell'ordine democratico delle istituzioni repubblicane.

La vicenda processuale dalla quale, all'epoca, era scaturita la questione di legittimità costituzionale, in effetti, riguardava l'accertamento penale relativo proprio alla commissione di un reato di eversione dell'ordine costituzionale<sup>79</sup>. Ed è appunto in relazione a tale contesto che la Corte inevitabilmente si è soffermata a ribadire come la sicurezza, sia interna che esterna, dello Stato costituisca un «interesse essenziale ed insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro». A difesa degli interessi istituzionali di ogni collettività organizzata a Stato può, ad avviso del giudice delle leggi, trovare legittimazione anche il segreto, nel rispetto, però, di un rigoroso e ragionevole rapporto di proporzionalità “mezzo” (segreto)/“fine” (garanzia della sicurezza dello Stato), da individuarsi in ogni caso concreto, di modo che non se ne abusi allo scopo di impedire l'accertamento di possibili fatti eversivi dell'ordine costituzionale<sup>80</sup>. E se, da un lato, la Corte ha affermato come la natura di tali interessi istituzionali sia tale da escludere che possano ricondursi a quelli propri dell'indirizzo politico del Governo e dei partiti di maggioranza, ma siano, invece, propri dello Stato-comunità, nella sua connotazione di ordinamento costituzionale democratico, e che rappresenta, quindi, il soggetto al quale va imputato il valore della sicurezza interna ed esterna, dall'altro, ha attribuito in via esclusiva al Presidente del Consiglio il compito di valutare in via definitiva quando il segreto sia indispensabile per la salvaguardia di tali supremi ed imprescindibili interessi dello Stato. L'individuazione dei fatti, degli atti, delle notizie, etc., suscettibili di pregiudicare la sicurezza dello Stato integra senz'altro un'attività discrezionale; ma, sostiene la Corte, si tratta «di una discrezionalità che supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la *salus rei publicae* ed è, quindi, intimamente legata all'accertamento di questi interessi ed alla valutazione dei mezzi che ne evitano la compromissione o ne assicurano la salvaguardia», e non può che essere affidata all'organo che, ai sensi dell'art. 95 Cost., “dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile” ed al quale è, dunque, riconducibile la gestione di tutto quanto attiene ai supremi interessi dello Stato. Il presidente del Consiglio viene, quindi,

---

<sup>77</sup> Massime contenute in Corte cost., [sent. n. 82/1976](#), punto 5 cons. in dir., richiamate nella sent. 86/1977 ed in tutte le successive pronunce costituzionali in tema di segreto.

<sup>78</sup> In questi termini T.F. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 8.

<sup>79</sup> Si tratta del c.d. caso Sogno, noto anche come “golpe bianco”, la cui ideazione venne imputata ad Edgardo Sogno, con la finalità di mutare la Costituzione dello Stato e la forma di Governo in senso presidenzialista, “con mezzi non consentiti dall'ordinamento costituzionale”.

<sup>80</sup> La Corte sollecita il legislatore a definire in via legislativa ed in modo chiaro l'oggetto della tutela del segreto, sottolineando, in tal modo, il valore del principio di legalità in materia di segreto affinché non si lasci la discrezionalità del governo priva di una cornice entro la quale operare, ma siano normativamente predeterminate le fattispecie di segreto (cfr. A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato*, cit., 4047; A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 30 s.).

configurato come il *dominus* del segreto di Stato<sup>81</sup>, ed in seguito alla [sent. n. 86/1977](#) ciò verrà positivamente sancito dalla legge n. 801/1977 (art. 1, co. 2) ed ulteriormente ribadito dalla legge n. 124/2007 [art. 1, co. 1, lettere *b*) e *c*)].

Nelle più recenti sentenze – la [n. 106 del 2009](#), la [n. 40 del 2012](#), la [n. 24 del 2014](#)<sup>82</sup> – la Corte costituzionale ha ribadito la perdurante attualità dei principi delineati nel [proprio precedente del 1977](#) in relazione all'individuazione del fondamento costituzionale del segreto di Stato, precisando come esso sia da rinvenire non soltanto in riferimento all'art. 52 Cost., ma al «più ampio complesso normativo» tracciato, altresì, dagli artt. 1 e 5 Cost., recanti gli elementi essenziali dell'assetto democratico dello Stato-comunità, e dunque i supremi interessi alla sua integrità, indipendenza e sicurezza<sup>83</sup>. Il giudice delle leggi ha rilevato come tali principi si presentino «all'evidenza non cedevoli né manipolabili alla luce dei possibili mutamenti indotti dal passare del tempo»<sup>84</sup>, e siano stati, difatti, recepiti dal legislatore nella normativa del 1977 ed in quella successiva del 2007.

#### 4. Segue: conseguenze processuali dell'opposizione del segreto di Stato

La [sentenza del 1977](#) si sofferma, altresì, su un altro aspetto della questione, che si riaffaccerà spesso anche nelle successive questioni affrontate dalla Corte sul tema, vale a dire quello del conflitto fra le ragioni della giustizia e dell'accertamento della verità in sede giurisdizionale e l'interesse alla salvaguardia della sicurezza, nonché sui rapporti di quest'ultimo con altri interessi e principi, anch'essi di rilievo costituzionale. Considera la Corte che «la sicurezza dello Stato costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione»<sup>85</sup>. Viene pertanto messo in luce come il giudizio sui mezzi idonei ed indispensabili ai fini della garanzia della sicurezza dello Stato abbia carattere eminentemente politico, ragion per cui esso risulta «connaturale agli organi ed alle autorità politiche preposte alla sua tutela», mentre non può dirsi consono all'attività svolta dal giudice. Sicché il segreto di Stato costituirebbe uno sbarramento all'attività giurisdizionale, seppure, come puntualizzato nella [sent. n. 106/2009](#), «solo e nei limiti dell'atto o del documento cui il segreto accede ed a partire dal momento in cui l'esistenza del segreto ha formato oggetto di comunicazione all'Autorità giudiziaria procedente».

Le conseguenze processuali dell'opposizione e della conferma del segreto di Stato sono state affrontate in una serie di sentenze che costituiscono ulteriori passaggi nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul segreto di Stato, emesse all'esito di alcuni conflitti di attribuzione insorti tra il Governo e la Procura della Repubblica di Bologna in ordine alla contestata acquisizione, da parte di quest'ultima, nel corso di un'indagine coinvolgente l'attività dell'allora SISDE, di taluni documenti coperti da segreto di Stato. Si tratta delle [sentenze n. 110 del 1998](#), [n. 410 del 1998](#) e [n. 487 del 2000](#). In esse la Corte richiama espressamente le massime affermate nella [pronuncia del 1977](#)

---

<sup>81</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 32. Il Labriola definisce invece il Presidente del Consiglio come «ministro del segreto di Stato»: S. LABRIOLA, voce *Segreto di Stato*, in *Enc. dir.*, XLI, 1989, 1035. Di «“padrone” del segreto» parla invece A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione e innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali*, in *Dir. pubbl. com eur.*, 3/2012, 1006.

<sup>82</sup> Le [sentenze n. 106/2009](#) e [n. 24/2014](#), com'è noto, si inseriscono nell'annosa vicenda giudiziaria scaturita dal rapimento dell'imam di Milano Abu Omar, avvenuto nel 2003 ad opera di alcuni agenti della CIA, con il sospetto concorso dei servizi segreti italiani, nel contesto del programma americano di *extraordinary renditions*; la sentenza n. 40/2012, invece, risolve un conflitto di attribuzione sorto tra Governo ed Autorità giudiziaria in relazione ad un procedimento – nato nell'ambito della più ampia caso Abu Omar – nei confronti dell'ex direttore del SISMI, Niccolò Pollari, e di un consulente del medesimo servizio, Pio Pompa, imputati con l'accusa di peculato, di violazione della corrispondenza e di possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio per una vicenda di “dossieraggio” illegale ai danni di diverse figure pubbliche.

<sup>83</sup> Cfr. Corte costituzionale, [sent. n. 106/2009](#), punto 3 cons. in dir.; [sent. n. 40/2012](#), punto 5 cons. in dir.; [sent. n. 24/2014](#), punto 5 cons. in dir.

<sup>84</sup> Cfr. Corte costituzionale, [sent. n. 106/2009](#), punto 4 cons. in dir.; nello stesso senso la [sent. n. 40/2012](#), punto 5 cons. in dir.

<sup>85</sup> Corte costituzionale, [sent. n. 86/1977](#), punto 8 cons. in dir.

e, in più, si sofferma specificamente sui principi che devono ispirare l'equilibrio dei rapporti tra potere esecutivo ed autorità giudiziaria. In particolare, la Corte ha chiarito che l'opposizione del segreto di Stato non ha l'effetto di inibire le indagini sul fatto di reato oggetto della *notitia criminis* di cui si occupa il pubblico ministero, impedendo di fatto l'eventuale esercizio dell'azione penale, ma ha piuttosto l'effetto di precludere all'autorità giudiziaria l'acquisizione e l'utilizzo dei possibili elementi di prova coperti da segreto.

A fronte della prospettata difesa erariale, che riteneva fosse assolutamente precluso al pubblico ministero, una volta preso atto della conferma dell'opposizione del segreto di Stato, di compiere ulteriori atti di indagine diretti ad acquisire per altre vie elementi utili all'esercizio dell'azione penale sui fatti incisi dal segreto, la Corte ha affermato che i rapporti tra potere esecutivo e giudiziario devono essere improntati al principio di legalità, e la previsione normativa stabiliva un'ipotesi di improcedibilità che doveva essere dichiarata dal giudice nel caso in cui ritenesse di non poter definire il processo in mancanza degli elementi essenziali di conoscenza sui quali fosse stato opposto e confermato il segreto<sup>86</sup>. Ma questo, ha puntualizzato la Corte, non preclude all'autorità inquirente di reperire *aliunde* elementi indiziati del tutto autonomi dagli atti e dai documenti secretati, poiché il divieto imposto riguarda soltanto «l'utilizzazione degli atti e documenti coperti da segreto sia in via diretta, ai fini di fondare su di essi l'esercizio dell'azione penale, sia in via indiretta, per trarne spunto ai fini di ulteriori atti di indagine, in quanto le eventuali risultanze sarebbero a loro volta viziate dall'illegittimità della loro origine»<sup>87</sup>. Se così non fosse, e si ritenessero in assoluto precluse all'autorità giudiziaria ulteriori indagini, si produrrebbe un'alterazione nell'equilibrio dei rapporti tra i poteri coinvolti, rapporti che devono essere improntati non solo al principio di legalità, ma anche a correttezza e lealtà, nonché all'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti<sup>88</sup>. Dal punto di vista pratico, tuttavia, può porsi il problema di determinare concretamente se gli elementi indiziati siano stati acquisiti in via autonoma o se, anche in maniera indiretta, scaturiscano invece da quelli secretati. Ed è evidente, come rileva la dottrina<sup>89</sup>, che possono esistere situazioni-limite, per le quali la valutazione di tale autonomia può essere problematica, e consentendo al pubblico ministero di portare avanti le indagini, al fine del reperimento di eventuali elementi indiziati autonomi, non si permette all'autorità giudiziaria di valutare a che punto occorre arrestarsi e far prevalere il supremo interesse alla sicurezza tutelato per il tramite del segreto<sup>90</sup>. Tra l'altro, non può tacersi neppure la difficoltà pratica di tali ulteriori indagini tese alla ricerca di mezzi di prova alternativi, che

---

<sup>86</sup> La normativa dell'epoca era contenuta nell'art. 15 della legge n. 801/1977, nonché negli artt. 202 e 256 del Codice di procedura penale riformato nel 1988.

<sup>87</sup> Corte cost., [sent. n. 110/1998](#), punto 7 cons. in dir.

<sup>88</sup> Nella di poco successiva sentenza n. 410/1998 la Corte ha risolto un ulteriore conflitto di attribuzione, insorto sempre tra il Presidente del Consiglio ed il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, in conseguenza di una reiterata richiesta di rinvio a giudizio da parte di quest'ultimo, non fondata su elementi indiziati diversi da quelli derivanti dagli atti e documenti secretati, e già dichiarati illegittimamente acquisiti dalla stessa Corte costituzionale nella [sent. n. 110/1998](#), alla quale viene fatto esplicito richiamo al fine di ribadire i confini delle attribuzioni costituzionali dei due poteri dello Stato. Nella [sent. n. 487/2000](#), invece, vengono annullati la richiesta di archiviazione presentata dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna al competente giudice per le indagini preliminari, impugnata dal Governo in quanto corredata da documenti che, ai sensi delle precedenti sentenze del 1998, non avrebbe potuto né acquisire, né utilizzare, ma che avrebbe dovuto restituire all'autorità responsabile della tutela del segreto di Stato, nonché il decreto del g.i. che disponeva l'udienza in camera di consiglio, poiché, in relazione alla assenza di valore processuale dei documenti, accertata con le sentenze del 1998, essi dovevano essere espunti dal fascicolo processuale e pertanto la Corte ne ha dichiarato l'inutilizzabilità anche ai fini dei provvedimenti consequenziali alle richieste di archiviazione e di fissazione dell'udienza in camera di consiglio, inoltrate dal pubblico ministero.

<sup>89</sup> Cfr. G. ARCONZO – I. PELLIZZONE, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte*, cit., 11 e relative ipotesi; G. DI CHIARA, *La conferma del segreto non blocca le indagini, ma la fonte segretata rimane inacquisibile*, in *Dir. pen e proc.*, 1998, 983 ss.

<sup>90</sup> Cfr. G. ARCONZO – I. PELLIZZONE, *o ult. cit.*, 11. Sull'assenza di soluzioni, nelle sentenze costituzionali citate, relativamente alla delineazione più netta dei poteri del giudice, cfr. T.F. GIUPPONI, *Ancora un conflitto in materia di segreto di Stato: i magistrati di Bologna "impugnano" e il parametro costituzionale "scivola"*, in *Giur. it.*, 2001, II, 1219 s.

sembrerebbero configurare il tentativo di una sorta di *probatio diabolica*<sup>91</sup>, e qualche perplessità può scorgersi, quindi, circa l'effettiva utilità, ai fini del procedimento, dell'ulteriore attività investigativa condotta, non potendo in ogni caso essere utilizzati elementi in qualche modo collegati con i fatti oggetto del segreto. Difatti, la Corte costituzionale, in un passaggio della [sent. n. 106/2009](#), ha escluso che l'autorità giudiziaria possa acquisire ed adoperare, a fondamento delle proprie determinazioni, elementi conoscitivi, pur *aliunde* reperiti, se e nella parte in cui investano, direttamente o indirettamente, l'oggetto del segreto<sup>92</sup>.

Nell'analizzare il rapporto tra l'interesse alla difesa dello Stato ed altri interessi di rilievo costituzionale, nella [sentenza n. 40 del 2012](#) la Corte afferma espressamente che, rispetto al valore della sicurezza, «altri valori – pure di rango costituzionale primario – sono “fisiologicamente” destinati a rimanere recessivi», e la funzionalizzazione del segreto alla tutela della *salus rei publicae* rende ragione del fatto che esso possa talvolta rappresentare uno “sbarramento” alla funzione giurisdizionale, tesa all'accertamento delle responsabilità individuali per fatti previsti come reato<sup>93</sup>. In particolare, nella sentenza viene affrontata la questione dell'interferenza con un ulteriore valore costituzionale primario, che costituisce un diritto fondamentale dell'uomo, vale a dire il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. Il dilemma che concretamente potrebbe porsi è se l'imputato possa rivelare all'Autorità giudiziaria circostanze coperte da segreto al fine di evitare una condanna ingiusta, esercitando il suo diritto di difesa, compromettendo però in tal modo la sicurezza dello Stato, oppure non rispondere, rinunciando in tal modo al diritto di difendersi<sup>94</sup>.

La Corte fa rilevare la differenza tra la normativa vigente prima della riforma del 2007 e le previsioni successive. Fino al varo dell'art. 41 della legge n. 124/2007, difatti, all'imputato veniva riconosciuta la più ampia libertà di articolare la propria difesa, potendo egli rendere tutte le dichiarazioni necessarie a provare la propria innocenza, anche se implicanti la rivelazione di informazioni segretate, senza incorrere nel reato di cui all'art. 261 c.p. (*Rivelazione di segreti di Stato*) poiché la sua condotta sarebbe stata scriminata, sulla base dell'art. 51 c.p., dall'esercizio del diritto di difesa. La normativa del 2007 ha, però, innovato le disposizioni e, sebbene l'art. 202 c.p.p. continui a riferire esclusivamente al testimone il divieto di rendere dichiarazioni su fatti coperti dal segreto e l'ipotesi di chiusura del processo eventualmente connessa<sup>95</sup>, è stata aggiunta la previsione del citato art. 41. Esso stabilisce che «ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati ed agli incaricati di pubblico

---

<sup>91</sup> Come la definisce A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 39, mentre T. F. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice e “parte” in tema di segreto di Stato. Le sentenze nn. 110 e 410 del 1998*, in *Giur. cost.*, 2/1999, 1231 parla di «un'ipotesi molto astratta».

<sup>92</sup> [Sent. n. 106/2009](#), punto 10 cons. in dir., in riferimento all'utilizzabilità processuale del contenuto delle intercettazioni telefoniche disposte dagli inquirenti sulle utenze dell'allora SISMI. Sul punto cfr., altresì, G. ARCONZO – I. PELLIZZONE, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte*, cit., 12. Ad ogni modo, i principi enunciati dalla Corte risultano ora ribaditi nel nuovo testo dell'art. 202 c. , novellato dall'art. 40 della legge n. 124/2007, ed in quello dell'art. 41 della medesima legge, che, con analoga formulazione, affermano che «l'opposizione del segreto di Stato, confermata con atto motivato del Presidente del Consiglio dei Ministri, inibisce all'autorità giudiziaria l'acquisizione e l'utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte da segreto (comma 5)» e che «non è, in ogni caso precluso all'autorità giudiziaria di procedere in base ad elementi autonomi e indipendenti dagli atti, documenti e cose coperti da segreto» (comma 6).

<sup>93</sup> Cfr. [sentenza n. 40/2012](#), punto 5 cons. in dir.

<sup>94</sup> Cfr. T. SCOVAZZI, *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni tra servizi informativi italiani e stranieri?*, in *Riv. dir. internaz.*, 4/2009, 968 sottolinea come potrebbe accadere che un imputato possa risultare innocente poiché un importante documento o testimonianza a suo carico non sia acquisibile agli atti, ed in tal caso il segreto di Stato porterebbe all'impunità di chi se ne avvantaggia, mentre, per converso, potrebbe accadere il contrario ed un imputato risultare colpevole per via della mancata acquisizione di un elemento istruttorio a suo scarico.

<sup>95</sup> L'art. 202 c. , come modificato dall'art. 40 della legge n. 124/2007 prevede che espressamente che «I pubblici ufficiali i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato». In caso di opposizione del segreto, l'autorità giudiziaria deve informare il Presidente del Consiglio ai fine dell'eventuale conferma, e «laddove il segreto sia confermato e per la definizione del processo risulti essenziale la conoscenza di quanto coperto dal segreto di Stato, il giudice dichiara non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato».

servizio è fatto divieto di riferire riguardo a fatti coperti da segreto»<sup>96</sup>. La disposizione, pur in assenza di espliciti riferimenti letterali, viene intesa dalla Consulta come riferita anche all'imputato ed all'indagato<sup>97</sup>, i quali devono quindi opporre il segreto di Stato ed essere, però, al tempo stesso sottratti al rischio di ingiusta condanna – attraverso la previsione della dichiarazione di non doversi procedere, previo vaglio di “essenzialità”, ai fini del processo, delle informazioni segretate, rimesso all'autorità giudiziaria – per non aver potuto utilizzare elementi indispensabili per la loro difesa<sup>98</sup>.

La Corte fa rilevare, quindi, come il legislatore abbia in tal modo dato esplicita prevalenza all'esigenza di «autoconservazione dello Stato» e della sicurezza rispetto al diritto inviolabile di difesa. E da ultimo – [sent. n. 24/2014](#) – ha ribadito che non si può scorgere in tale prevalenza «alcuna antinomia con i concorrenti principi costituzionali, proprio perché un tale esito [...] non è altro che il portato della già evidenziata preminenza dell'interesse della sicurezza nazionale [...] rispetto alle esigenze dell'accertamento giurisdizionale»<sup>99</sup>.

### 5. Segue: definizione dei limiti all'opposizione del segreto di Stato

Nella sentenza del 1977 la Corte si sofferma altresì sull'individuazione di taluni limiti all'apposizione del segreto di Stato, così da circoscrivere, in termini democratici, i poteri del *dominus* di tale strumento ed evitare possibili arbitrii ed ogni eventuale abuso o uso improprio dello stesso. L'autorità competente, pertanto, non può risultare totalmente irresponsabile. A tal proposito, con una statuizione additiva, la Corte ha imposto l'obbligo per il Presidente del Consiglio, in seguito ad una richiesta di conferma dell'opposizione del segreto di Stato, di fornire, entro un termine ragionevole, una risposta fondata sulle “ragioni essenziali” del provvedimento che decide in via definitiva sul mantenimento del segreto. Il controllo esercitabile sulla responsabilità del Governo spetta al Parlamento, a cui il primo è legato dal rapporto fiduciario, poiché è davanti alla rappresentanza del popolo che devono essere vagliate nel merito le più alte e più gravi decisioni dell'esecutivo – quali sono, per l'appunto, quelle sul segreto di Stato – ed in cui esso deve dar conto del proprio operato. Si

---

<sup>96</sup> La norma procede, poi, prevedendo che, in ogni stato e grado del procedimento penale, laddove sia stato opposto il segreto di Stato, «l'autorità giudiziaria nel informa il Presidente del Consiglio, nella sua qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, per le eventuali deliberazioni di sua competenza» (comma 1) e, ricalcando in parte le previsioni del novellato art. 202 c. , stabilisce che, nel caso di opposizione del segreto di Stato, l'Autorità giudiziaria dovrà chiederne conferma al Presidente del Consiglio soltanto nel caso in cui ritenga «essenziale» per la definizione del processo, l'apprensione di quanto coperto da segreto.

<sup>97</sup> Sulla portata generale del vincolo del riserbo di cui all'art. 41, l. n. 124/2007 cfr. la [sentenza n. 40/2012](#), punti 6.1 e 6.4 cons. in dir. e, già in precedenza, la [sent. n. 106/2009](#), punto 11 cons. in dir.

<sup>98</sup> In dottrina vi è chi criticamente ritiene, già dal breve inciso della [sent. 106/2009](#) – punto 11 cons. in dir. –, che la Corte costituzionale, in tema di diritto di difesa e segreto di Stato abbia elargito gratuitamente «un'interpretazione “additiva” del tutto inedita e quanto meno discutibile e frettolosa, dell'ambito applicativo dell'art. 41, comma 1, legge n. 124/2007»: V. FANCHIOTTI, *Il gusto (amaro) del segreto*, cit., 1034. L'inclusione degli imputati e degli indagati nel novero dei destinatari dell'obbligo di non rivelare i segreti è, pertanto, definita del tutto inopinata ed arbitraria: ID., *Stato di diritto e ragion di Stato: il caso Abu Omar e la Consulta*, in *Questione giustizia*, 3/2009, 10 s.

<sup>99</sup> Si tratta di un tema che ha destato numerose critiche in dottrina, in relazione all'interpretazione che ne è stata fatta dalla Corte costituzionale, ma il cui approfondimento richiederebbe inevitabilmente spazi ben più ampi e specifici, rispetto a quelli del presente lavoro, in cui ci si è pertanto limitati soltanto ad alcuni cenni. Sul punto, *ex multis*, v. M. PANZAVOLTA, *La Corte costituzionale e la cortina del segreto (dell'imputato) sull'accusa di attività “deviata” dei servizi segreti*, in *Cass. pen.*, 10/2012, 3275 ss.; A. PACE, *Sull'asserita applicabilità all'imputato dell'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto e sull'inesistenza dei “fatti eversivi” come autonoma fattispecie di reato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](#), 1 ss. (ed ora anche in *Giur. cost.*, 1/2012, 526 ss.); G. SICA, *Il segreto di Stato e l'imputato nel processo penale. Commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 2012*, in [www.federalismi.it](#), 17/2012; A. CERRUTI, *Delle condizioni soggettive dell'opposizione del segreto di Stato: vecchi problemi, nuovi bilanciamenti, medesimi limiti*, in *Giur. it.*, 1/2013, 35 ss.; A. MASARACCHIA, *Diritto alla prova dell'imputato e segreto di Stato: corsi e ricorsi storici di una questione definitivamente chiarita*, in *Giur. cost.*, 3/2007, 2343 ss.

tratta, pertanto, di un controllo politico, suscettibile di sfociare anche nell'estrema "sanzione" della sfiducia al Governo<sup>100</sup>.

L'esplicazione delle "ragioni essenziali" che hanno indotto la valutazione del Presidente del Consiglio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato, come il segreto, serve, a parere della Corte, a chiarire quella che, come in precedenza accennato, costituisce una valutazione ampiamente discrezionale, che supera l'ambito di una discrezionalità puramente amministrativa in quanto è attinente all'ambito supremo della *salus rei publicae*. E tale chiarimento è principalmente destinato al compimento del sindacato "politico" da parte del Parlamento sul merito di tali "alte e gravi" decisioni, mentre la Corte ha sottolineato come debba escludersi «qualsiasi sindacato giurisdizionale non solo sull'*an*, ma anche sul *quomodo* del potere di segretazione»<sup>101</sup>, poiché, data la loro natura politica, non si tratta di valutazioni che possano competere all'autorità giudiziaria, la quale, d'altra parte, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale a cui si è fatto cenno, può proseguire il procedimento penale se sussistono ulteriori utili elementi di prova, non legati in alcun modo a quelli segreti.

L'impianto prefigurato dalla [sentenza n. 86/1977](#) ha notevolmente ispirato la di poco successiva disciplina positiva del segreto di Stato e dei servizi di informazione e sicurezza, intervenuta con la legge n. 801 del 1977, tra l'altro sotto il profilo del controllo parlamentare sull'apposizione e sulla conferma dell'opposizione del segreto di Stato, tramite l'introduzione del Co.pa.co. (*Comitato parlamentare di controllo*)<sup>102</sup>, divenuto Co.pa.si.R. (*Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*)<sup>103</sup> con la legge n. 124 del 2007, e tramite la espressa previsione dell'obbligo di motivare e di comunicare al Comitato ogni ipotesi di conferma dell'opposizione del segreto di Stato, finalizzata a rendere le ragioni "essenziali" delle scelte del Governo, allo scopo di consentire la verifica parlamentare delle stesse. La normativa è stata da ultimo rafforzata dalla legge n. 133/2012, che ha previsto che il Presidente del Consiglio, su richiesta del Presidente del Co.pa.si.R., debba esporre, in un'apposita seduta segreta, il quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto. Nonostante tali previsioni, tuttavia, non si può fare a meno di segnalare, fin d'ora, come in realtà il controllo parlamentare ed i suoi effetti siano caratterizzati da ben scarsa incisività.

L'imposizione dell'obbligo di rendere le "ragioni essenziali", come si vedrà a breve, reca con sé un'ulteriore questione, attinente al controllo della ragionevolezza della decisione relativa all'apposizione o alla conferma dell'opposizione del segreto di Stato, ed al ruolo che in proposito riveste, oltre al Parlamento, anche la Corte costituzionale.

Un'ulteriore limitazione alla possibilità di apporre e di confermare l'opposizione del segreto di Stato è stata individuata dalla Corte fin dalla prima decisione di riferimento in materia ed è successivamente stata fissata dal legislatore, dapprima nell'art. 12, ultimo comma, della legge n. 801/1977 ed in seguito dall'art. 39, comma 11, della legge n. 124/2007. Si tratta, in particolare, dell'impossibilità di invocare il segreto a copertura di fatti eversivi dell'ordine costituzionale<sup>104</sup>. La *ratio* di tale principio risulta evidente: il segreto non potrebbe essere invocato a copertura di fatti che

---

<sup>100</sup> La sentenza del 1977 fa riferimento anche alla possibile messa in stato di accusa dei componenti dell'esecutivo, ora com'è noto non più prevista in seguito alla riforma del 1989.

<sup>101</sup> [Sentenza n. 106/2009](#), punto 3 cons. in dir.; ma il concetto viene ribadito anche nella [sentenza n. 40/2012](#), punto 5 cons. in dir.

<sup>102</sup> Art. 11, legge n. 801/1977.

<sup>103</sup> Articoli 30-38, legge n. 124/2007, come modificata dalla legge n. 133/2012.

<sup>104</sup> La novella del 2007 (art. 39, comma 11) ha altresì esteso il divieto di segretazione a documenti, atti, notizie, cose e quant'altro riguardi fatti di terrorismo e fatti costituenti i delitti di cui agli articoli 285 (*Devastazione, saccheggio e strage*), 416-bis (*Associazione di tipo mafioso*), 416-ter (*Scambio elettorale politico-mafioso*) e 422 (*Strage*) del codice penale, oltre che a fatti relativi alle condotte extrafunzionali degli appartenenti ai servizi segreti, tenute in violazione, in assenza o oltrepasando i limiti delle immunità funzionali previste dalla legge n. 124/2007 (artt. 17 ss.).

costituiscono un pregiudizio per quegli stessi valori alla cui protezione il segreto di Stato è preordinato<sup>105</sup>.

In alcuni passaggi delle sue più recenti sentenze (in particolare la [n. 106 del 2009](#) e la [n. 40 del 2012](#)) la Corte ha precisato la propria interpretazione in merito ai fatti suscettibili di integrare un'eversione dell'ordine costituzionale. La vicenda processuale, com'è noto, scaturiva dal caso del rapimento, risalente al 2003, di Osama Mustafa Hassan Nasr, *alias* Abu Omar, imam di una moschea di Milano, avvenuto ad opera dei servizi segreti americani, in collaborazione con alcuni agenti dei servizi italiani, affinché fosse tradotto in uno Stato estero e qui sottoposto ad interrogatorio allo scopo di estorcere informazioni utili nella lotta al terrorismo, anche tramite l'applicazione di pratiche di tortura<sup>106</sup>. Si trattava di un episodio da inquadrare nel più ampio programma delle c.d. *extraordinary renditions*, messo in atto dagli Stati Uniti all'indomani degli attentati terroristici del 2001<sup>107</sup>.

La Procura della Repubblica di Milano, che indagava sulla vicenda del rapimento, aveva sollevato un conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio in seguito alla conferma, da parte di quest'ultimo, del segreto di Stato opposto in giudizio da alcuni imputati. A parere della magistratura ricorrente, il caso di specie, in quanto integrante una palese violazione della libertà personale di cui all'art. 13 Cost., avrebbe dovuto essere considerato come «fatto eversivo dell'ordine costituzionale», con la conseguente inopponibilità del segreto di Stato, poiché fatti eversivi sarebbero non solo quelli diretti a sovvertire l'organizzazione dell'ordinamento statale, ma altresì quelli tesi a frustrare qualsiasi principio costituzionale supremo ed i diritti fondamentali dell'uomo.

La Corte costituzionale ha raggiunto delle conclusioni del tutto opposte a quelle della Procura milanese. Pur ammettendo di convenire con le risoluzioni del Parlamento europeo che riconoscono la contrarietà delle cc.dd. “consegne straordinarie” alle tradizioni costituzionali ed ai principi di diritto degli Stati membri dell'Unione europea, ha adottato una definizione maggiormente restrittiva del concetto di “fatti eversivi”, escludendo che il fatto “sequestro di persona” fosse riconducibile ad esso. A parere del giudice delle leggi, difatti, si configura un'eversione dell'ordine costituzionale in presenza di un fatto necessariamente preordinato «a sovvertire l'ordine democratico o le Istituzioni della Repubblica, ovvero a recare offesa al bene primario della personalità internazionale dello Stato» e pertanto un singolo atto delittuoso, per quanto grave, non sarebbe da solo in grado di integrare un fatto eversivo dell'ordine costituzionale «se non idoneo a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle Istituzioni democratiche»<sup>108</sup>; né un fatto che, a parere del ricorrente, si ponga «ai confini dell'eversione costituzionale» potrebbe essere in grado di far scattare il limite di cui all'art.

---

<sup>105</sup> Cfr. C. BONZANO, voce *Segreto*, XI) Tutela processuale del segreto di Stato, in *Enc. giur.*, XXVIII, Roma, 2001, 6; F. MASTROPAOLO, *La disciplina dei segreti di Stato e d'ufficio e i suoi riflessi nel processo e nell'inchiesta parlamentare*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1971, 232 s.; ID., *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, in AA.VV., *Segreto di Stato e servizi per le informazioni e la sicurezza: commento alla Legge 24 ottobre 1977, n. 801*, Roma, 1978, 54.

<sup>106</sup> Per un'ampia ricostruzione critica dell'intricata vicenda giudiziaria connessa al rapimento di Abu Omar, v., *ex multis*, A. SPATARO, *Segreto di Stato e ricadute sulle indagini giudiziarie*, in A. TORRE (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 31 ss.

<sup>107</sup> Per più diffusi riferimenti al programma delle *extraordinary renditions to torture*, v., ad esempio, T. SCOVAZZI, *La Repubblica riconosce e garantisce*, cit., 968 ss.; V. FANCHIOTTI, *Il gusto (amaro) del segreto*, cit., 1033 ss.

<sup>108</sup> [Sentenza n. 106/2009](#), punto 8.5 cons. in dir. A supporto della propria tesi la Corte reca una massima della Cassazione (Cass., sez. I penale, n. 11382/1987) che individua la finalità di eversione dell'ordine costituzionale nell'intento di «sovvertire l'ordinamento costituzionale e di travolgere l'assetto pluralistico e democratico dello Stato, disarticolandone le strutture, impedendone il funzionamento o deviandolo dai principi fondamentali che costituiscono l'essenza dell'ordinamento costituzionale». Dal punto di vista formale, invece, la Corte rilevava innanzitutto una contraddizione nella tesi della Procura, la quale, da un lato, sosteneva l'eversività del fatto, mentre dall'altro contestava agli imputati il sequestro di persona “semplice”, di cui all'art. 605 c. , e non quello a scopo di terrorismo o di eversione, di cui all'art. 289 *bis* c. In secondo luogo, sottolineava come il segreto, in realtà, non riguardasse il fatto di reato-sequestro di persona, ma soltanto le fonti di prova, attinenti a rapporti tra servizi italiani e stranieri ed alle concrete modalità operative del SISMI, pur se collegate al fatto di reato stesso.

39, comma 11, della legge n. 124 del 2007, essendo piuttosto necessario che esso oltrepassi tali confini<sup>109</sup>.

La lettura fornita dalla Corte dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale ha suscitato opinioni contrapposte in dottrina. Da un lato vi è chi ne condivide le conclusioni<sup>110</sup>, ritenendo che la nozione di "ordine costituzionale" non si possa estendere oltre il riferimento all'aspetto strutturale/istituzionale della Repubblica, fino a comprendere tutti i diritti costituzionalmente protetti che incarnano l'essenza dei valori supremi, poiché in tal modo si estenderebbe la categoria dei fatti eversivi al di là dei delitti già legislativamente previsti come eversivi e lesivi della personalità interna ed internazionale dello Stato; senza contare che opinare diversamente significherebbe considerare come "plurioffensivo" ogni reato contro la persona, nel senso di intenderlo come lesivo dell'individuo ed al tempo stesso come eversivo dell'ordine costituzionale, rievocando sostanzialmente la concezione sottesa al Codice Rocco, per cui lo Stato era inteso come soggetto passivo di tutti i delitti<sup>111</sup>. In tal senso, la sentenza sembrerebbe coerente con l'idea che il segreto di Stato non sia strumentale alla protezione di diritti o valori particolari, quanto piuttosto del «complesso di valori che danno contenuto all'unità politica»<sup>112</sup>.

Al contrario, secondo altri<sup>113</sup>, per fatti eversivi dell'ordine costituzionale dovrebbero intendersi non soltanto i delitti contro la personalità interna o internazionale dello Stato, ma anche le gravi violazioni dei diritti umani, poiché anch'essi fondano il c.d. ordine costituzionale in senso normativo, in quanto attinenti all'essenza dei valori supremi del nostro sistema costituzionale. Inoltre, deporrebbe in tal senso anche il riferimento fatto dalla Corte nella [sent. n. 86/1977](#) alla tutela dei valori fondamentali dello Stato-comunità, e non soltanto dello Stato-apparato e della sua organizzazione. In favore di tale interpretazione viene, altresì, intesa la dottrina dei "principi supremi" quali limiti assoluti ed impliciti alla revisione costituzionale, in quanto cardini dell'impalcatura costituzionale, elaborata dalla Corte a partire dalla sent. [n. 1146/1988](#). Secondo tale impostazione, la nozione di ordine costituzionale dovrebbe ricomprendere la tutela della libertà personale, domiciliare e di

---

<sup>109</sup> Cfr. [sentenza n. 40/2012](#), punto 12 cons. in dir. La procura ricorrente aveva sostenuto che l'attività di dossieraggio illegale contestata agli imputati, condotta nei confronti di magistrati, funzionari, giornalisti, giustificata soltanto in relazione alle loro idee politiche e tesa al loro discredito, fosse «un'attività deviata», per la sua gravità «ai confini dell'eversione costituzionale» e pertanto in alcun modo suscettibile di essere coperta da segreto di Stato (punto 4.1 ritenuto in fatto), mentre la Corte ha invece ritenuto che il capo di imputazione formulato (peculato aggravato dalla finalità di eseguire altri reati) non fosse tale da configurare un fatto in grado di "superare" i confini dell'eversione costituzionale.

<sup>110</sup> Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](#), 31 luglio 2009.

<sup>111</sup> Cfr. F. RAMACCI, *Segreto di Stato*, cit., 1019.

<sup>112</sup> In tal senso A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 47 e 9 ss.

<sup>113</sup> In particolare, A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato*, cit., 4059 ss. e 4063 ss.; ID., *I "fatti eversivi dell'ordine costituzionale nella legge n. 801 del 1977 e nella legge n. 124 del 2007*, in G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, Napoli, 2009, in part. 1110 ss.; ID., *La Corte di cassazione e i "fatti eversivi dell'ordine costituzionale". Osservazione a Cass. sent. n. 46340 del 2012*, in *Giur. cost.*, 1/2014, 582 ss. e in *Osservatorio costituzionale AIC*, giugno 2014. Condivide espressamente, V. FANCHIOTTI, *Stato di diritto e ragion di Stato*, cit., 13. Criticano l'interpretazione restrittiva della Corte riguardo ai "fatti eversivi" anche A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione e innovazione*, cit., 1008; G. SALVI, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in *Cass. pen.*, 10/2009, 3759; A. MARI, *Segreto di Stato: la Corte costituzionale conferma la non conoscibilità degli arcana imperii*, in *Cass. pen.*, 11/2012, 3934; A. BARDUSCO, *Corte costituzionale e segreto di Stato: il caso Abu Omar*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, cit., 637 ss.; T.F. GIUPPONI, *"A ciascuno il suo". L'attività dei servizi di informazione e la disciplina del segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte*, in *Quad. cost.*, 2/2012, 404 ss. e in [www.forumcostituzionale.it](#); R. ORLANDI, *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 3/2012, 2329 ss, che critica la mancata presa di posizione della Corte e ed il mancato riconoscimento come "fatti eversivi" anche di condotte potenzialmente tali, come quelle sulle quali verteva la vicenda processuale; ancora più critica, sul punto, l'opinione di T. SCOVAZZI, *La Repubblica riconosce e garantisce*, cit., 983, che non ritiene persuasiva la conclusione della Corte che i fatti non fossero eversivi perché costituenti un singolo episodio delittuoso in quanto, ai fini della valutazione sull'esistenza di un fenomeno eversivo e, pertanto, sull'opponibilità del segreto, rileva la presunta esistenza di un programma condotto su scala internazionale, di cui il singolo episodio è parte, poiché altrimenti si ammetterebbe che il segreto possa coprire anche «le più disgustose violazioni dei diritti umani, purché esse siano previste nell'ambito di relazioni tra i servizi informativi e di sicurezza italiani e quelli stranieri» (*ivi*, 985).

comunicazione (artt. 13, 14 e 15 Cost.), al fine di sottrarre i fatti relativi alle possibilità di segretazione, ma potrebbe estendersi anche ad altri principi e valori fondamentali<sup>114</sup>, al fine di evitare di giungere alla conclusione che «esistono valori costituzionali supremi che sono “più supremi” di altri»<sup>115</sup>. La soluzione della Corte, secondo quest'altra prospettiva, sarebbe pertanto «sciatta e molto deludente», poiché avrebbe del tutto trascurato l'esistenza dei diritti umani, con conseguente *vulnus* non solo dell'art. 2 Cost., ma anche dell'ordinamento internazionale generale e pattizio<sup>116</sup>.

Ed in effetti, per quanto si possa anche concordare col fatto che un singolo atto delittuoso di per sé possa non essere sufficiente ad integrare un fatto eversivo, tuttavia non si può fare a meno di chiedersi se la privazione della libertà di un soggetto, per di più agevolata da organi dello Stato ed allo scopo di estorcere informazioni mediante tortura, sia conforme ad un ordinamento che si professi democratico, costituzionale e garante dei diritti inviolabili dell'uomo o non sia piuttosto una condotta che ne mina e ne intacca nel profondo le fondamenta democratiche.

#### 6. Sistema dei controlli, tra Parlamento e Corte costituzionale

Un tema sicuramente centrale, nell'analisi del segreto di Stato nella prospettiva della democrazia rappresentativa, è quello dei controlli esercitabili sugli atti di segretazione, dei soggetti che sono abilitati a compierli, delle modalità con cui essi si svolgono e della loro efficacia, nonché delle loro possibili conseguenze.

Come in precedenza accennato, sia la giurisprudenza della Corte che la successiva normativa, al fine di favorire, per quanto possibile, l'obiettivo della trasparenza democratica e della controllabilità delle scelte del potere, in un settore tanto delicato – in cui la conoscibilità indiscriminata degli specifici aspetti dell'attività di *intelligence* o di determinati documenti, atti o notizie rischierebbe di frustrare in radice le ragioni e gli scopi del segreto –, hanno previsto che della conferma dell'opposizione del segreto di Stato il Presidente del Consiglio debba fornire una motivazione, indicandone le “ragioni essenziali” poste alla base.

La questione che conseguentemente si è posta ha riguardato l'esigenza di individuare il soggetto eventualmente legittimato a vagliare nel merito la ragionevolezza e la proporzionalità delle scelte operate dall'esecutivo in relazione alla conferma dell'opposizione del segreto di Stato, ed in particolare il ruolo rivestito in proposito dalla Corte costituzionale. La prospettiva delineata sul punto dalla stessa Corte, alla luce delle sue più recenti pronunce, non ha mancato di riscuotere diffuse critiche in dottrina, per via della configurazione “prudente”<sup>117</sup> data al proprio ruolo di controllo, circoscritto ai soli profili esteriori e formali, della parallela valorizzazione del sindacato parlamentare delle scelte politiche compiute dal governo in questa materia, nonché della esplicita esclusione di ogni sindacato giurisdizionale sul “se” e sul “come” del potere di segretazione<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> Così A. PACE, *Sull'asserita applicabilità all'imputato*, cit., 7, rispondendo alle critiche mosse da A. ANZON DEMMIG, *Il segreto di Stato ancora una volta*, cit., 11. Pace ritiene altresì errata l'ulteriore obiezione di Anzon che la mancata identificazione dei fatti eversivi con puntuali fattispecie contrasti col principio di tassatività dei reati (*ivi*, 6 s.), poiché il concetto non pretende di delineare specifiche fattispecie criminose – tant'è che quando fu usato per la prima volta dalla Corte neppure esistevano ipotesi di reato del genere –, ma ha l'obiettivo di qualificare come eversive svariate fattispecie di reato che nel caso concreto siano ritenute idonee a ledere «il nucleo fondamentale dei valori costituzionali [...] quale si andrà evolvendo nella giurisprudenza costituzionale con la mutata sensibilità dei consociati» (*ibidem*).

<sup>115</sup> Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Il segreto di Stato ancora una volta*, cit., 11.

<sup>116</sup> A. BARDUSCO, *Corte costituzionale e segreto di Stato*, cit., 642 s.

<sup>117</sup> Cfr. F.G. PIZZETTI, *Il più recente orientamento della Corte costituzionale nel caso abu omar: novità sul segreto di Stato?*, in *Processo penale e giustizia*, 6/2014, 133. In tal senso cfr. anche T.F. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato*, cit., 45; G. ARCONZO – I. PELLIZZONE, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza*, cit., 16 s.

<sup>118</sup> Opinare diversamente, secondo la Corte, cioè sostenere la possibilità di un controllo giurisdizionale su un atto ampiamente discrezionale ed avente «natura esclusivamente politica», «significherebbe capovolgere taluni criteri essenziali del nostro ordinamento», tra i quali quello che non consente «al potere giurisdizionale di sostituirsi al potere esecutivo»: [sentenza n. 106/2009](#), punto 3 cons. in dir. In dottrina, sposa in pieno la tesi della Corte C. BONZANO, *La Consulta “suggerisce” una tutela oggettiva ed assoluta del segreto di Stato nel processo penale*, in *Dir. pen. e processo*, 2/2013, 313, il quale afferma che «il confine tra l'uso legittimo e quello “abusivo” del segreto non può essere presidiato,

Si è visto come già nella sentenza [n. 86 del 1977](#) la Corte abbia sottolineato che l'individuazione di ciò che possa configurare un rischio per la sicurezza dello Stato sia una scelta politica discrezionale, proprio in relazione alla natura dell'interesse protetto, e sia pertanto spettante al Presidente del Consiglio. L'autorità competente, tuttavia, non può esercitare un siffatto potere svincolata da qualsiasi controllo ed in modo potenzialmente arbitrario, ma deve dar conto di tali delicate ed eccezionali decisioni dinanzi all'istituzione che incarna la rappresentanza popolare, il Parlamento.

L'organo parlamentare cui la normativa affida il compito di contestare, sul piano politico, l'esercizio del potere di segretezza del Presidente del Consiglio è attualmente il Co.pa.si.R., previsto dagli articoli 30 e seguenti della legge n. 124/2007, che ha sostituito l'organo precedentemente previsto dalla legge n. 801/1977, e che di recente è stato oggetto di talune modifiche, intervenute ad opera della legge n. 133/2012<sup>119</sup>. Il suo compito specifico, ai sensi dell'art. 30, è quello di verificare «in modo sistematico e continuativo, che l'attività del Sistema di informazioni per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni». La legge del 2007 (e prima ancora quella del 1977) prevede che in ogni caso in cui il Presidente del Consiglio apponga, o successivamente confermi il segreto opposto in giudizio da testimoni o imputati, debba darne comunicazione al Comitato parlamentare, indicandone, come accennato, le «ragioni essenziali». Il Comitato ha poi il compito di riferire alle Camere per le «conseguenti valutazioni», laddove ritenga infondata l'opposizione del segreto.

Tra le diverse modifiche introdotte dalla normativa del 2012, nell'ottica di un rafforzamento dei poteri di controllo del Co.pa.si.R., va ricordata in particolare la previsione, di cui si è già detto, della possibilità che, su richiesta del Presidente del Comitato, il Presidente del Consiglio sia chiamato ad esporre, in un'apposita seduta segreta, «il quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato»<sup>120</sup>. Si tratta di una formulazione che dovrebbe contribuire a bilanciare ragionevolmente le prerogative spettanti al Governo in tema di sicurezza nazionale e segreto di Stato, e l'indefettibile esigenza di controllo democratico<sup>121</sup>.

Sebbene la riforma intervenuta, con il complesso degli emendamenti e delle innovazioni apportate alla normativa del 2007, vada nel senso di un potenziamento dell'effettività del controllo parlamentare sul segreto di Stato, rendendo più trasparenti e condivisi tra Governo e Co.pa.si.R. i

---

quanto meno in via immediata dall'autorità giudiziaria. Le stesse esigenze di tutela degli *arcana* [...] impongono che quel presidio sia affidato al Parlamento in via preventiva (mediante l'imposizione di limiti al segreto) e successiva (attraverso il controllo, che segue all'eventuale conferma da parte dell'esecutivo)» (*ibidem*). La tenuta del sistema sarebbe, infine, garantita dalla Consulta, legittimata ad intervenire come giudice del conflitto e del segreto.

<sup>119</sup> Cfr. G. CAMPANELLI, *Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica nella legge 3 agosto 2007, n. 124*, in *Quad. cost.*, 2/2008, 372-374; S. GAMBACURTA, *Il controllo parlamentare*, in G. SCANDONE – S. GAMBACURTA – G. SCANDONE – M. VALENTINI (a cura di), *I servizi di informazione ed il segreto di Stato*, cit., 364 ss.; N. LUPO, *Dalla pubblicità della vita democratica*, cit., 791 ss.; T.F. GIUPPONI, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Sulle modifiche intervenute con la legge n. 133/2012, v. diffusamente M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 1/2014; G. SCACCIA, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133 del 2012*, in *Dir. soc.*, 3/2012, 614 ss.; ma cfr. anche M. PANZAVOLTA, *La Corte costituzionale e la cortina del segreto*, cit., 3293 s., nota 76; A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione ed innovazione*, cit., 999 ss.; A. CORNELI, *I servizi segreti "sterzano" verso il Parlamento nella ricerca di un nuovo equilibrio tra i poteri*, in *Guida al diritto*, 38/2012, 11-12.

<sup>120</sup> Ciò secondo quanto ora previsto dal comma 5 dell'art. 40, legge n. 124/2007 (art.10, legge n. 133/2012) e dal comma 9 dell'art. 41, legge n. 124/2007 (art. 11, legge n. 133/2012). Tende al rafforzamento dei poteri di controllo del Co.pa.si.R. anche l'abbassamento del *quorum*, previsto dal comma 9 dell'art. 31 della legge n. 124/2007 (come modificato dall'art. 6 della legge di riforma), affinché si possa vietare al Governo di opporre l'esigenza di riservatezza laddove il Comitato abbia disposto indagini sulla rispondenza dei comportamenti di appartenenti ai servizi ai compiti istituzionali previsti dalla legge. Tale soglia è stata portata dall'unanimità alla maggioranza dei due terzi dei componenti del Comitato. Sempre in tema di indagini del Co.pa.si.R. sulle condotte illegittime o irregolari degli appartenenti, o degli ex appartenenti, ai servizi di *intelligence* è stato previsto che possa richiedere al Presidente del Consiglio di svolgere inchieste interne, le cui relazioni conclusive dovranno essere trasmesse informa integrale al Comitato (art. 34, legge n. 124/2007, come sostituito dall'art. 8 della legge di riforma).

<sup>121</sup> Cfr. G. SCACCIA, *Intelligence e segreto di Stato*, cit., 615.

giudizi sulle ipotesi di segretezza messe in atto, in particolare attraverso la possibilità attribuita al Comitato di esaminare “nel merito” la decisione di conferma del segreto, sono individuabili alcuni aspetti critici, che sembrano confermare l’insufficienza del solo controllo politico-parlamentare. Neanche la recente riforma è stata, ad esempio, in grado di ovviare ad alcune incongruenze emerse nella prassi del controllo *ex post* del Parlamento sul segreto di Stato, come la coincidenza, talvolta verificatasi, tra chi è chiamato ad apporre o confermare l’opposizione del segreto, e chi è in seguito chiamato a vagliare tale scelta. La previsione di una espressa “clausola di incompatibilità” tra gli incarichi apicali di governo, che implicano inevitabilmente l’assunzione o la condivisione delle decisioni sulla segretezza, e successivi incarichi di controllo di tali decisioni consentirebbe di evitare delle situazioni in cui i medesimi soggetti siano potenzialmente chiamati prima ad assumere le decisioni sul segreto ed in seguito a controllarle, senza contare che l’impossibile coincidenza tra *controllati* e *controllori* fornirebbe ai cittadini maggiori garanzie di imparzialità ed obiettività della stessa attività di verifica<sup>122</sup>.

L’esposizione del “quadro informativo idoneo” da parte del Presidente del Consiglio, inoltre, è subordinata all’esplicita richiesta del Presidente del Co.pa.si.R., la quale, per ipotesi, potrebbe anche mancare<sup>123</sup>. Senza contare che è assente anche la specifica indicazione di un lasso temporale fisso entro il quale il Comitato possa esercitare il proprio controllo, con la conseguenza che quest’ultimo potrebbe avvenire a distanza di anni o non avvenire affatto; né esistono regole che sanzino l’inottemperanza del Governo a sottoporsi allo scrutinio parlamentare<sup>124</sup>. Inoltre, per quanto le circostanze che il presidente del Comitato, per esplicita previsione legislativa (art. 30, comma 3, legge n. 124/2007), debba essere eletto fra i membri dell’opposizione – e sia pertanto sciolto dal rapporto fiduciario con il Governo – e che il Co.pa.si.R. abbia una composizione paritaria tra maggioranza ed opposizione rappresentino elementi che depongono a favore di una maggiore incisività del sindacato parlamentare e possano avvalorare l’idea che la sede privilegiata ed esclusiva delle decisioni politiche sul segreto sia quella parlamentare<sup>125</sup>, non si può tuttavia escludere che alla fine il controllo di tale organo risulti privo dell’efficacia e dell’effettività auspiccate<sup>126</sup>.

È evidente, quindi, come non si possa negare un ruolo centrale del giudice costituzionale nella materia dei controlli sul segreto di Stato, anche perché diversi ne sarebbero l’oggetto, la funzione e l’esito rispetto a quello parlamentare.

Il Co.pa.si.R., difatti, vaglia dal punto di vista politico la correttezza delle decisioni assunte dal Presidente del Consiglio sul segreto ed attraverso la comunicazione a ciascuna delle Camere, in caso di giudizio negativo sulla fondatezza dell’opposizione, potrebbe innescare delle “censure politiche”, suscettibili di condurre, eventualmente, alle dimissioni dell’esecutivo, tramite un voto di sfiducia. Tuttavia, le determinazioni del Comitato, ed anche l’eventuale sfiducia parlamentare, non sono in

<sup>122</sup> In tal senso, A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione ed innovazione*, cit., 1001 s., la quale richiama l’esempio del II Governo Prodi (2006-2008), che aveva confermato l’esistenza del segreto di Stato a proposito della “consegna straordinaria” di Abu Omar, e del quale erano stati vicepresidenti gli onorevoli Rutelli (poi Presidente del Co.pa.si.R. dal maggio 2008 al gennaio del 2010) e D’Alema (poi alla presidenza del Comitato dal gennaio 2010 al marzo 2013).

<sup>123</sup> Cfr. A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione ed innovazione*, cit., 1003; M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze*, cit., 9, che segnala altresì la contraddittorietà del testo della norma, che prima richiede l’indicazione, da parte del Presidente del Consiglio, delle sole “ragioni essenziali” del segreto e poi, su esplicita richiesta, l’esposizione del “quadro informativo idoneo a consentire l’esame nel merito” dello stesso.

<sup>124</sup> Cfr. A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione ed innovazione*, cit., 1002; M. PANZAVOLTA, *La Corte costituzionale e la cortina del segreto*, cit., 3294; V. FANCHIOTTI, *Il gusto (amaro) del segreto*, cit., 1040.

<sup>125</sup> Cfr. M. PANZAVOLTA, *La Corte costituzionale e la cortina del segreto*, cit., 3294, che però puntualizza come egli dissenta da questa prospettiva; F.G. PIZZETTI, *Il più recente orientamento della Corte costituzionale*, cit., 132. Per alcune notazioni critiche sull’efficacia del controllo di tale organo, v. M. D’ALEMA, *Democrazia, responsabilità e sicurezza dello Stato*, in L. VENTURA – P. FALZEA (a cura di), *Seminari sulla responsabilità*, Milano, 2013, 99 ss., spec. 113.

<sup>126</sup> Cfr. F.G. PIZZETTI, *Il più recente orientamento della Corte costituzionale*, cit., 132, che sottolinea come possa accadere che talune irregolarità nella gestione del segreto vengano ugualmente protette «per partigiana “ragion politica” di maggioranza» (*ibidem*); G. SALVI, *La Corte e il segreto di Stato*, cit., 3754, che nota come la gestione del segreto, nel contesto di un sistema politico tendenzialmente maggioritario, possa infine risultare «in balia della maggioranza».

alcun modo collegate alle sorti del processo in cui il segreto è stato opposto e dunque non sono utili a rimuovere lo sbarramento che il vincolo di segretezza pone all'attività dell'autorità giudiziaria nell'accertamento dei reati. Né è previsto che il Comitato possa disporre l'annullamento dell'atto di conferma, laddove lo ritenesse illegittimo, potendo tutt'al più ipotizzarsi che il Governo stesso revochi l'atto di conferma del segreto, all'esito del controllo parlamentare<sup>127</sup>.

L'attribuzione al Parlamento del controllo sul merito politico del segreto non impedisce, quindi, che anche la Corte costituzionale possa essere coinvolta. Ciò è, difatti, quanto originariamente prefigurato già con la [sentenza n. 86/1977](#), in cui la Corte non aveva escluso la possibile insorgenza di un conflitto di attribuzione, e dunque l'emersione di uno spazio per il proprio sindacato in materia, anche se l'auspicabile prospettiva di un eventuale vaglio nel merito della ragionevolezza delle scelte dell'esecutivo è stata poi ambiguamente implementata nelle successive pronunce<sup>128</sup>.

L'ipotesi del conflitto di attribuzione è ora espressamente contemplata dalla normativa del 2007<sup>129</sup>, in cui si prevede che, laddove l'autorità giudiziaria presenti ricorso nei confronti del Presidente del Consiglio, occasionato dall'atto motivato di conferma del segreto opposto in giudizio – atto emesso all'esito dell'interpello promosso dalla stessa autorità giudiziaria –, la Corte costituzionale possa dirimere il conflitto, pronunciandosi nel senso della sussistenza o dell'insussistenza del segreto confermato, con conseguenze differenti in ciascuno dei due casi. Laddove ne venga dichiarata la sussistenza, sarà precluso all'autorità giudiziaria di acquisire ed utilizzare, in via diretta o indiretta, atti e documenti su cui è stato apposto il segreto, mentre, nell'ipotesi contraria, sarà il Presidente del Consiglio a non poter più opporre il segreto di Stato in relazione al medesimo oggetto. La legge non pone limiti alla sfera di conoscibilità della Corte ai fini del giudizio, prevedendo che in nessun caso il segreto di Stato sia opponibile alla Corte costituzionale, alla quale compete, peraltro, di adottare le necessarie garanzie per la segretezza del procedimento<sup>130</sup>.

Il tenore di queste disposizioni è stato diversamente inteso dalla Corte costituzionale e da una parte della dottrina, poiché ne sono state tratte due contrapposte visioni della connotazione che dovrebbe assumere il sindacato della Corte stessa in merito all'atto di conferma del segreto.

L'impostazione del giudice costituzionale, in particolare, è emersa nelle sue più recenti pronunce, dalle quali si può scorgere la tendenza ad una certa "ritrosia" ad indagare il merito delle scelte politiche dell'esecutivo. Per un verso, come in precedenza accennato, essa ha escluso qualsiasi sindacato giurisdizionale, rivendicando le proprie competenze in sede di conflitto di attribuzione, lasciando in tal modo presagire un proprio sindacato esteso anche al vaglio del merito della ragionevolezza del segreto di Stato ed alla valutazione in concreto della conformità di specifiche condotte operative all'assetto costituzionale esistente ([sent. n. 106/2009](#)). Tuttavia, in seguito, nel dirimere il conflitto tra Autorità giudiziaria e Presidente del Consiglio, ha assunto un atteggiamento più "cauto", affermando espressamente come il suo ruolo sia quello di valutare la sussistenza o meno «dei presupposti del segreto di Stato ritualmente opposto e confermato», e non quello di pronunciare un giudizio di merito «sulle ragioni e sul concreto atteggiarsi della sequenza rappresentata dall'apposizione/opposizione/conferma del segreto stesso», poiché si tratta di un giudizio spettante, in sede politica, al Parlamento<sup>131</sup>.

---

<sup>127</sup> Cfr. M. PANZAVOLTA, *La Corte costituzionale e la cortina del segreto*, cit., 3294; F.G. PIZZETTI, *Il più recente orientamento della Corte costituzionale*, cit., 132.

<sup>128</sup> In tal senso, A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 31.

<sup>129</sup> Art. 202, comma 7, c. , come sostituito dall'art. 40 della legge n. 124/2007, e art. 41, comma 7, legge n. 124/2007.

<sup>130</sup> Art. 202, comma 8, c. , come sostituito dall'art. 40 della legge n. 124/2007, e art. 41, comma 8, legge n. 124/2007.

<sup>131</sup> [Sentenza n. 106/2009](#), punto 12.4 cons. in dir. Un'autorevole dottrina ha rinvenuto una possibile chiave ermeneutica del riferimento ai "presupposti" del segreto, fatto dalla Corte in tale sentenza, nella giurisprudenza costituzionale sui decreti-legge (cfr. M. LUCIANI, *Il segreto di Stato*, cit., 19). L'A. rileva come, superando l'originaria impostazione a ritenere insindacabili i presupposti dei decreti legge, il giudice costituzionale abbia in seguito affermato la propria competenza a verificare la palese mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza, e dunque, allo stesso modo, in relazione al segreto di Stato, senza dover vagliare ragionevolezza e proporzionalità delle scelte, la Corte dovrebbe compiere un "sindacato esterno" sull'eventuale, palese insussistenza del presupposto. Così, in un possibile conflitto di attribuzione tra Parlamento e Governo sul segreto di Stato, la Corte non si troverebbe a pronunciarsi sul merito di scelte

Sulla stessa linea anche la successiva [sent. n. 40/2012](#), in cui viene ribadito l'esclusivo ruolo del Co.pa.si.R. nel controllo sul segreto ed in cui la Corte sottolinea, altresì, la diversa funzione che assume la motivazione della conferma del segreto nei confronti del Co.pa.si.R. e nei confronti dell'autorità giudiziaria. Verso quest'ultima, difatti, non ha il compito di consentire un sindacato in concreto sul potere di segretazione quanto piuttosto quello di giustificare, in termini congruenti e plausibili, nei rapporti tra poteri, lo "sbarramento" all'esercizio della funzione giurisdizionale, che consegue all'ipotesi di conferma del segreto opposto, dando ragione delle circostanze che collegano le notizie segretate alle esigenze di tutela della sicurezza nazionale, con l'ovvio limite che le ragioni addotte non potrebbero essere tanto particolareggiate da inficiare il riserbo che copre quelle notizie. Soltanto nell'ipotesi in cui la motivazione non rifletta tale scopo, «denotando un possibile "sviamento" del potere di segretazione dai suoi fini istituzionali», potrebbero ricorrere gli estremi per la promozione di un conflitto di attribuzione<sup>132</sup>.

Alla luce dell'esclusione del sindacato giurisdizionale, ed in relazione alle previsioni legislative precedentemente citate, la maggioranza della dottrina ha rilevato come ci si sarebbe aspettati la delineazione di un ruolo più incisivo da parte della Corte e non che esso venisse circoscritto ad un mera verifica esterna del rispetto formale dei criteri normativi, dato il particolare riguardo dovuto alla discrezionalità politica dell'esecutivo. Il controllo dovrebbe, altresì, indirizzarsi all'accertamento della ragionevolezza e della proporzionalità del bilanciamento in concreto fra le esigenze di sicurezza nazionale – alla cui tutela il segreto è finalizzato – e quelle connesse all'esercizio della funzione giurisdizionale, o all'esercizio del diritto di difesa, e pertanto dovrebbero essere sindacabili le motivazioni addotte, l'oggetto della segretazione, il rispetto dei limiti sostanziali previsti dalle norme che disciplinano le attribuzioni costituzionali in materia<sup>133</sup>. Senza contare che viene rilevato come il controllo di proporzionalità non sia «un controllo di *merito* politico *tout court*», bensì un «sindacato sul corretto esercizio della discrezionalità alla luce della Costituzione», e che la politicità dell'atto non esclude il vaglio della Corte, la quale per funzione istituzionale si pronuncia su atti per definizione "politici", come le leggi, ed in sede di conflitti di attribuzione di frequente sono protagonisti del giudizio organi titolari di poteri politici<sup>134</sup>.

Evidenti sono i rischi scaturenti dalla sottrazione degli atti di segretazione ad un controllo di tal fatta da parte della Corte, sia per la garanzia di funzioni statali essenziali, sia per la garanzia di diritti fondamentali della persona, che in tal modo potrebbero risultare del tutto «in balia della maggioranza»<sup>135</sup>, e la gestione del segreto risultare rimessa all'esclusivo dominio dell'autorità politica<sup>136</sup>, con l'evidente rischio che tale "deferenza" verso l'atto politico e verso il controllo

---

discrezionali, poiché invaderebbe il campo della discrezionalità politica, «ma non potrebbe esimersi dall'esercitare un sindacato esterno sulla sussistenza dei presupposti per l'apposizione o conferma dell'opposizione al segreto di Stato» (*ivi*, 20).

<sup>132</sup> [Sentenza n. 40/2012](#), punto 14 cons. in dir.

<sup>133</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *Servizi di informazione e segreto di Stato*, cit., 47; ID., "A ciascuno il suo". *L'attività dei servizi di informazione*, cit., 404 ss; V. FANCHIOTTI, *Il gusto (amaro) del segreto*, cit., 1040; G. SALVI, *La Corte costituzionale e il segreto*, cit., 3763; A. ANZON DEMMIG, *Il segreto di Stato ancora una volta*, cit., 10; ID., *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 2; A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato*, cit., 4058; ID., *Sull'asserita applicabilità all'imputato*, cit., 1; M. PANZAVOLTA, *La Corte costituzionale e la cortina del segreto*, cit., 3289; G. ARCONZO – I. PELLIZZONE, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza*, cit., 17; A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione ed innovazione*, cit., 1005 ss.; A. RUSSO, *La Corte dei conflitti e le recenti interpretazioni sul segreto di Stato*, in [www.forumcostituzionale.it](#). Ritiene invece che le attribuzioni della Corte rispetto al controllo sul segreto siano molto più circoscritte, F.G. PIZZETTI, *Il più recente orientamento della Corte costituzionale*, cit., 133.

<sup>134</sup> Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Il segreto di Stato ancora una volta*, cit., 10; ID., *La Corte abbandona definitivamente*, cit., 2. V. anche P. VERONESI, *La "villa dei misteri": uso e abuso del segreto di Stato*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 6 ss.; ID., *Vecchi segreti (e sempre attuali ritardi) di Stato*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 1 ss.; T.F. GIUPPONI, *L'abolizione del segreto di Stato per i reati di strage e terrorismo: un falso problema*, in [www.forumcostituzionale.it](#).

<sup>135</sup> G. SALVI, *La Corte costituzionale e il segreto*, cit., 3754 ss.;

<sup>136</sup> Cfr. A. ANZON DEMMIG, *La Corte abbandona definitivamente*, cit., 1 ss. Concorda sul punto anche A. PACE, *Sull'asserita applicabilità all'imputato*, cit., 1.

esclusivamente parlamentare si traduca in una sostanziale impossibilità di reprimere eventuali comportamenti “deviati” degli organi appartenenti ai servizi di *intelligence*<sup>137</sup>. Né si spiegherebbero, se si continuasse a sostenere la «“imperscrutabile politicità” del segreto», le innovazioni legislative intervenute nel 2007, che prevedono l’obbligo per il Governo di rendere edotto il giudice costituzionale su ogni fonte coperta da segreto, senza che possa essere opposta alcuna ragione di riservatezza; il che rende, tra l’altro, più ampio lo «spettro conoscitivo» della Corte rispetto a quello a disposizione del Comitato parlamentare<sup>138</sup>. Circoscrivere il ruolo della Corte ad un sindacato meramente tecnico-formale sulla sussistenza dei presupposti del segreto, senza una verifica estesa anche alla valutazione delle ragioni dell’opposizione ed alla sussistenza dei presupposti “sostanziali”, potrebbe rendere l’impostazione della Corte a non esercitare il proprio ruolo di giudice del segreto «normativamente “fuori moda”»<sup>139</sup>.

Nella recente [pronuncia n. 24/2014](#) la Corte non ha, tuttavia, smentito i propri precedenti orientamenti. Con tale decisione è stata posta la parola fine alla quasi decennale vicenda processuale Abu Omar, considerato che la Corte di Cassazione, successivamente alla sentenza costituzionale, ha annullato senza rinvio le sentenze di condanna impugnate «perché l’azione non poteva essere proseguita per l’esistenza del segreto di Stato»<sup>140</sup>, tra l’altro senza mancare di far emergere il proprio dissenso rispetto alle conclusioni raggiunte dalla Consulta, pur dovendone prendere istituzionalmente atto. La Cassazione, difatti, afferma esplicitamente che la pronuncia costituzionale si configura come «decisamente innovativa, [...] nel panorama generale della giurisprudenza della Consulta, in relazione ai precedenti in materia, in quanto [...] sembra abbattere alla radice la possibilità stessa di una verifica di legittimità, continenza e ragionevolezza dell’esercizio del potere di segretazione in capo alla competente autorità amministrativa, con compressione del dovere di accertamento dei reati da parte dell’autorità giudiziaria che inevitabilmente finisce per essere rimessa alla discrezionalità dell’autorità politica»<sup>141</sup>.

Tali perplessità sono condivise dalla dottrina<sup>142</sup>, che considera la sentenza dettata da ragioni di politica costituzionale, derivanti dall’esigenza di chiudere l’annosa vicenda, ma non condivisibile sotto il profilo giuridico-costituzionale<sup>143</sup> relativo ai limiti del segreto ed al ruolo spettante alla Consulta<sup>144</sup>.

---

<sup>137</sup> Cfr. M. PANZAVOLTA, *La Corte costituzionale e la cortina del segreto*, cit., 3291.

<sup>138</sup> *Ivi*, 3289.

<sup>139</sup> In tal senso T.F. GIUPPONI, *La riforma del sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell’attività di intelligence*, cit., 125; ID., *Servizi di informazione e segreto di Stato*, cit., 47 s.; G. SALVI, *Alla Consulta il ruolo di ultimo garante*, in *Guida al dir.*, n. 40/2007, 85; ID., *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, cit., 3756 ss.; M. PANZAVOLTA, *La Corte costituzionale e la cortina del segreto*, cit., 3289; A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione ed innovazione*, cit., 1008; R. ORLANDI, *Una pervicace difesa*, cit., 2331 ss. Non manca un’autorevole dottrina che ricorda come sia sempre possibile un mutamento di giurisprudenza da parte del giudice costituzionale: A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 50.

<sup>140</sup> Cfr. Cass. pen., I sez., sent. n. 20447 del 24 febbraio 2014, con commento di S. ZIRULIA, *Sul sequestro Abu Omar cala il “nero sipario” del segreto di Stato*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 19 maggio 2014.

<sup>141</sup> Cass. pen., I sez., sent. n. 20447 del 24 febbraio 2014, punto 3 cons. in dir.

<sup>142</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *La Corte e il segreto: Abu Omar, ultimo atto*, in *Quad. cost.*, 2/2014, 386 ss.; ID., *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero il bilanciamento impossibile)*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); M. CAPORALE-T.F. GIUPPONI, *Informazioni classificate e segreto di Stato*, in *Il Mulino*, 5/2014, 758 ss.; C. BONZANO, *La Consulta alza il “sipario nero”: alla ribalta la deprecabile confusione normativa tra prova e fatto*, in *Arch. pen.*, 1/2014, 2 ss.; ID., *Il segreto di Stato nel processo penale*, Padova 2010, 241 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Disarmonie tra Corte costituzionale e Corte di cassazione in tema di segreto di Stato*, in questa *Rivista, Studi*, 2014 (30.06.12); A. PACE, *Le due Corti e il caso Abu Omar*, *ibid.* (09.06.14); A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Giur. cost.*, 1/2014, 394.

<sup>143</sup> Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Disarmonie*, 6 s.

<sup>144</sup> In breve: il Governo, promotore del conflitto, contestava il fatto che la Corte di cassazione, nell’interpretare una nota governativa del novembre del 2005 (si tratta della nota dell’11 novembre 2005 in cui il Presidente del Consiglio apponeva il segreto di Stato sui documenti riguardanti i rapporti tra i Servizi italiani e quelli stranieri, sugli *interna corporis* del Servizio, sull’organizzazione dello stesso e sulle direttive impartite dal direttore dei Servizi, anche se relative alla vicenda delle *renditions* e del sequestro di Abu Omar), avesse sostanzialmente modificato l’oggetto del segreto, in tal modo inficiando le competenze dell’organo esecutivo; la cassazione aveva considerato le condotte poste in essere dagli

La ricostruzione della Corte, difatti, sembra individuare nel Presidente del Consiglio l'unico soggetto legittimato a certificare eventuali condotte illegali dei servizi, in capo al quale grava anche l'obbligo di informare l'autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 18, comma 6, legge n. 124/2007, nel caso in cui esse siano state poste in essere in assenza ovvero oltre i limiti delle autorizzazioni previste. Ciò in quanto, a parere della Corte, l'effettivo ambito del segreto «non può che essere tracciato dalla stessa autorità che lo ha apposto e confermato e che è titolare del relativo *munus*»<sup>145</sup>.

Si mette in luce, però, come non ne possa scaturire una sorta di potere di “autocertificazione”<sup>146</sup>, svincolato da qualsiasi forma di controllo che non sia quella parlamentare. Non si scorgerebbe, altrimenti, la finalità delle disposizioni che rendono inopponibile alla Corte il segreto di Stato (artt. 40 e 41, l. n. 124/2007) e garantiscono il suo pieno accesso agli atti autorizzatori del Presidente del Consiglio connessi alla speciale causa di giustificazione (art. 19, comma 8, l. n. 124/2007) se non fosse possibile alcun controllo sulle decisioni assunte in materia dall'esecutivo. Ed anche la Corte lo ammette laddove precisa che la copertura del segreto vale a condizione che i fatti coperti «siano oggettivamente orientati alla tutela della sicurezza dello Stato».

Ciononostante, rinuncia ancora una volta ad orientare il proprio controllo nel senso di un esame approfondito sulla legittimità del segreto, sul rispetto dei limiti sostanziali e sulla proporzionalità del mezzo rispetto allo scopo, anche alla luce del sacrificio imposto ad altri diritti fondamentali. La Corte omette, difatti, ogni riferimento alla necessità di un bilanciamento tra i valori coinvolti ed al ruolo ad essa spettante in sede di conflitto di attribuzione, riferimento che, seppure in via formale, era presente nelle precedenti pronunce<sup>147</sup>.

Gli effetti dell'illegittimo esercizio del potere di segretazione, peraltro, potrebbero prodursi su due piani differenti, quello politico e quello processuale. Quanto ai primi, sebbene possa astrattamente ipotizzarsi una mozione di sfiducia, che ponga fine al rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, laddove all'esito del controllo del Comitato parlamentare siano riscontrati abusi da parte dell'esecutivo nella gestione del segreto di Stato, non si può fare a meno di rilevare come questa costituisca un'ipotesi assai irrealistica, se solo di considera che le dinamiche assunte dal sistema politico hanno ormai finito col depotenziare l'istituto stesso della sfiducia parlamentare nei confronti del Governo<sup>148</sup>. Teoricamente, quindi, la conseguenza potrebbe essere una mozione di sfiducia, ma praticamente è quasi del tutto improbabile che una crisi di governo possa scaturire dall'accertamento della violazione delle regole relative alla gestione del segreto di Stato e pertanto quella accennata non resta, per l'appunto, che un'ipotesi di scuola.

Gli effetti sul piano processuale, invece, implicanti una preclusione all'esercizio della funzione giurisdizionale, potrebbero essere superati all'esito del controllo della Corte, tramite l'annullamento

---

imputati come “extrafunzionali”, e pertanto non suscettibili di essere coperte dal segreto di Stato, ai sensi dell'art. 204, comma 1 *bis*, del c. (come modificato dalla legge n. 124/2007) in quanto non rientranti nelle garanzie funzionali di cui all'art. 18, comma 6, della legge n. 124/2007; nel dirimere il conflitto, la Corte costituzionale interpreta la disposizione di cui al citato art. 18 alla luce della specifica vicenda all'origine del conflitto, e dunque della condotta tenuta dal Presidente del Consiglio, sostenendo che, in base alla normativa, se fossero state poste in essere condotte illegali da parte degli agenti dei servizi, in assenza di qualsiasi direttiva autorizzatoria che avrebbe consentito di ricondurle alle cause di giustificazione, il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto informare l'autorità giudiziaria; tuttavia, il fatto che il Presidente del Consiglio abbia confermato il segreto opposto dagli imputati impedisce di considerare quelle attività come poste in essere a titolo personale, e dunque impone di ritenere implausibile la tesi della cassazione, che le configurava, invece, come extrafunzionali.

<sup>145</sup> [Sentenza n. 24/2014](#), punto 6 cons. in dir.

<sup>146</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *La Corte e il segreto: Abu Omar, ultimo atto*, cit., 389; ID., *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte*, cit., 8.

<sup>147</sup> Cfr. T.F. GIUPPONI, *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte*, cit., 9.

<sup>148</sup> Sul punto, cfr., per tutti, L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988, 48 ss., ma *passim*; ID., *Le crisi di governo tra regole costituzionali e “regolarità” della politica*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Atti di un Convegno, Catanzaro, 22 e 23 ottobre 1999, Torino, 2001, 91-106 e ora anche in ID., *Frammenti costituzionali e disordine politico*, cit., 263 ss.

dell'atto confermativo del segreto opposto<sup>149</sup>. Il giudice costituzionale dovrebbe, in sostanza, riconoscere che il proprio ruolo di giudice ultimo del segreto dovrebbe essere più pregnante, come sembra prefigurare la normativa, affinché il segreto risulti effettivamente un mezzo predisposto a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti e «non mera espressione soggettiva dell'antica ragion di Stato»<sup>150</sup>.

### 7. Alcune brevi conclusioni

Il discorso sul segreto di Stato consente di estendere le riflessioni all'ambito più ampio del funzionamento della forma di governo e degli equilibri tra poteri dello Stato. Anche l'evoluzione prodottasi in questo settore, con la progressiva delineazione delle competenze degli organi costituzionali coinvolti nel sistema dei controlli democratici, difatti, sembra testimoniare un notevole rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, e pertanto dell'esecutivo, nei confronti del Parlamento, a fronte peraltro di un marcato *self restraint* della Corte costituzionale nel sindacato sul concreto uso del segreto e sul rispetto dei valori costituzionali alla cui tutela è preordinato.

Si può notare, difatti, come la giurisprudenza costituzionale, fin dall'inizio, ed in seguito anche la normativa in tema di segreto di Stato abbiano gradualmente contribuito a configurare il Presidente del Consiglio come vero e proprio *dominus* del segreto, operando una concentrazione di potere di segretazione nelle sue mani, con l'obiettivo di individuare un unico centro di imputazione della responsabilità delle decisioni in materia di sicurezza dello Stato, ma senza la predisposizione di adeguati bilanciamenti<sup>151</sup>. Se da un lato, difatti, il controllo politico da parte del Parlamento, e dunque dell'organo rappresentativo della sovranità popolare, è stato particolarmente enfatizzato come unico tipo di sindacato possibile sulle più alte e importanti deliberazioni del Governo, soprattutto se aventi un carattere eminentemente politico e discrezionale, come quelle concernenti la sicurezza dello Stato, dall'altro lato a tutto questo è corrisposta la creazione di un organo – oggi il Co.pa.si.R. – privo di effettivi poteri, e pertanto incapace di promuovere adeguate verifiche. Si aggiunga, ad ulteriore riprova dell'inadeguatezza dell'attuale conformazione del controllo parlamentare, la mancata previsione – anche in seguito alla riforma del 2012 – di un'espressa clausola di incompatibilità tra la carica di membro del Comitato parlamentare e precedenti incarichi apicali di governo, circostanza che, come sopra accennato, potrebbe talvolta condurre, come difatti è avvenuto nella prassi, alla coincidenza tra controllori e soggetti che in precedenza avevano assunto la decisione sottoposta a giudizio. Può inoltre rilevarsi che mai le Camere abbiano esercitato, in tema di segreto di Stato, il generale potere di inchiesta di cui all'art. 82 Cost.<sup>152</sup>.

A fronte della debolezza del controllo parlamentare, avrebbe dovuto essere rafforzato quello svolto dalla Corte costituzionale, considerato che il potere giurisdizionale, invece, si arresta, temporaneamente, in seguito all'opposizione del segreto, e può arrestarsi definitivamente in relazione all'esito dei meccanismi di conferma del segreto, che, come in precedenza accennato, vengono attivati dall'autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 202 c.p.p. e dell'art. 41 della l. n. 124/2007.

Come si è visto, tuttavia, la Corte stessa ha contribuito a delineare i confini del proprio controllo in senso restrittivo, con un'interpretazione al ribasso e fortemente depotenziata del proprio ruolo in sede di conflitti di attribuzione tra poteri, scaturenti dall'opposizione in giudizio del segreto di Stato.

Il rischio che potrebbe discendere da questo assetto è che i poteri dell'esecutivo in tema di segreto si vadano sempre più rafforzando, configurando il pericolo che il segreto di Stato si trasformi da

---

<sup>149</sup> Cfr. C. BONZANO, *La Consulta alza il "sipario nero"*, cit., 15; ID., *Il segreto di Stato nel processo penale*, cit., 278 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Disarmonie*, 7 s.

<sup>150</sup> T.F. GIUPPONI, *La Corte e il segreto: Abu Omar, ultimo atto*, cit., 389; ID., *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte*, cit., 9.

<sup>151</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 51; A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione ed innovazione*, cit., 1009.

<sup>152</sup> Cfr. A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione ed innovazione*, cit., 1009.

strumento di tutela della sicurezza nazionale e degli interessi dello Stato-comunità a mezzo abusivamente adoperato a tutela di insondabili “ragioni di Stato”, come peraltro talvolta avvenuto in talune fasi oscure della storia repubblicana, prestandosi ad utilizzi distorti, per ipotesi finalizzati a coprire attività illegali, irregolari o deviate dei servizi. Rischio cui non sarebbero in grado di far fronte né il controllo giurisdizionale, i cui poteri si arrestano dinanzi all’opposizione del segreto di Stato, né quello politico, che per ragioni di maggioranza potrebbe assai verosimilmente sostenere le scelte dell’esecutivo, né quello della Corte costituzionale, se la tendenza rimane quella ad un’interpretazione restrittiva e meramente formale della portata del proprio sindacato. Con la conseguenza che potrebbe andarsi incontro al pericolo di “concentrazione” del segreto, scaturente dal «rapporto fra il numero di coloro che esso colpisce e il numero di coloro che lo custodiscono» che rende tanto più temibili i segreti quanto più essi sono concentrati nelle mani di pochi soggetti, mentre al tempo stesso i loro riflessi investono tutti<sup>153</sup>.

Bisogna riconoscere, quindi, che «una disciplina della tutela del segreto di Stato tutta incentrata sul potere del capo del Governo e sul controllo politico parlamentare, senza un effettivo controllo giuridico e giurisdizionale è semplicemente un simulacro»<sup>154</sup>, anche se viene parallelamente rilevato che la riforma radicale del sistema dei rapporti tra poteri dello Stato in tale materia non potrebbe prescindere da un consistente apporto del legislatore, ordinario e costituzionale. Vi è chi auspica, difatti, l’esplicita previsione in Costituzione del fondamento del segreto di Stato, e l’espressa introduzione, con legge costituzionale, dell’attribuzione alla Corte del ruolo di “giudice del segreto” – autonomo e distinto rispetto al suo ruolo di giudice del conflitto – veste nella quale la Corte si troverebbe, per previsione istituzionale, a vagliare la ragionevolezza e la proporzionalità delle scelte sul segreto di Stato ed il loro bilanciamento con gli altri principi costituzionali di fondamentale rilievo<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> Cfr. E. CANETTI, *Massa e potere*, cit., 357-358; A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 52. Più in generale, sui rischi derivanti dalla tendenza del governo ad “interrarsi” nell’amministrazione ed al dilagare del potere tecnocratico, sottratto a qualsiasi controllo da parte della collettività, in correlazione alle lacune che colpiscono il sistema dei partiti v. L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Milano, 1988.

<sup>154</sup> A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., 52.

<sup>155</sup> Cfr. F.G. PIZZETTI, *Il più recente orientamento della Corte costituzionale*, cit., 137.