

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **86/1977** (ECLI:IT:COST:1977:86)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **ROSSI** - Redattore: - Relatore: **ROEHRSEN**

Udienza Pubblica del **13/04/1977**; Decisione del **24/05/1977**

Deposito del **04/05/1977**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **8843 8844 8845 8846 8847 8848 8849**

Atti decisi:

N. 86

SENTENZA 24 MAGGIO 1977

Deposito in cancelleria: 24 maggio 1977.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 148 del 1 giugno 1977.

Pres. ROSSI - Rel. ROEHRSEN

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. PAOLO ROSSI, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHERSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 del codice di procedura

penale, promossi con ordinanze emesse il 5 e il 24 maggio 1976 dai giudici istruttori dei tribunali di Torino e di Roma, nel procedimento penale a carico di Sogno Rata del Vallino Edgardo ed altri, iscritte ai nn. 533 e 712 del registro ordinanze 1976 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 253 del 22 settembre 1976 e n. 10 del 12 gennaio 1977.

Visto l'atto di costituzione di Sogno Rata del Vallino Edgardo;

udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 1977 il Giudice relatore Guglielmo Roehrssen;

udito l'avv. Antonio Pinto, per Sogno Rata del Vallino.

Ritenuto in fatto:

Con ordinanza 5 maggio 1976, emessa nel corso del procedimento penale a carico di Sogno Rata del Vallino Edgardo, Cavallo Luigi ed altri (n. 665 del 1975) il giudice istruttore presso il tribunale di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 c.p.p., limitatamente alla parte relativa al segreto politico- militare, in relazione agli artt. 101, 102 e 112 della Costituzione.

Nell'ordinanza si espone che, in seguito a richiesta all'Autorità nazionale per la sicurezza del carteggio sull'imputato Sogno, fu trasmesso solo parte del carteggio, allegando per la rimanente il segreto politico-militare, in quanto materiale attinente ad attività di controspionaggio. Il segreto fu allegato anche dal Presidente del Consiglio dei ministri, il quale precisava che il carteggio non esibito rientrava "nella materia connessa a specifica attività di controspionaggio, in relazione a dati formali soggettivi che debbono essere mantenuti segreti a tutela d'interessi politici e militari", riguardando nomi di "personaggi stranieri" e di agenti informatori, sigle di operazioni di controspionaggio ed altri elementi analoghi.

Il segreto veniva anche opposto alla richiesta del carteggio relativo agli eventuali rapporti fra l'imputato Sogno ed i servizi di sicurezza italiani, nonché del carteggio relativo all'imputato Cavallo. Il generale Miceli, infine, interrogato come teste, rifiutava anch'egli di fornire notizie su talune circostanze (eventuali finanziamenti ricevuti dall'ambiente USA quando egli era capo del SID e loro finalità), allegando il segreto politico-militare.

Secondo il giudice istruttore di Torino, nei casi su detti il segreto politico-militare sarebbe stato male invocato, in quanto il carattere della segretezza non potrebbe dedursi automaticamente dall'asserzione che i dati richiesti riguarderebbero attività di controspionaggio.

In particolare, non potrebbero considerarsi coperti dal segreto i nomi dei cittadini stranieri che avessero collaborato col Sogno in attività che potrebbero assumere rilevanza penale. Né potrebbero considerarsi coperte dal segreto politico- militare le notizie relative ad eventuali finanziamenti forniti al generale Miceli - e da questi eventualmente al Sogno o ad altri imputati - da servizi di sicurezza stranieri.

Osserva l'ordinanza che, a norma degli artt. 342 e 352 c.p.p., l'autorità giudiziaria, ritenendo non fondata l'allegazione del segreto politico-militare, dovrebbe fare rapporto al Procuratore generale presso la Corte d'appello, il quale dovrebbe informare il Ministro della giustizia; altro rapporto, a norma dell'art. 2 c.p.p., dovrebbe essere fatto al Procuratore della Repubblica, il quale però non potrebbe procedere per i delitti di falso ideologico e falsa testimonianza senza l'autorizzazione del Ministro stesso.

Tale normativa, secondo il giudice istruttore di Torino, contrasterebbe con gli artt. 101,102

e 112 della Costituzione per i seguenti motivi:

a) La procedura da essa fissata non consentirebbe alcuna valutazione giurisdizionale del carattere di segretezza del documento o della dichiarazione e demanda la valutazione di tale carattere ad un accertamento compiuto in veste autoritativa da un organo non giurisdizionale, con la conseguente compressione dell'esercizio dei poteri giurisdizionali inerenti alla ricerca delle prove.

A sostegno di tale doglianza si citano le sentenze n. 40 del 1964 e n. 82 del 1976 della Corte costituzionale, la prima delle quali ha ritenuto costituzionalmente illegittima una legge che condizioni la pronuncia del giudice ad accertamenti di organi non giurisdizionali; la seconda che, accedendo alla tesi della costituzionalizzazione del segreto politico-militare (art. 52 della Costituzione), ha previsto la necessità di un bilanciamento fra l'interesse all'acquisizione della prova e l'interesse alla segretezza di fatti attinenti alla sicurezza dello Stato.

"Giudice di questo bilanciamento" - si osserva nell'ordinanza - "nel nostro sistema costituzionale non potrebbe certo essere la P.A.".

b) L'acquisizione del documento o della testimonianza indebitamente ricusati non sarebbero garantiti attraverso l'instaurazione di un procedimento penale per l'indebita allegazione del segreto. Infatti potrebbe accadere che manchi il dolo del pubblico ufficiale il quale abbia rifiutato di consegnare il documento o rendere testimonianza - essendo egli vincolato alla classificazione di segretezza degli atti senza poterne discutere l'esattezza - cosicché non possa essere instaurato il procedimento penale contro di lui. E potrebbe anche accadere che, instaurato tale procedimento ed ottenutasi l'autorizzazione a procedere, non si possa acquisire il documento in questione per un contrasto fra il Ministro di grazia e giustizia ed il Ministro competente a decidere sulla segretezza del documento; ovvero, in caso di rifiuto a rendere testimonianza, tale rifiuto potrebbe perdurare, ben rifiutando il testimone divenuto imputato di sottoporsi all'interrogatorio.

Osserva il giudice a quo che la normativa prevista dagli artt. 342 e 352 c.p.p. "è in sostanza una normativa di sbarramento all'esercizio della funzione giurisdizionale".

Tale normativa non corrisponderebbe all'assetto dei rapporti fra potere esecutivo e giudiziario fissato dall'attuale Costituzione, in quanto la "riconosciuta indipendenza della Magistratura dal Governo e la esclusiva dipendenza dalla legge" comporterebbe "come corollario l'incostituzionalità del potere del Governo di impedire accertamenti istruttori" diretti all'acquisizione di elementi di prova.

Risponderebbe invero ai principi della Costituzione che il conflitto fra l'interesse alla segretezza di taluni fatti di rilevanza politico-militare e l'interesse alla ricerca delle prove su fatti penalmente rilevanti fosse risolto dalla Corte costituzionale mediante la procedura dei conflitti di attribuzione.

Il giudice istruttore di Torino, nel trasmettere gli atti alla Corte costituzionale, sospendeva il giudizio a quo "limitatamente all'attività istruttoria disciplinata dalla normativa degli articoli impugnati".

Con ordinanza 24 maggio 1976 il giudice istruttore del tribunale di Roma - al quale il giudice istruttore del tribunale di Torino aveva trasmesso gli atti non inviati alla Corte costituzionale, essendosi dichiarato incompetente per territorio con sentenza di pari data all'ordinanza che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale - ha sospeso l'intero giudizio a quo e trasmesso alla Corte la restante documentazione.

L'imputato Sogno si è costituito tardivamente rispetto all'ordinanza del giudice istruttore

di Torino ed in termini rispetto all'ordinanza del giudice istruttore di Roma.

Negli scritti depositati, il suo difensore sostiene che il giudice istruttore di Torino avrebbe sollevato irritualmente la questione di legittimità costituzionale, in quanto non poteva procedere contro il Sogno e gli altri imputati, essendo stata già dichiarata la sua incompetenza dalla Cassazione sin dal dicembre 1974, ed avendo comunque esso stesso giudice istruttore ritenuto tale incompetenza per territorio con sentenza di data uguale a quella dell'ordinanza con la quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale. Si eccepisce inoltre l'irrilevanza della questione e si conclude chiedendo una declaratoria d'inammissibilità ovvero di manifesta infondatezza della medesima.

Considerato in diritto:

1. - Vanno affrontate, in via pregiudiziale, le eccezioni riguardanti la rituale proposizione della questione di legittimità costituzionale.

2. - Preliminarmente deve osservarsi che - come riconosce la difesa della stessa parte privata nella memoria depositata il 29 marzo 1977 - la sentenza della Corte di cassazione (Sez. I Pen.) 30 dicembre 1974, n. 2000, dichiarativa della competenza dell'A.G. di Roma, riguardava il procedimento n. 902 del 1972, pendente presso l'ufficio d'istruzione del tribunale di Torino, e non il procedimento n. 665 del 1975, pendente presso lo stesso ufficio, nel corso del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale. È quindi da respingere la pretesa inammissibilità della questione, fondata sull'affermazione che con detta sentenza il giudice istruttore di Torino era già stato spogliato del procedimento a quo.

3. - Al contrario - anche se con consolidata giurisprudenza questa Corte, pur ritenendo che il potere di sollevare questioni di legittimità costituzionale spetta solo al giudice che deve applicare la norma impugnata, ha ritenuto non sindacabile da parte sua, nei giudizi in via incidentale, l'esistenza dei presupposti processuali relativi al giudizio a quo, ed in particolare della competenza del giudice - va presa attentamente in esame l'altra questione sollevata dalla parte privata, con la quale si contesta la ritualità dell'incidente di legittimità costituzionale, sotto il profilo che sarebbe stato sollevato da un giudice dichiaratosi esso stesso incompetente a ulteriormente conoscere del giudizio de quo.

Con tale eccezione, infatti, non si contesta l'insindacabilità da parte della Corte costituzionale dell'esistenza dei su detti presupposti processuali e in particolare della competenza del giudice, ma si nega - citandosi in proposito la sentenza n. 109 del 1964 di questa Corte - che quella insindacabilità possa essere invocata quando il giudice a quo non abbia, esplicitamente o implicitamente, affermato la propria competenza, bensì l'abbia egli stesso negata, con un provvedimento contestuale alla proposizione dell'incidente di legittimità costituzionale.

Nella fattispecie, però, non ci si trova dinanzi ad un caso analogo a quello - risolto con la citata sentenza n. 109 del 1964 - di un giudice a quo che, nel sollevare la questione, si sia contemporaneamente dichiarato incompetente a decidere il merito della causa e ad applicare la norma impugnata, ma di fronte ad una situazione più complessa, per il sovrapporsi di fatti processuali anomali.

Il giudice istruttore di Torino, infatti, incompetente per territorio, ha espletato una voluminosa istruttoria, nel corso della quale sono venuti in applicazione gli impugnati artt. 342 e 352 c.p.p. Egli, inoltre, non si è limitato ad emettere una sentenza d'incompetenza e contestualmente a sollevare la questione di legittimità costituzionale, ma ha inviato a questa

Corte - in copia - solo una parte degli atti di causa, trasmettendoli integralmente, in originale, al giudice istruttore di Roma e sospendendo in parte il processo.

La situazione è divenuta più complessa perché successivamente il giudice istruttore del tribunale di Roma, con ordinanza del 24 maggio 1976, ha sospeso l'intero giudizio a quo e trasmesso tutti gli atti a questa Corte.

Si è verificata così una fattispecie nella quale la proposizione della questione di legittimità costituzionale, la sospensione del processo a quo e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, non sono - come di regola avviene - il risultato di una sola ordinanza, bensì di due ordinanze, emesse in date diverse, da due giudici diversi, ancorché con riferimento ad un unico processo.

Nel contesto di tale fattispecie deve ritenersi infatti che il giudice istruttore di Roma - avendo sospeso il giudizio a quo ex art. 23 della legge n. 87 del 1953, avendo disposto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ed avendo disposto le notificazioni ex art. 23, ultimo comma, della citata legge n. 87 - abbia inteso, con la propria ordinanza, rimediare alla situazione di anomalia processuale creatasi, aderendo nella sostanza alla proposta questione di legittimità costituzionale.

Ne consegue che la medesima, sollevata dal giudice istruttore di Torino dinanzi al quale le norme impugnate erano venute in applicazione e fatta propria dal giudice istruttore di Roma competente *ratione loci* a proseguire la istruttoria, può essere ritenuta ammissibile sotto questo primo profilo.

4. - Neppure può essere accolta la eccezione di inammissibilità per irrilevanza, sollevata dalla parte privata, essendo evidente che si tratta di norme delle quali il giudice avrebbe dovuto senz'altro fare applicazione nel processo a quo.

Sussistono, pertanto, i presupposti per potere passare all'esame del merito.

5. - Osserva la Corte che il giudice a quo contesta non la legittimità costituzionale del segreto politico-militare in sé e per sé considerato o nella sua estensione, bensì la legittimità costituzionale della disciplina che in concreto ad esso hanno dato gli artt. 342 e 352 c.p.p., ponendo in essere una normativa di sbarramento per effetto della quale il giudice non ha alcuna possibilità di intervenire ed il potere esecutivo rimane pienamente arbitro di decidere.

Pur essendo questi i limiti della denuncia proposta dal giudice a quo, la Corte ritiene che la questione di legittimità costituzionale delle citate norme nella parte in cui si riferiscono al "segreto politico o militare" (art. 342) ovvero (art. 352) a "segreti politici o militari dello Stato o altre notizie che possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato", non possa essere convenientemente risolta senza delimitare con la maggiore esattezza possibile, sotto il profilo obbiettivo, il contenuto delle cennate espressioni in modo da dare ad esse una interpretazione che sia conforme ai principi della Costituzione.

Quando si parla di segreto politico-militare o di segreto di Stato si pone necessariamente un problema di raffronto o di interferenza con altri principi costituzionali (come appunto quello del rapporto con i principi che reggono la funzione giurisdizionale), sicché occorre dare una interpretazione la quale deve essere armonizzata ed inquadrata nel nostro assetto costituzionale. Un principio di segretezza che possa resistere anche dinanzi ad altri valori costituzionali, quali quelli tutelati dal potere giurisdizionale, deve, cioè, trovare, a sua volta, fondamento e giustificazione in esigenze anch'esse fatte proprie e garantite dalla Costituzione e che possano essere poste su un piano superiore.

Questa Corte, con la sentenza n. 82 del 1976, premesso che il segreto militare (art. 86 c.p.m.p.) assiste le notizie concernenti "la forza, la preparazione e la difesa militare dello

Stato", ha rilevato che esso involge il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza. Tale interesse - si è aggiunto - è presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico, e trova espressione, nel nostro testo costituzionale, nella formula solenne dell'art. 52, che afferma essere sacro dovere del cittadino la difesa della Patria.

Richiamando e sviluppando tale concetto, che trova fondamento nella individuazione di un interesse costituzionale superiore, rileva la Corte che occorre fare riferimento proprio al concetto di difesa della Patria ed a quello di sicurezza nazionale (del quale ultimo è cenno nell'art. 126 della Costituzione ed in numerose altre disposizioni degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale).

Il primo concetto, quello di difesa della Patria, può avere una accezione molto larga ed abbracciare anche aspetti che vanno al di là di quel che in effetti merita di trovare una protezione che valga a superare (come si vedrà in prosieguo) altri principi che pur sono ritenuti essenziali nel nostro ordinamento costituzionale. Ma si può osservare che in altre disposizioni il concetto di difesa assume un significato più specifico, come nell'art. 87 Cost. che prevede un organo ad hoc denominato Consiglio supremo di difesa e che certamente, anche nel silenzio della norma, ha compiti attinenti in maniera rigorosa ai problemi concernenti la difesa militare e, pertanto, la sicurezza dello Stato.

E proprio a questo concetto occorre fare riferimento per dare concreto contenuto alla nozione del segreto politico-militare, ponendo il concetto stesso in relazione con altre norme della stessa Costituzione che fissano elementi e momenti imprescindibili del nostro Stato: in particolare vanno tenuti presenti la indipendenza nazionale, i principi della unità e della indivisibilità dello Stato (art. 5) e la norma che riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di "Repubblica democratica" (art. 1).

Con riguardo a queste norme si può, allora, parlare della sicurezza esterna ed interna dello Stato, della necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che, come si è detto, possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato.

In tal modo si caratterizza sicuramente la natura di questi interessi istituzionali, i quali devono attenere allo Stato-comunità e, di conseguenza, rimangono nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono.

È solo nei casi nei quali si tratta di agire per la salvaguardia di questi supremi, imprescindibili interessi dello Stato che può trovare legittimazione il segreto in quanto mezzo o strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza. Mai il segreto potrebbe essere allegato per impedire l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

Perciò al criterio oggettivo della materia - che andrebbe meglio qualificata e precisata in sede legislativa - si deve aggiungere, in ogni singolo caso concreto, un ragionevole rapporto di mezzo a fine.

Questo rapporto può essere dichiarato all'inizio di una determinata operazione o di una determinata serie di atti o di fatti fra loro collegati; ma questa predeterminazione non può costituire caratteristica costante o essenziale, non essendo da escludere casi nei quali una predeterminazione non sia possibile.

Comunque anche in caso di predeterminazione del segreto permangono i problemi che si vanno ad esaminare.

6. - La individuazione dei fatti, degli atti, delle notizie, ecc. che possono compromettere la sicurezza dello Stato e devono, quindi, rimanere segreti, costituisce indubbiamente il frutto di una valutazione della autorità preposta appunto a salvaguardare questa sicurezza e non può non consistere in una attività ampiamente discrezionale e, più precisamente, 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.

A giudizio della Corte questo è un compito che può essere definito istituzionale per i supremi organi dello Stato, per quelli, appunto, ai quali spetta il compito di salvaguardare - come si è detto - la esistenza, la integrità, la essenza democratica dello Stato.

A questo punto si pongono, allora, due problemi fondamentali allo scopo di operare quel bilanciamento di interessi e di poteri di cui è cenno nella ordinanza di rimessione, come anche in dottrina: l'uno riguarda la competenza a stabilire in via definitiva quando il segreto sia necessario; l'altro attiene alle possibilità di controlli sulle determinazioni di autorità competenti.

7. - Quanto al primo problema la soluzione non sembra dubbia: quando si pongono problemi che attengono alla sicurezza nazionale come sopra intesa si è al vertice delle attività di carattere pubblico e perciò dinanzi ad attività che tutte le altre sovrastano e condizionano.

Consegue da ciò che, anche se la iniziativa di operazioni rientranti in quel concetto può partire da organi diversi e minori, nel momento nel quale si tratta di adottare le decisioni definitive e vincolanti non può non intervenire chi è posto al vertice della organizzazione governativa, deputata a ciò in via istituzionale.

Torna qui applicabile senz'altro il disposto dell'art. 95, primo comma, della Costituzione, in virtù del quale il Presidente del Consiglio dei ministri "dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile". In questa sintetica espressione non può non essere compresa la suprema attività politica, quella attinente alla difesa esterna ed interna dello Stato.

Se si aggiunge che, come continua la norma citata, il Presidente del Consiglio dei ministri deve anche coordinare l'attività dei Ministri - e possono essere più i Ministri direttamente competenti in argomento anche in singoli casi - la predetta affermazione rimane corroborata, sicché è al Presidente di quel Consiglio che deve essere riportata la direzione, nel più ampio senso del vocabolo, della gestione di tutto quanto attiene ai supremi interessi dello Stato.

Ed allora si profila un primo motivo di illegittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 c.p.p. i quali, in definitiva, riportano ogni decisione in ordine al segreto al Ministro di grazia e giustizia, al quale si deve rivolgere il procuratore generale della Corte di appello investito dell'affare dalla autorità procedente nel singolo caso.

Pur non disconoscendo che possono esservi validi motivi, almeno in talune fattispecie, perché il Ministro di grazia e giustizia esprima il suo avviso (in quanto si tratta di rapporti fra la autorità politica e quella giurisdizionale), è peraltro da osservare che, mentre la posizione del Ministro stesso nell'ordinamento repubblicano è notevolmente diversa da quella che aveva nell'ordinamento precedente, egli ha competenza per un singolo settore e può non essere a conoscenza di altri e forse anche più rilevanti aspetti della sicurezza nazionale.

Ritiene, pertanto, la Corte che, alla stregua delle vigenti norme costituzionali, gli artt. 342 e 352 siano da ritenere costituzionalmente illegittimi nella parte in cui conferiscono il potere di decidere definitivamente sulla conferma o meno del segreto di Stato al Ministro di grazia e giustizia e non al Presidente del Consiglio dei ministri.

8. - L'altro aspetto della questione, come sopra indicata, è quello che tocca più da vicino il problema sollevato dalla ordinanza di rimessione, poiché si tratta di stabilire se il c.d. sbarramento all'esercizio del potere giurisdizionale si possa o meno considerare conforme al nostro sistema costituzionale e quindi, in definitiva, di stabilire come la Costituzione risolva il bilanciamento fra l'interesse alla sicurezza e quello della giustizia nei casi nei quali vengano in conflitto.

Considera al riguardo 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, come si è ripetuto, la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione.

E questa Corte ha già riconosciuto che non mancano, appunto, alcuni interessi rilevanti che condizionano la stessa giurisdizione o rendono legittime norme che limitano in qualche modo il diritto di difesa, come l'art. 349, ultimo comma, c.p.p., sul segreto di polizia, la cui legittimità costituzionale è stata affermata con sentenze n. 114 del 1968 e n. 175 del 1970.

D'altronde il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e, quindi, mentre è connaturale agli organi ed alle autorità politiche preposte alla sua tutela, certamente non è consono alla attività del giudice.

Nel nostro ordinamento, del resto, è di regola inibito al potere giurisdizionale di sostituirsi al potere esecutivo ed alla P.A. e, quindi, di operare il sindacato di merito sui loro atti, e ciò vale anche per il giudice amministrativo, al quale il controllo di merito è consentito solo nei casi tassativamente determinati dalla legge.

Contraddire a questo principio significherebbe capovolgere taluni criteri essenziali del nostro ordinamento e, in fatto, eliminare praticamente il segreto ancor prima di una qualsiasi pronuncia del giudice e - può ben dirsi - nel momento stesso nel quale la questione della ammissibilità o meno del segreto fosse sottoposta ad un giudice.

Tutto ciò, peraltro, non significa che la autorità competente sia da ritenere sciolta da qualsiasi vincolo, dotata di un potere assolutamente incontrollato ed incontrollabile e, di conseguenza, del tutto irresponsabile per gli eventuali abusi: a parte che l'autorità competente deve fornire risposta entro un termine ragionevole e che il giudice deve sempre accertare la competenza di chi ha opposto il segreto, una esenzione da responsabilità del Governo (peraltro solo temporanea, per quel che si dirà poco più innanzi) può aversi soltanto nei riguardi del potere giurisdizionale per le considerazioni già svolte.

Rimane sempre, invero, la responsabilità generale ed istituzionale di ogni Governo, ribadita esplicitamente negli articoli 94 e 95 della Costituzione, responsabilità che può essere fatta valere dal Parlamento in tutti i modi consentiti dalla stessa Costituzione.

È quella la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo ed è, quindi, quella la sede naturale nella quale l'Esecutivo deve dare conto del suo operato rivestente carattere politico: è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, secondo comma, della Costituzione), che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza di cui trattasi.

In quella sede il Governo, come è noto, può vedersi revocata la fiducia o, se del caso, può anche essere incriminato qualche suo componente (art. 96); può, comunque, essere costretto a rivelare atti, fatti o notizie che il Parlamento valuti in maniera diversa.

Ed allora la potestà dell'Esecutivo non è illimitata. Essa è circoscritta, innanzi tutto, per quel che si è detto al n. 5, sotto un profilo oggettivo.

Ma a questo primo limite non può non aggiungersene un secondo, imposto non soltanto dalla estrema delicatezza della materia e dalla necessità di ridurre al minimo sia gli abusi sia la possibilità di contrasti con il potere giurisdizionale, ma soprattutto dalla necessità che siano note le ragioni fondamentali della eventuale determinazione del segreto: ritiene la Corte che a tal fine sussiste la necessità che l'Esecutivo indichi le ragioni essenziali che stanno a fondamento del segreto.

A tali motivazioni di norma si atterrà il giudice. Esse, tuttavia, possono, come di consueto, agevolare il sindacato politico del Parlamento e contribuire, in tal modo ad assicurare, con i mezzi che sono propri del Parlamento stesso, l'equilibrio fra i vari poteri, evitando situazioni che potrebbero sfociare in un conflitto di attribuzioni (vedi anche ord. n. 49 del 1977).

Conseguentemente la Corte ritiene che anche sotto questo ulteriore profilo si debba constatare una illegittimità costituzionale dei citati artt. 342 e 352 c.p.p., nella parte in cui non prevedono l'obbligo di motivare il provvedimento che definitivamente decide sul mantenimento del segreto di Stato, con che rimane caducato il procedimento previsto dal 2 periodo del terzo comma dell'art. 352.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 c.c.p. nella parte in cui prevedono che il procuratore generale presso la Corte d'appello informi il Ministro per la grazia e la giustizia e non il Presidente del Consiglio dei ministri e nella parte in cui non prevedono che il Presidente del Consiglio dei ministri debba fornire, entro un termine ragionevole, una risposta fondata sulle ragioni essenziali dell'eventuale conferma del segreto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 1977.

F.to: PAOLO ROSSI - LUIGI OGGIONI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.