

**STUDI PER UN NUOVO DIRITTO AMMINISTRATIVO**

*Collana diretta da*

**S. Cognetti, A. Contieri, S. Licciardello, M. Nettesheim, S. Perongini, A. Zito**

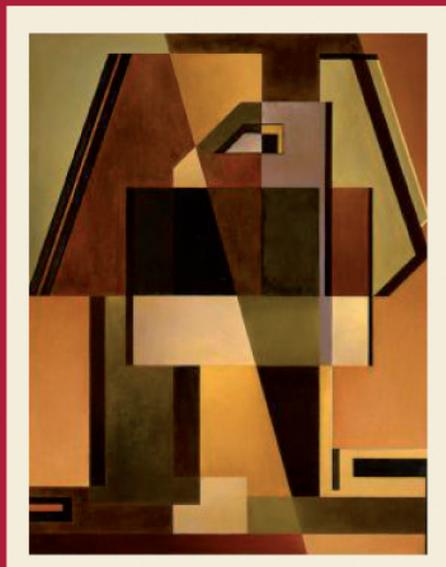
*Nuova serie*

## **Il segreto di Stato**

**Una indagine multidisciplinare  
sull'equo bilanciamento  
di ragioni politiche e giuridiche**

*a cura di*

**Gaspere Dalia e Mario Panebianco**



**G. Giappichelli Editore**

## *Prefazione*

Nella legislazione vigente la trasparenza è uno strumento di prevenzione dei fenomeni corruttivi all'interno della pubblica amministrazione. Non solo. La trasparenza rappresenta anche un mezzo di riequilibrio e di ridefinizione del rapporto tra autorità e cittadino<sup>1</sup>.

La Costituzione rende recessivo il momento dell'autorità nella dinamica relativa all'esercizio del potere amministrativo.

La trasparenza si manifesta attraverso prestazioni realizzate dalle pubbliche amministrazioni nell'adempimento di obblighi normativamente previsti<sup>2</sup>.

Il fenomeno della accessibilità ai documenti e alle informazioni in possesso dello Stato è stato catalizzato negli ultimi anni dalla informatizzazione delle procedure e dall'affermazione dei diritti di cittadinanza digitale, in considerazione delle esigenze di protezione dei dati personali e di sicurezza informatica.

La trasparenza non viene più declinata soltanto in termini di diritto di accesso, ma è sinonimo di diritto all'informazione, in funzione di partecipazione democratica dei cittadini.

Dalla legge sul procedimento n. 241/1990 fino allo schema definitivo del nuovo codice dei contratti pubblici elaborato dal Consiglio di Stato, l'esigenza di garantire la trasparenza dell'attività amministrativa si presenta come valore essenziale dell'ordinamento democratico.

---

<sup>1</sup> Sul tema della dialettica autorità/libertà sia consentito rinviare ai lavori del volume S. PERONGINI (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, 2017, 1.

<sup>2</sup> Cfr. A. CONTIERI, *L'ambiguo volto della trasparenza tra diritto d'informazione e rimedio dalla corruzione*, in S. PERONGINI (a cura di), *Al di là del nesso autorità/libertà: tra legge e amministrazione*, Torino, 2017, 45.

Senonché una volta che sono stati predisposti gli strumenti per rendere conoscibile l'attività dell'amministrazione nella misura più ampia possibile, si pone la questione della effettività della trasparenza, al fine di scongiurarne effetti devianti, come quello di un'attività amministrativa che solo formalmente è "trasparente", ma che nella sostanza resta "opaca".

In tal contesto giuridico la "sopravvivenza" del segreto di Stato si rivela un tema di grande interesse scientifico.

Il presente lavoro indaga con puntualità e accuratezza le ragioni del segreto di Stato, ne scruta il fondamento costituzionale e ricostruisce la relativa disciplina in un'ottica di bilanciamento dei contrapposti interessi, tutti costituzionalmente rilevanti.

Il segreto di Stato non è una eccezione alla regola della trasparenza. Come accuratamente analizzato nel volume, esso stesso è uno strumento di garanzia dei diritti dei cittadini, coerente con l'impianto costituzionale, con la forma di governo parlamentare e con le recenti tendenze di rafforzamento del governo e del Presidente del Consiglio.

Gli autori analizzano il tema in maniera trasversale, cogliendo anche aspetti inediti e innovativi. Il contributo di ciascuno di essi arricchisce la ricerca, consentendo al lettore di indugiare con interesse su di un tema troppe volte trascurato e tralasciato.

La lettura si presenta agevole, coinvolgente e stimola in maniera intelligente la riflessione.

SERGIO PERONGINI

# *Considerazioni introduttive: segreto di Stato e Costituzione*

MARIO PANEBIANCO

SOMMARIO: 1. A mo' di introduzione: il segreto di Stato fra politica e Costituzione. – 2. Nozione, finalità e interessi protetti in prospettiva costituzionalistica. Cenni. – 3. In vece di una conclusione.

## **1. A mo' di introduzione: il segreto di Stato fra politica e Costituzione**

Il diritto oggettivo serve a dare un ordine alla società mediante procedimenti che disciplinano le diverse forme di decisione, concretizzate in atti legislativi, amministrativi e giurisdizionali<sup>1</sup>.

Ciò riguarda anche il diritto dei segreti pubblici e, più in particolare, del segreto di Stato, cioè quello che le fonti latine inquadravano in termini di *arcana imperii*, *secreta imperii* nel rapporto fra *cives* ed *auctoritas*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> F. MODUGNO, *Diritto pubblico*, Torino, 2021, 2.

<sup>2</sup> Detto rapporto ha poi avuto una naturale evoluzione nell'esperienza statualistica. In estrema sintesi, giova ricostruire l'istituto nel passaggio dallo Stato assoluto a quello democratico e costituzionale. Prima di quest'ultimo, i segreti di Stato coincidevano con i segreti del sovrano e venivano "protetti" tramite tecniche che limitavano a pochi la conoscenza di determinate "carte". Nello Stato assoluto, in assenza di regole che tenessero conto delle istanze degli individui sottoposti al potere, il rapporto tra potere e segreto si esplicava in modo che la scelta alla base dell'imposizione del vincolo del segreto era lasciata al soggetto che deteneva la posizione di potere. Sino a che il potere regio era considerato come derivante dal potere di Dio, gli *arcana imperii* erano una diretta conseguenza degli *arcana Dei*. La logica in cui il segreto si sottrae ad ogni richiesta di spiegazione razionale sul fondamento del potere e del conseguente obbligo di obbedienza,

Trattasi di un diritto della politica ovvero dello Stato, che si muove nel problematico rapporto fra ambito giuridico e politico, giurisdizionale e politico. Si è in presenza di un diritto così cruciale da essere progressivamente diventato un elemento di qualificazione e classificazione delle varie e diverse forme di Stato, perché investe il potere ed il rapporto fra poteri, in quanto tocca il rapporto con la pubblicità, cioè l'essenza dell'organizzazione politica e del rapporto fra autorità e libertà. I moderni ordinamenti democratici attribuiscono al segreto una valenza soprattutto in quanto costituzionalmente compatibile e funzionale alla protezione di interessi valutati dal legislatore come massimamente meritevoli di tutela. Ciò è in ragione del tipo di bilanciamento rispetto ai diritti individuali "quasi inevitabilmente confliggenti" – artt. 21, 24, 101 e 112 Cost. – ed implica la necessità di procedere caso per caso nella valutazione della legittimità del segreto.

La presente Ricerca<sup>3</sup> parte dalla su indicata premessa e dal fatto che

---

scompare mano a mano che la riflessione del governo si sposta dalle prerogative regie a quelle del parlamento. Esso è il luogo dove si riuniscono i rappresentanti e dove, nello stesso tempo, avviene una vera e propria rappresentazione, che ha bisogno del pubblico e deve tenersi in pubblico. Un parlamento ha carattere rappresentativo solo in quanto, con Bobbio, crede che la sua attività sia pubblica. In altri termini, con Schmitt, rappresentare significa pure rendere visibile e rendere presente un essere invisibile mediante un essere pubblicamente presente. Invece, nello Stato democratico il potere di comando proviene dalla base dei soggetti che ad esso sono sottoposti e deve essere esercitato a tutela degli interessi di cui tali soggetti sono portatori. Così, il bilanciamento delle istanze relative al governo del *secretum* è nella concretizzazione di principi e regole che ne garantiscono un ordinato svolgimento. Nell'ordinamento democratico, la libera circolazione delle informazioni, il libero confronto delle opinioni e la trasparenza del potere e dei meccanismi decisionali, la cui conoscibilità è il presupposto per l'esercizio del controllo democratico sull'attività di governo contro l'abuso, hanno decisivo rilievo. Anche nei sistemi democratici sono previste forme di segreto – e, alla Sartori, diversamente da Bobbio, non può che essere così –, legalmente circoscritte, temporalmente limitate collegate in modo strumentale alla tutela della sicurezza nazionale, alla "sicurezza politica" da intendersi come esigenza fondamentale di mantenimento delle condizioni essenziali per l'unità politica di un popolo in un determinato momento storico, in ragionevole bilanciamento con altri principi costituzionali. Ciò trova ulteriore concretizzazione se la giustificazione della segretezza è nella tutela di un interesse cruciale per l'esistenza stessa dell'ordinamento.

<sup>3</sup> In prospettiva costituzionalistica: A ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1, 1976, 1785 ss.; ID., *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di stato individuata dalla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 1977, 866 ss.; G. ARCONZO-I. PELLIZZONE, *Il Segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, 1-26; A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-

---

Roma, 1975, 50 ss.; P. BARILE, *Democrazia e segretezza*, in *Quad. cost.*, 1, 1987, 47 ss.; ID., *Incontri. Problemi di indirizzo del Sid, Le opinioni di Paolo Barile, Carlo Cereti, Temistocle Martines*, in *Rass. parl.*, 1968, 26 ss.; N. BOBBIO, *Democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. scienze pol.*, 1980, 181-185; A. CAPRIO, "L'ultimo atto" della vicenda Abu Omar: cala il sipario ma qualche dubbio resta sulla scena, in *Forum di Quad. cost.*, 29.4.2014; P. CARETTI, *Limiti costituzionali alla tutela del segreto di Stato*, in *Dem. dir.*, 1980, 819 ss.; G. CERRINA FERONI-G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi cost.*, 1, 2008, 35 ss.; G. COCCO, *I servizi di informazione e sicurezza nell'ordinamento italiano*, I, Milano, 1980, 45 ss.; G. COLLI, *Incontri sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato nelle accezioni politico-militare e di ufficio*, in *Rass. parl.*, 1968, 258 ss.; V. CRISAFULLI, *In tema di limiti alla cronaca giudiziaria*, in *Giur. cost.*, 1965, 245 ss.; G. DI GENIO, *Segreto di Stato*, in *Treccani online*, 2016; G. FERRARI, *L'avventura del "segreto" nell'Italia repubblicana tra gli anni '60 e '80*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana. Atti del convegno nazionale tenuto a Roma, 26-28 ottobre 1981*, Padova, 1983, 60 ss.; T.F. GIUPPONI, «A ciascuno il suo»: il segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte costituzionale, in *Quad. cost.*, 2, 2012, 404 ss.; ID., *La Corte costituzionale giudice è "parte" in tema di segreto di stato? Le sentt. nn. 110 e 410 del 1998*, in *Giur. cost.*, 1, 1999, 1226 ss.; ID., *Segreto di stato*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 2010; ID., *Servizi di informazione e segreto di Stato nella legge n. 124/2007*, in *Forum di Quad. cost.*, 22.1.2017; S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello stato*, Milano, 1978, 45 ss.; A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, 1964, 302 ss.; G. LOMBARDI, *Fedeltà (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968, 165 ss.; 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 ss.; M. MALERBA, *La resistibile ascesa del segreto di stato: tra salus rei publicae, «nero sipario» e strisciante impunità*, in *Dir. pen. cont.*, 1, 2017, 1-11; A. MASARACCHIA, *Lo strano caso del segreto di Stato sulla villa "La Certosa"*, in *Giur. cost.*, 2005, 4122 ss.; A. MASSERA, *Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990; A. MASSERA-C. MOSCA, *I servizi di informazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003, 533 ss.; A. MITROTTI, *Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018, 1-19; A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, in G. ILLUMINATI (cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, Torino, 2010, 32 ss.; C. MOSCA, *Profili storici sui servizi di informazione e di sicurezza*, in C. MOSCA-G. SCANDONE-S. GAMBACURTA-M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato (legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008, 5 ss.; G. MUSIO, *Il segreto politico-militare di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 1976, 589 ss.; T. NAZZARENO, *Segreto di Stato e conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Dir. fond.*, 1, 2016, 1-18; A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in *Giur. cost.*, 5, 2008, 4046 ss.; P. PASSAGLIA, *Il Segreto di Stato e l'attività giurisdizionale*, in *Corte Costituzionale.it-Studi e documentazione-Area internazionale-Organizzazione dello Stato*, 2012; G. PILI, *Segreto Di Stato e Libertà Della Persona*, in *Percorsi cost.*, 2, 2010, 183-193; P. PISA, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*, Bologna, 1978, 21 ss.; ID., *Segreto di stato: un caso anomalo*, in *Giur. cost.*, 1, 2005, 4002 ss.; ID.-L. SCOPINARO, *Segreto di Stato e notizie riservate: un'interpretazione costituzionalmente corretta in*

nello Stato liberal democratico il segreto – strumento – deve trarre fondamento in specifici valori costituzionali – fini –, i quali stabiliscono la radice e la dimensione del segreto. Questa riflessione parte dal presupposto che negli apparati democratici emerge che la regola è la trasparenza ed il segreto è una eccezione, mentre i diritti costituzionalmente garantiti ai privati hanno per regola la riservatezza, e per eccezione la pubblicità. Detto presupposto si è spesso trasformato almeno in una diffusa riottosità culturale nell'accettare in pieno la natura e gli sviluppi del segreto di Stato, come se essi fossero retaggio di una cultura del potere pre liberal democratica, come se fossero addirittura, non condivisibilmente, una *no fly zone* nel diritto costituzionale<sup>4</sup>. Quanto a ciò, è ben noto che dove maggiori sono le zone franche dovute a lacunosità della disciplina normativa, piuttosto che ad assenza di controllo giurisdizionale o di costituzionalità su quella esistente, maggiore è il rischio di disordine e, quindi, di assente o carente tutela dei diritti.

---

*attesa della riforma del codice penale*, in *Giur. cost.*, 1, 2002, 2130 ss.; G. PITRUZZELLA, *Segreto. Profili costituzionali*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, Roma, 1989, 9 ss.; A. POGGI, *Servizi di informazione e sicurezza*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 78 ss.; R. PROSSOMARITI, *Riflessioni sul segreto di Stato a partire dal caso Abu Omar: quali prospettive dopo la condanna di Strasburgo?* in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, 1-38; V. PUPO, *Prime note sul segreto di Stato nella dimensione della democrazia rappresentativa*, in *Giur. cost.*, 1, 2015; ID., *Segreto di Stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Padova, 2018; M. RAVERAIRA, *Segreto nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 22 ss.; M. RICCIARDI, *Appunti su segreto di stato e principio di trasparenza*, in *Pol. dir.*, 1993, 41 ss.; E. RINALDI, *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiano*, Napoli, 2016; M. RODRIQUEZ, *Sicurezza dello Stato e pubblici segreti nella prospettiva dei rapporti fra poteri*, in *Riv. dir. proc.*, 1977, 62; U. ROSSI MERIGHI, *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, Napoli, 1994, 85; M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di) *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, 43 ss.; G.M. SALERNO, *Il Segreto Di Stato Tra Conferme e Novità*, in *Percorsi cost.*, 1, 2008, 57 ss.; G. SALVI, *Alla Consulta il ruolo di ultimo garante*, in *Guida dir.*, 2007, 85 ss.; M. SANDULLI, *Note minime in tema di segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 1, 1977, 1201 ss.; G. SCACCIA, *Intelligence E Segreto Di Stato Nella Legge N. 133 Del 2012*, in *Dir. società*, 3, 2012, 585-99; U. SCARPELLI, *La democrazia e il segreto*, in AA.VV., *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, Padova, 1983, 628 ss.; G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri e i limiti delle Commissioni parlamentari di inchiesta*, in *Il Politico*, Milano, 1970, 574 ss.; ID., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona. Intervento al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, 1 ottobre 2007, in *Rivista AIC*, 14.3.2008, 574 ss.; P. VERONESI, *La "villa dei misteri": uso e abuso del segreto di Stato*, in *Forum di Quad. cost.*, 22.1.2017; ID., *Vecchi segreti (e sempre attuali ritardi) di Stato*, in *Forum di Quad. cost.*, 22.1.2017.

<sup>4</sup>G. DI GENIO, *Segreto di Stato*, cit.

Le presenti note hanno come primo interrogativo il se la disciplina in analisi sia oppure no una zona d'ombra ovvero una zona franca nel prisma della legalità costituzionale. Ciò in un momento in cui, per un verso, la visione illuministica-bobbiana di pubblicità, trasparenza e visibilità del potere e dei poteri, basata non sulla mera informazione ma sulla conoscibilità e visibilità da parte dei governati dell'azione politica dei governanti, ha assunto forme sempre più dilatate se non assolute nella società ovvero nella considerazione generale; per altro verso i diritti fondamentali sono oramai meritevoli di una tutela tale da ipotecare ogni bilanciamento, già complesso in sé, con ogni altra esigenza pur costituzionalmente rilevante. Ciò detto, quanto al secondo interrogativo, partendo dalla tesi in ragione della quale "è pienamente condivisibile puntare sui diritti, ma ciò va fatto all'insegna di un'etica della responsabilità"<sup>5</sup>, il segreto di Stato è uno dei pochissimi istituti, all'insegna dell'etica della responsabilità appunto, che comporta un bilanciamento coi diritti stavolta meno favorevole per tali ultimi?

I profili chiamati in causa nelle risposte, così come nei vari contributi di dettaglio di questa Ricerca, sono molteplici ed inevitabilmente si intrecciano: l'illusione-rassicurazione che tutto nelle organizzazioni politiche democratiche sia davvero trasparente, conoscibile e pienamente controllabile; la considerazione, fra le righe e non, che il tessuto normativo in analisi è tradizionalmente segnato dalla fisiologica presenza di alcuni fattori *extra ordinem*, *extra* giuridici, non esattamente a-giuridici, comunque decisivi per una realistica interpretazione della disciplina che regola il segreto di Stato e le collegate attività di *intelligence*; il segreto come esigenza politica della democrazia; la sicurezza, sottesa al segreto, come valore super primario che si arricchisce di senso fino a diventare sicurezza politica quale esigenza imprescindibile di mantenimento di tutte le condizioni essenziali per l'esistenza stessa dell'ordinamento e per l'unità politica di un popolo, oltre la più tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza; la comune caratteristica dei diritti e del segreto come gelosa prerogativa degli Stati contemporanei, salva la protezione-proiezione internazionale dei primi e non esattamente del secondo; il diritto costituzionale come diritto dei governati, ma anche dei governanti, mediante il segreto appunto; i – già citati ed inevitabili – residui della tradizione della ragion di Stato, ma anche dell'*humus* storico, politico e culturale in cui si

---

<sup>5</sup> P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2003, 116.

innesta il segreto, pur in un contesto di primarietà e superiorità della legalità costituzionale.

Dunque, coglie nel segno e va valorizzata la visione del *nomos* – necessariamente politico – del segreto di Stato, fra politica e Costituzione, nel bilanciamento costituzionale fra valori confliggenti<sup>6</sup> più che nella superficiale contrapposizione fra diritti e segreto.

## **2. Nozione, finalità e interessi protetti in prospettiva costituzionalistica. Cenni**

Componente centrale del diritto oggettivo è la Costituzione, che, come è ben noto, indirizza, conforma e condiziona l'ordinamento, le sue fonti ed i suoi rapporti giuridici. In astratto, il segreto di Stato parrebbe comprimere i cardini del costituzionalismo moderno, perché tale ultimo formalizza in testi scritti la vittoria del cittadino sul potere, ovvero, come detto, cristallizza un particolare equilibrio nel rapporto fra autorità e libertà. Il segreto, in superficie, smentisce quel particolare bilanciamento, implica un carattere elitario e non popolare, il che è estendibile agli ordinamenti giuridici ed ai gruppi politici organizzati. All'opposto, invece, anche l'istituto in analisi trova fondamento in alcuni principi e norme costituzionali, trova un equilibrio con gli stessi e, attraverso la legislazione e la giurisdizione, con i diritti.

Nei lavori preparatori e nel testo costituzionale non v'è traccia della nozione, né di quali siano esplicitamente i principi, ovvero il parametro di legittimità per la disciplina del segreto e delle connesse attività segretate. Nessuna definizione, nessun riferimento a cosa possa essere esattamente oggetto segretabile, alle finalità, agli interessi sottesi all'esistenza del segreto. L'attività identificativa della nozione in analisi e di legittimazione dei fini, costituzionalmente conformi, appartiene all'attività interpretativa della dottrina, ed, in particolare, del Giudice delle leggi.

Punti non controversi nel dibattito dottrinario sono diventati il segreto come eccezione alla regola della pubblicità e come strumento di tutela finalizzato alla concretizzazione di altri principi. Quanto al titolo di giu-

---

<sup>6</sup> A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit.

stificazione dell'istituto, alla tradizionale visione dell'obbligo del segreto come scaturente dal dovere di difesa della patria rispetto a minacce provenienti dall'esterno, ex art. 52 Cost., alla tradizionale lettura che riconduce la sicurezza interna nell'ordine pubblico, come aspetto particolare di tale ultimo, se ne sono affiancate altre. Una visione, sganciandosi dal principio di necessità, affianca il segreto al dovere di fedeltà ed al principio di solidarietà in senso attivo, come generale obbligo di *facere* nella difesa dei valori costituzionali fondamentali. Ulteriore visione sollecita la partenza dall'interesse costituzionale alla sicurezza dello Stato, per poi individuare in quell'interesse il fondamento vero e proprio del segreto di Stato. Altra lettura associa il segreto ai valori sottesi all'art. 21 Cost., come limite alla libertà di informazione e come garanzia della riservatezza.

Invero, difesa della patria e fedeltà possono essere lette unitariamente, nel senso che hanno come scopo comune la garanzia dei valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale<sup>7</sup>.

Decisiva nella delineazione del segreto è stata la giurisprudenza della Corte, mediante le sentt. nn. 82/1976, 86/1977, poi, dopo che un sottofondo dottrinario ha ritenuto definitivamente completata la giurisprudenza sul segreto, attraverso le sentt. nn. 110/1988 e 106/2007<sup>8</sup>.

Circa la identificazione della nozione di segreto, la qualifica di segretezza del vincolo di apposizione come derivante da una mera scelta di volontà dell'autorità politica competente o come il frutto di un'attività vincolata alla natura dell'oggetto del segreto, comporta una visione soggettiva ed un'altra oggettiva della nozione giuridica in analisi. Invero, la valutazione di cosa debba essere segreto ha natura politica, soggettiva poiché è inibito al potere giurisdizionale un pieno sindacato di merito sugli atti di apposizione od opposizione del Governo, essendo quest'ultimo responsabile politicamente soltanto dinanzi al Parlamento. Il *discrimen* tra un oggetto sottoponibile al vincolo del segreto di Stato ed uno inseribile solo nelle 'classifiche di segretezza' consisterebbe esclusivamente proprio nella valutazione circa l'idoneità a ledere l'integrità della Repubblica. L'oggetto del segreto ed i fini che si intende tutelare non muterebbero in senso sostanzia-

---

<sup>7</sup> A. MORRONE, *op. ult. cit.* L'Autore, previa individuazione delle menzionate visioni dottrinarie, propone una lettura unitaria.

<sup>8</sup> Sul punto convincono le notazioni, esplicitamente richiamate nel testo, di A. MITROTTI, *Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato*, cit.

le. A cambiare sarebbe solo la diversa valutazione circa l'oggetto preso di volta in volta in considerazione e la sua idoneità nel comprimere gli interessi della Repubblica.

Quanto alla nozione di segreto di Stato deve intendersi quel peculiare tipo di attività posta in essere dall'autorità politica competente che, sulla base di un proprio atto di volontà – atto discrezionalmente legato al perseguimento delle finalità costituzionalmente legittimanti il segreto – procede alla concreta individuazione degli oggetti che ritenga essere opportuno sottrarre alla conoscenza pubblica.

Quanto alle finalità, sempre secondo la Corte, l'unica costituzionalmente tutelata dal segreto inerisce, pertanto, allo Stato-comunità, nozione dal cui ambito materiale, dunque, sono esclusi gli interessi di parte del Governo e dei partiti che lo sorreggono. L'unico interesse politico tutelato, l'unica legittima finalità del segreto di Stato riguarda essenzialmente l'interesse alla conservazione e sicurezza, interna ed esterna, dello Stato-comunità. Quanto al fondamento costituzionale la Corte ha posto in relazione la suprema finalità di sicurezza dello Stato-comunità, *ex art. 52 Cost.*, con tre parametri, ossia l'indipendenza nazionale, i principi di unità ed indivisibilità dello Stato, *ex art. 5 Cost.*, la disposizione inerente ai caratteri essenziali dello Stato riassunti nella formula di "Repubblica democratica" *ex art. 1 Cost.*

Quanto agli interessi giuridici protetti dal segreto, essi costituiscono la precisazione concreta di quei principi; il passaggio dal caso astratto e generale (del principio) a quello concreto e particolare (dell'interesse). Gli interessi giuridici protetti integrano la concreta declinazione legislativa delle finalità proprie del segreto e del fondamento costituzionale che lo alimenta e lo sostiene.

Questo è quanto statuito dal Giudice delle Leggi. Noto è il dibattito sulla valutazione della giurisprudenza posta in essere. La funzione giurisdizionale incontra dei limiti, i quali negli intendimenti del legislatore avrebbero dovuto essere equilibrati dal controllo della Corte, dato che non è ad essa opponibile il segreto di Stato. Il legislatore sembrava orientato a riconoscere alla Consulta poteri più rilevanti rispetto a quanti la Consulta si sia attribuita. Essa si pone come "Giudice del segreto", come sede di chiusura e di razionalizzazione del sistema della sicurezza nazionale a causa della sua funzione di controllo sugli atti di secretazione, nonché paradigma per le successive modifiche legislative e fonte di com-

posizione del sistema istituzionale nelle sue componenti di tipo politico e giurisdizionale.

La Corte ha dichiarato che solo il Presidente del Consiglio può avere accesso a tutte le informazioni ed operare quel bilanciamento degli interessi in contrasto; ha accordato al Parlamento la funzione di operare il controllo su tale tipo di atto, fino alla sfiducia, fermo restando il potere di controllo ulteriore conferito alla Corte medesima; ha affermato la legittimità del segreto nel solo caso in cui esso sia finalizzato a garantire la sicurezza dello Stato rispetto agli altri principi costituzionali presenti nel bilanciamento; ha definito la sicurezza quale supremo interesse dello Stato nella sua personalità internazionale e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, all'indipendenza e alla stessa sua sopravvivenza.

Inoltre, la Consulta, sin da subito ha posto le basi per una prima disciplina del segreto, muovendo dall'obbligo di motivazione che spettava al Governo, onde ridurre al minimo sia gli eventuali abusi, sia la possibilità di contrasti con il potere giurisdizionale. Tuttavia, la motivazione circoscritta alle ragioni della secretazione sarà oggetto di controllo eminentemente politico delle Camere. Ancora, la Corte ha definito la sicurezza dello Stato come interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca la esistenza stessa dello Stato. Il Parlamento resta, secondo il *dictum* del giudice delle Leggi – *dictum* invero poco valorizzato nel dibattito, assorbito dal ruolo del Presidente del Consiglio –, l'unico soggetto che può svolgere un controllo di merito sull'esercizio del potere di secretazione, mentre il segreto precluderebbe un intervento giurisdizionale.

La Consulta ha delineato il segreto come ben correlato alla responsabilità politica di un'Autorità. In radice è impossibile sindacare l'esercizio del potere di secretazione persino alla Corte. Essa, se chiamata a decidere in caso di conflitto tra poteri dello Stato, non può dare un giudizio di merito sulla ragionevolezza della scelta di secretazione, ma sulla sussistenza dei presupposti per l'esistenza del vincolo del segreto. La Corte può operare un controllo solo formale e procedurale, posto – è opportuno ribadirlo – il divieto di invocare il vincolo del segreto nei confronti della Consulta.

La stessa Corte ha affermato che non sempre la predeterminazione legislativa del rapporto tra mezzo e fine possa sussistere come una caratteristica costante o essenziale. Inoltre, in ordine al perimetro di legittimità

costituzionale di eventuali misure “non predeterminate”, la Corte ha aggiunto che esse perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo, sgomberando così il campo dall’eccessivo peso conferito a dette misure *extra ordinem* e simili.

### 3. In vece di una conclusione

Dall’intreccio degli interventi legislativi e giurisprudenziali si profila una disciplina del segreto di Stato che, lungi dall’essere una zona franca del diritto costituzionale, è, viceversa, compiuta ed organica, coerente con la forma di governo parlamentare e con le recenti tendenze di rafforzamento del governo e del Presidente del consiglio. Tale disciplina, inoltre, è pienamente accettata e portata avanti dal sistema.

Per quanto detto sommariamente, e per quanto meglio si sosterrà nei contributi specifici della Ricerca, è evidente che l’istituto, lungi dal rappresentare una forma di avallo a derive di tipo assolutistico, risulta essere, invece, una garanzia a tutela dei principi democratici posti a fondamento della Repubblica. Ecco perché il segreto di Stato è elemento di tenuta, se non architrave, dell’intero sistema. Ecco perché il segreto, se non adeguatamente sollecitato dalle ragioni del costituzionalismo e regolato in modo tale da coinvolgere, oltre al *gubernaculum* ed al controllo parlamentare, anche una effettiva tutela giurisdizionale, può mettere in discussione la prevalenza della dimensione popolare su quella “concentrata” ovvero “ristretta”.

Fatto questo richiamo di interesse sia teorico che pratico, la menzionata tenuta è meritevole di una ridefinizione oltre il *self restraint* della Corte Costituzionale, che si è dimostrata prudente nelle aperture nei confronti del potere giudiziario ed ha svolto una funzione arbitrale, di garanzia, chiamata ad un intervento in caso di inerzia parlamentare ed abuso di potere da parte del Governo? Tale tenuta è meritevole di una rideterminazione verso ulteriori forme di parlamentarizzazione a tutela del ruolo delle Camere di giudice del merito del segreto e della responsabilità politica dell’Esecutivo?

Le materie oggetto di attività di segretazione e le connesse attività di *intelligence* sono maggiormente oggetto di modifiche sostanziali, con particolare riferimento alle materie di competenza esclusiva statale previ-

ste dall'art. 117 Cost. ed alle istituzioni della sicurezza interna ed esterna. La disciplina del segreto è certo suscettibile di sviluppi ultranei e puntuali che la rendano più fluida ovvero effettiva, ma ciò non significa che il quadro attuale sia meritevole di una ridefinizione vera e propria. Ciò perché, al di là del fatto che non sono state avanzate richieste in tal senso dal sistema politico, comunque non pare si profilino elementi di criticità o di irragionevolezza di disciplina. Può aggiungersi, quanto alla improbabilità di più o meno estesi “*overruling*” della Corte rispetto alla sua ritrosia a sindacare il merito delle decisioni del Presidente del Consiglio, il dato oggettivo per cui i ricorsi sollevati dal Presidente del Consiglio hanno sempre trovato accoglimento da parte della Consulta stessa, laddove vi è stato un costante rigetto delle richieste di annullamento degli atti di segretezza.

Può aggiungersi ancora, stavolta relativamente al dato più politico, che un contesto di emergenza pandemica, operazioni militari<sup>9</sup> e profonde modifiche nell'ordine internazionale, come manifestatosi nella fase più recente ed attuale, non pare costituire la base migliore per implementare modifiche di ampia portata, provengano esse dalla legislazione o dalla giurisdizione costituzionale.

---

<sup>9</sup>Come è noto, le scelte più recenti di segretezza da parte del Governo hanno riguardato atti relativi alla pandemia ed alla fornitura di materiale bellico nel conflitto in Ucraina.



## Capitolo Primo

# *Il segreto di Stato. Nozione, criteri e limiti tra disciplina legislativa e regolamentare*

OLGA RUSSO

SOMMARIO: 1. Introduzione: il sistema normativo di riferimento. – 2. Gli interessi dello Stato: supremazia e imprescindibilità a tutela della *salus rei publicae*. – 2.1. Le singole tipologie di interessi attraverso l'evoluzione normativa e giurisprudenziale. – 3. La nozione vigente e l'“oggetto” del segreto. – 4. L'apposizione del segreto: valutazione, motivazione e nascita del vincolo. – 5. Il vincolo e il tempo.

### **1. Introduzione: il sistema normativo di riferimento**

La nozione di segreto di Stato si rinviene, nel suo attuale riferimento primario, nella l. 3.8.2007, n. 124<sup>1</sup>, sostitutiva<sup>2</sup> della precedente normativa dettata dalla l. 24.10.1977, n. 801<sup>3</sup>, e nel d.p.c.m. 8.4.2008<sup>4</sup>, recante il rela-

---

<sup>1</sup>L. 3.8.2007, n. 124, «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto» (G.U. 13.8.2007, n. 187).

<sup>2</sup>Art. 44, comma 1, della l. n. 124/2007 («Abrogazioni»): «La legge 24 ottobre 1977, n. 801, è abrogata [...] Sono altresì abrogate tutte le disposizioni interne e regolamentari in contrasto o comunque non compatibili con la presente legge, tranne le norme dei decreti attuativi che interessano il contenzioso del personale in quiescenza dei servizi di informazione per la sicurezza ai fini della tutela giurisdizionale di diritti e interessi».

<sup>3</sup>L. 24.10.1977, n. 801, «Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato» (G.U. 7.11.1977, n. 303).

<sup>4</sup>D.p.c.m. 8.4.2008, «Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato» (G.U. 16.4.2008, n. 90). Si riportano di seguito i riferimenti degli

tivo regolamento di attuazione. L'esigenza di positivizzazione della materia fu dettata non solo dal recepimento della giurisprudenza costituzionale<sup>5</sup> ma

---

ulteriori decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sino a oggi emanati in attuazione dell'intera disciplina legislativa e che, insieme al d.p.c.m. del 2008, creano un articolato sistema regolamentare a completamento della disciplina primaria: d.p.c.m. 12.6.2009, n. 7; d.p.c.m. 23.3.2011, n. 1; Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 14.2.2012; d.p.c.m. 27.1.2014 che adottano il Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico e il Piano nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica; Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 22.4.2014; d.p.c.m. 6.11.2015, n. 4; d.p.c.m. 6.11.2015, n. 5; d.p.c.m. 24.11.2016; d.p.c.m. 2.10.2017, n. 3; d.p.c.m. 31.3.2017 che adotta il Piano nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionali (marzo 2017); d.p.c.m. 30.7.2020, n. 131; d.p.c.m. 14.4.2021, n. 81; d.p.c.m. 15.6.2021; d.p.c.m. 17.2.2017; Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 2.8.2021. Per un approfondimento contenutistico dei profili e delle materie regolamentate dai singoli decreti, si rinvia ai relativi contributi del presente volume.

<sup>5</sup> Che la disciplina legislativa, sia del 1977 sia del 2007, sia il frutto anche dell'elaborazione giurisprudenziale della Suprema Corte è affermato espressamente innanzitutto dalla stessa Corte Costituzionale (punto 6 della sent. n. 110/1998: «A seguito della sentenza n. 86 del 1977, il Parlamento ha introdotto con la legge n. 801 del 1977 una nuova disciplina del segreto di Stato, in larga misura ispirata alla giurisprudenza costituzionale») ed è altrettanto confermato dalla dottrina (cfr. tra tanti, G. ARCONZO-I. PELIZZONE, *Il segreto di stato nella giurisprudenza della corte costituzionale e della corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista Aic*, 1/2012: «[...] molte tra le disposizioni contenute nelle due leggi sul segreto di Stato che si sono succedute nella storia repubblicana (dapprima la Legge 24.10.1977, n. 801; poi la Legge 3.8.2007, n. 124) costituiscono l'applicazione di principi originariamente enunciati dalla Corte Costituzionale. Ne è riprova il fatto che sia molto comune la tesi – nella dottrina italiana – secondo cui “l'istituto del segreto di Stato, nella storia del diritto dell'Italia repubblicana, è stato scritto dalla Corte Costituzionale più che dal legislatore”»); gli AA. rinviando, a propria volta, a G. CAMPANELLI, *La nuova legge sul segreto di Stato tra problemi di interpretazione, prime applicazioni e riscontri giurisprudenziali*, in S. PANIZZA-R. ROMBOLI (a cura di), *Temi e questioni di attualità costituzionale*, Padova, 2009, 317, e a I.F. CARAMAZZA, *Il segreto di stato: atto III. Con la risoluzione dei sei conflitti di attribuzione la Corte costituzionale completa la relativa disciplina*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2009, 13, nonché a C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, Padova, 2010, 9 ss.). Le sentenze della Corte Costituzionale in materia di segreto di Stato sono varie ma si indicano di seguito quelle maggiormente richiamate a sostegno delle argomentazioni in diritto della Corte e che saranno approfondite *infra* nonché negli altri contributi del presente volume: Corte Cost. 14.4.1976, n. 82; Corte Cost. 24.5.1977, n. 86; Corte Cost. 10.4.1998, n. 110; Corte Cost. 23.2.2012, n. 40; le predette decisioni sono tutte consultabili sul sito istituzionale della Corte. Sulla disciplina del segreto dal codice penale Zanardelli del 1889 sino alla riforma degli anni '70, v. P. CARUCCI, *I Servizi di Sicurezza Civili Prima della Legge del 1977*, in *Studi storici*, 39, 4, Fondazione Istituto Gramsci, 1998, 1031-42.

anche, e soprattutto, dal mutamento delle dinamiche istituzionali interne e degli scenari geopolitici sovranazionali<sup>6</sup>.

La l. n. 801/1977, approvata a conclusione peraltro di un complesso *iter* parlamentare promosso nel 1976 per iniziativa governativa<sup>7</sup> e derivante dall'assorbimento di altre cinque proposte di legge concorrenti, intendeva istituire e organizzare un nuovo Servizio per le informazioni e la sicurezza nazionale, offrendo anche una prima nozione di "segreto di Stato", in quanto argomento strettamente e necessariamente legato all'azione dei servizi informativi. La spinta riformistica fu determinata dalla necessità, a seguito di gravi episodi socio-politici e istituzionali, di disporre di un servizio di informazione e sicurezza unico che garantisse maggiore coordinamento ed efficienza di azione e minori deviazioni operative<sup>8</sup>. La

---

<sup>6</sup> Cfr. *infra*, note 8 e 11.

<sup>7</sup> Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto col Ministero dell'interno, col Ministro di grazia e giustizia, col Ministro della difesa e col Ministro del tesoro («Istituzione e ordinamento del Servizio per le informazioni e la sicurezza», presentato il 2.11.1976 – Atto Camera n. 696).

<sup>8</sup> Negli stenografici della Presentazione del disegno di legge alla Presidenza della Camera dei Deputati ben si legge: «la Commissione parlamentare di inchiesta costituita in seguito ai noti avvenimenti del 1964, dopo approfondito esame di tutta la materia, nella sua relazione conclusiva indicava la necessità per lo Stato di disporre di un unico servizio che provvedesse all'attività informativa. Gli studi condotti successivamente, non soltanto in via teorica ma tenendo anche conto dell'esperienza acquisita nei vari settori informativi in seguito all'evolversi delle forme – sempre più diversificate – di attacco alla sicurezza dello Stato, hanno confermato pienamente la validità del suddetto orientamento. [...] Accanto alla riforma dei servizi, si è definita la nozione, molte volte sollecitata dal Parlamento, del segreto di Stato [...]» (Atti Parlamentari – Camera dei Deputati n. 696 – VII Legislatura – Documenti – Disegni di legge e Relazioni – Presentazione del 2.11.1976, 1). Così anche nella Relazione della Commissione speciale: «Le varie proposte oggi al nostro esame traggono vita da una situazione, interna ed internazionale, che esige l'adozione di nuove misure rapide per il riordinamento dei servizi informativi e di sicurezza, cui è collegata anche una nuova disciplina della tutela del segreto politico e militare [...] La difesa dell'ordine costituzionale, in passato oggetto di concreti attentati, l'affermazione della sicurezza interna, oggi minacciata da azioni eversive e criminose a sempre più largo raggio [...] rendono indifferibile una più penetrante e coordinata azione di prevenzione e difesa. [...] Motivi politici e funzionali esigono quindi una rapida riforma [...]» (Atti Parlamentari – Camera dei Deputati n. 696-385-1033-1086-1087-A – VII Legislatura – Documenti – Disegni di legge e Relazioni – Relazione presentata il 20.7.1977, 3). Anche nelle Relazioni di minoranza ben emergono le criticità squisitamente politiche alla base della riforma: «La questione della riforma dei servizi di sicurezza si è imposta all'attenzione del Parlamento e del Paese a seguito dell'esplosione di una serie di scandali e dell'emergere di circostanze sconcertanti [...]» (Atti Parlamentari – Camera

normativa raccoglieva in sé tutte le proposte politiche, comprese quelle della c.d. “Commissione Alessi”<sup>9</sup>, i cui suggerimenti riformistici furono esplicitamente recepiti in sede di presentazione del disegno di legge<sup>10</sup>, nonché tutte le elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali sino a quel momento sviluppate e prodotte.

Anche il secondo intervento legislativo, la l. n. 124/2007, ha alla base l’esigenza di ammodernamento dei servizi di informazione e *intelligence* nazionali, all’interno di un diverso quadro politico-strategico condizionato da nuove esigenze e forme di pianificazione dell’offesa e di contrasto alla congiunzione delle minacce, sia esterne che interne, alla sicurezza nazionale, a seguito della politica di globalizzazione e dei nuovi equilibri in-

---

dei Deputati n. 696-385-1033-1086-1087-A *ter* – VII Legislatura – Documenti – Disegni di legge e Relazioni – Relazione di minoranza presentata il 20.7.1977, 3).

<sup>9</sup>La Commissione parlamentare d’inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964 (SI-FAR), anche conosciuta come “Commissione Alessi” dal nome del suo Presidente, fu istituita con l. 31.3.1969, n. 93 con il seguente mandato: «a) accertare, secondo le indicazioni contenute nella relazione della Commissione ministeriale d’inchiesta [...] le iniziative prese e le misure adottate nell’ambito degli organi competenti in materia di tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza, in relazione agli eventi del giugno-luglio 1964; b) esaminare quali di tali iniziative e misure debbano considerarsi in contrasto con le disposizioni vigenti e gli ordinamenti costituiti per la tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza; c) formulare proposte: — in relazione ad un eventuale riordinamento degli organi preposti alla tutela della sicurezza e alla tutela dell’ordine pubblico; — ed in relazione alla disciplina vigente in materia di tutela del segreto». Tutte le relazioni e i documenti relativi all’attività della Commissione sono consultabili in via digitale sul Portale delle Commissioni parlamentari di inchiesta.

<sup>10</sup>Sempre nello stenografico della Presentazione del disegno di legge alla Presidenza della Camera dei Deputati si legge: «La definizione accolta è quella a suo tempo suggerita dalla Commissione Alessi [...]» (Atti Parlamentari – Camera dei Deputati n. 696 – VII Legislatura – Documenti – Disegni di legge e Relazioni – Presentazione del 2.11.1976, 2). Effettivamente, nei seguenti termini si conclude la relazione della Commissione Alessi: «[...] possiamo fermare i punti salienti, cui dovrebbe ispirarsi la futura legge in materia di segreto: a) individuazione del “segreto di Stato” o del “segreto politico” sulla base degli interessi protetti, che concernono la integrità dello Stato, la difesa delle istituzioni democratiche liberamente scelte dal popolo, la posizione ed il libero esercizio delle funzioni degli organi pubblici secondo le attribuzioni costituzionali, l’indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e le relazioni con essi; b) individuazione del “segreto militare” sulla base degli interessi protetti, che concernono la capacità difensiva, l’efficienza offensiva dello Stato – mezzi, impianti, dislocazioni ed impiego delle forze armate – e le operazioni militari in progetto e in atto» (Senato della Repubblica – V Legislatura – Doc. XXIII, n. 1, Commissione Parlamentare d’inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964 – Relazione (Comunicata alle Presidenze delle Camere il 15.12.1970) – vol. I, 1349).

ternazionali predominanti sul vecchio ordine bipolare della “guerra fredda”<sup>11</sup>; anche alla nuova riforma non sfugge l’intimo legame della materia

---

<sup>11</sup>Nei seguenti termini la Presentazione della proposta di legge: «L’organizzazione dell’attività informativa e di sicurezza del nostro Paese è ancora quella che venne definita nel lontano 1977, quando era imperativo porre lo Stato nelle condizioni di affrontare al meglio l’offensiva portata dall’eversione terroristica interna e su tutto l’occidente incombeva la minaccia sovietica. Dai giorni in cui venne approvata la l. 24.10.1977, n. 801, il mondo è cambiato. Il vecchio ordine bipolare della “guerra fredda” ha ceduto il campo ad una nuova realtà, nella quale paradossalmente le medie potenze come l’Italia sono chiamate ad assumersi maggiori responsabilità nel mantenimento della stabilità internazionale. Le Forze armate della Repubblica, ad esempio, sono sempre più frequentemente impegnate oltremare, spesso nell’ambito di complesse missioni alle quali partecipano civili del nostro Paese: una circostanza che ha proposto all’attenzione del Governo e del Parlamento situazioni di crisi che negli anni settanta erano difficilmente immaginabili dal legislatore. [...] La globalizzazione ha altresì permesso nuove forme di organizzazione dell’offesa terroristica, permettendo la pianificazione a distanza degli attacchi e nuove forme di congiunzione delle minacce esterne a quelle interne alla sicurezza nazionale. [...] Da queste considerazioni muove la presente proposta di legge, il cui scopo è quello di ammodernare la vigente legge che disciplina organizzazione, attività e controlli sui nostri servizi informativi e di *intelligence*» (Atti Parlamentari – Camera dei Deputati – XV Legislatura – Disegni di legge e Relazioni – Documenti – Atto n. 2105 – Presentazione del 21.12.2006, 1-2). Così anche il Relatore in Assemblea all’apertura della “discussione sulle linee generali” della riforma: «Signor Presidente, i servizi di sicurezza sono regolati, attualmente, da una legge che risale al 1977, che fu la prima in materia di servizi di sicurezza e di segreto di Stato. Quella legge nacque in seguito all’accoglimento di un’eccezione di costituzionalità relativa alla normativa sul segreto di Stato e dall’esigenza politica di impedire che esigenze di carattere internazionale, connesse alla guerra fredda e al bipolarismo, interferissero con la politica interna. [...] Oggi, questa legge, che trent’anni fa, quando fu approvata, certamente rappresentava un passo avanti, è superata, innanzitutto perché è cambiata la geografia politica del mondo. Eravamo, allora, nell’epoca del bipolarismo internazionale, della guerra fredda e dello scontro tra blocchi e i servizi di sicurezza del mondo occidentale rispondevano ad una certa logica, naturalmente. Anche per queste ragioni, quella legge era abbastanza generica, per cui oggi ci troviamo di fronte ad un vuoto di regole, di garanzie e di controlli, con due tipi di rischi: che gli operatori dei servizi di sicurezza siano privi delle sufficienti garanzie per poter operare; che, all’interno degli stessi, così come si è verificato non una sola volta, vi siano deviazioni gravi, da parte non solo di singoli, ma anche di interi uffici. Un ulteriore elemento di novità è dato dal fatto che la sicurezza della Repubblica è oggi esposta a nuovi pericoli (nuovo terrorismo, proliferazione di armi nucleari), che esigono differenti professionalità. In questo contesto, pertanto, un’efficace politica della sicurezza e un’ambiziosa politica estera, indipendentemente dal Governo e dal suo colore politico, hanno bisogno di un sistema di sicurezza adeguato a tali esigenze» (Atti Camera – Lavori in Assemblea, seduta n. 103 del 5.2.2007, Discussione sulle linee generali – A.C. 445-a ed abbinata). Ancora, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri si esprimeva, nella stessa seduta, come emerge dagli stenografici, in tal senso: «Lo stesso Governo, al momento in cui è entrato in carica, si è reso perfettamente conto – dopo po-

con i segreti pubblici ma la nozione di segreto di Stato resta pressoché identica alla precedente, salvo alcune divergenze di cui meglio si dirà.

Per stabilire che cosa debba esser ritenuto necessariamente segreto si reputa imprescindibile avere sempre come riferimento le forme di Stato e di governo perché è soltanto rispetto a esse che risulta possibile segnare il giusto confine “politico-giuridico” tra ciò che possa diventare pubblicamente conoscibile e quello che dev’essere inconoscibile. In una Repubblica con fondamenti democratici ispirata dai principi e valori liberali e dello Stato di diritto quel confine non può che essere attentamente tracciato, anche mediante il bilanciamento con gli altri valori e principi costituzionali di sistema, perché proprio mediante il suo allargamento o restringimento e la sua corretta e precisa definizione è possibile evitare abusi di potere e distorsioni antidemocratiche<sup>12</sup>. Ecco perché l’individuazione della disciplina normativa degli “interessi dello Stato” per la cui tutela sia giustificabile l’applicazione di un regime derogatorio alla trasparenza democratica è un’operazione giuridicamente e politicamente complessa che implica una pluralità di valutazioni e un attento bilanciamento di principi, criteri e valori ordinamentali.

## **2. Gli interessi dello Stato: supremazia e imprescindibilità a tutela della *salus rei publicae***

L’attuale art. 39 della l. n. 124/2007 individua espressamente gli “interessi” a tutela dei quali è apponibile il segreto di Stato: l’«integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali», la «difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento», l’«indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi», e, infine, la «preparazione» e la «difesa militare dello Stato»<sup>13</sup>. Si tratta di interessi

---

co tempo – come fosse necessario, di fronte al cambiamento dello scenario mondiale di politica estera e militare di difesa e così via, arrivare ad un adeguamento della legge del 1977, oramai molto datata. Anche sul piano della criminalità organizzata, interna e internazionale, vi era il bisogno di creare delle formule nuove e di affinare quello strumento importante e decisivo che, per la sicurezza dello Stato, sono i servizi e l’*intelligence*».

<sup>12</sup> Per approfondimenti su tali profili, si rinvia ai contributi del presente volume.

<sup>13</sup> La medesima formulazione della legge è trasposta nell’art. 3 del regolamento

qualificati dallo stesso Legislatore come “supremi” e “imprescindibili”, e sia la “supremazia”, che nel suo più intimo significato linguistico implica lo stare al di sopra di tutto in maniera assoluta<sup>14</sup>, sia la “imprescindibilità” quale impossibilità di separare qualcosa dalla sua stessa essenza<sup>15</sup>, si legano concettualmente all’esistenza stessa della Repubblica democratica<sup>16</sup>. Essi sono il “perché”, giustificativo del segreto.

Per comprendere le ragioni della scelta finale di tali singole tipologie di interessi da parte del Legislatore è opportuna la ricostruzione, secondo un criterio cronologico, del lungo percorso evolutivo sia normativo sia giurisprudenziale che la disciplina del segreto di Stato ha in concreto affrontato nel tempo, perché è proprio dalla sequenzialità temporale delle principali tappe politiche e giuridiche che emerge la reale e complessa necessità alla base della nozione di segreto di Stato di individuare interessi meritevoli di tutela che giustifichino i segreti pubblici e che vadano, così, a dipanare i diversi e spinosi conflitti politico-istituzionali.

## **2.1. Le singole tipologie di interessi attraverso l’evoluzione normativa e giurisprudenziale**

Un primo importante contributo ricostruttivo della nozione di “segreto di Stato” e quindi dei relativi interessi tutelati è dovuto alla sentenza della Consulta n. 82/1976, intervenuta all’epoca in assenza di alcuna legge organica in materia di segreti pubblici, a definizione di un giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 del vigente codice di procedura

---

(d.p.c.m. 8.4.2008), rubricato «Criteri»: «1. Possono costituire oggetto di segreto di Stato le informazioni, le notizie, i documenti, gli atti, le attività, i luoghi ed ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare un danno grave ad uno o più dei seguenti supremi interessi dello Stato: a) l’integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali; b) la difesa delle Istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento; c) l’indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e le relazioni con essi; d) la preparazione e la difesa militare dello Stato».

<sup>14</sup> Lat. *suprèmus*, è la forma superlativa di *superus*.

<sup>15</sup> Lat. comp. di *in* – non e *prae-scindère*.

<sup>16</sup> Art. 2, comma 1, del regolamento: «Il segreto di Stato è finalizzato alla salvaguardia dei supremi ed imprescindibili interessi dello Stato di cui all’articolo 3, comma 1, lett. a), b), c) e d) del presente regolamento, che attengono all’esistenza stessa della Repubblica democratica».

penale<sup>17</sup>. Gli artt. sottoposti al vaglio della Corte menzionavano, secondo un binomio alternativo, sia il segreto politico che il segreto militare: l'art. 342, imponendo ai pubblici ufficiali, impiegati e incaricati di pubblico servizio il dovere di esibizione a favore dell'Autorità giudiziaria di atti e documenti, salvo che si trattasse «di segreto politico o militare, ovvero di segreto d'ufficio o professionale»; l'art. 352, invece, imponendo il divieto di interrogatorio dei medesimi soggetti «sui segreti politici o militari dello Stato o su altre notizie che palesate possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato medesimo»<sup>18</sup>.

L'*iter* argomentativo della sentenza si concentra, essenzialmente, nel caso di specie opposto, sul solo “segreto militare” la cui decodificazione era ricavabile dall'art. 86 del codice penale militare di pace, che lo riconduceva, come ricorda la stessa Corte<sup>19</sup>, alle «notizie concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato». La focalizzazione sul segreto militare e non su quello politico condiziona le argomentazioni e gli approdi interpretativi della Consulta. Per la Corte, tale tipologia di segre-

---

<sup>17</sup>La decisione scaturiva dalla riunione di due giudizi di legittimità costituzionale promossi da due diverse ordinanze. Con una prima ordinanza, emessa nel corso di un procedimento penale rivolto ad accertare le responsabilità ai sensi dell'art. 659 c.p. per il disturbo alle occupazioni e al riposo delle persone causato dal fenomeno acustico del “bang sonico” prodotto da aerei militari, il pretore competente sollevava, in riferimento agli artt. 101 e 104 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 del codice di procedura penale (cfr. punto 1 del «*Ritenuto in fatto*» della decisione). Con altra ordinanza, il giudice istruttore competente sollevava analoga questione di legittimità costituzionale degli artt. 342 e 352, comma 3, del codice di procedura penale per contrasto con gli artt. 3, 24, 28, 52, comma 3, 101, 102, 103, 111, 112, e 113 della Costituzione, nel corso di un procedimento penale, a seguito di apposizione di segreto militare sul relitto di un velivolo (cfr. punto 2 del «*Ritenuto in fatto*» della sentenza). Si rinvia comunque agli appositi contributi del presente volume per i dovuti approfondimenti sulle norme costituzionali e processual-penalistiche menzionate nella sentenza e alle relative criticità teorico-dogmatiche create nella materia dei segreti.

<sup>18</sup>Gli articoli vigenti all'epoca della sentenza erano quelli del codice di procedura penale italiano del 1930, approvato con il R.D. 19.10.1930, n. 1399. Il codice è stato pubblicato nel vol. VI della Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia del 1930, è entrato in vigore il 1.7.1931 ed è stato abrogato espressamente dal d.lgs. 13.12.2010, n. 212.

<sup>19</sup>«[...] il segreto militare vero e proprio, che, come si legge nell'art. 86 cod. pen. mil. di pace, assiste le notizie concernenti “la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato”» (punto 5 del «*Considerato in diritto*»).

to esprime il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse «alla propria integrità territoriale, indipendenza e – al limite – alla stessa sua sopravvivenza», ritenendo di conseguenza giustificabile una graduazione e una differenziazione della disciplina delle varie specie di segreto in funzione della rilevanza degli interessi cui ineriscono, «toccando il grado più alto quando sia in giuoco il segreto militare vero e proprio»<sup>20</sup>.

Dunque, la forza, la preparazione e la difesa militare dello Stato sono sottoponibili a segretazione in quanto rispondenti alla tutela della integrità territoriale e dell'indipendenza dello Stato, specificamente del crisafulliano “Stato-comunità”<sup>21</sup>, costituzionalizzate all'art. 52 della Car-

---

<sup>20</sup> «Ciò precisato, non può considerarsi irrazionale che il modo e l'intensità della protezione – penale e processuale – delle varie specie di segreti riconosciuti nella vigente legislazione siano diversificati, in funzione della rilevanza degli interessi cui ineriscono, toccando il grado più alto quando sia in giuoco il segreto militare vero e proprio, che [...] involgendo pertanto il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato – comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e – al limite – alla stessa sua sopravvivenza. [...]» (punto 5 del «*Considerato in diritto*»).

<sup>21</sup> L'attribuzione degli interessi all'integrità territoriale e all'indipendenza allo “Stato-comunità” non deve sorprendere in quanto Relatore della sentenza in discussione fu Vezio Crisafulli. Si riportano di seguito alcuni passi delle sue “Lezioni di diritto costituzionale”, in cui si comprende il pensiero dell'Autore e le sue attente riflessioni sulle diverse accezioni di “Stato-comunità” e “Stato-governo”: «[...] lo Stato-governo o Stato-persona, che abbiamo chiamato Stato *in senso stretto* per distinguerlo dal fenomeno statale complessivo, nel quale ci appare – logicamente e storicamente – incluso. La differenziazione, entro lo Stato in senso largo, dello Stato-governo è percepibile a occhio nudo nelle forme statali di tipo “patrimoniale”, caratteristiche dell'epoca feudale, ed in certo senso anche delle grandi monarchie assolute: delle quali si suol ripetere, infatti, che in esse lo Stato-persona si identificava addirittura con la persona fisica del monarca [...] La figura di questo tipo di Stato serve utilmente a mettere in evidenza come lo Stato-ordinamento non si confonda con lo Stato-governo, allo stesso modo in cui il cerchio non può confondersi con il suo centro. [...] Con l'avvento dello “Stato moderno” [...] si afferma lo Stato-governo come organizzazione formalmente differenziata dalla restante organizzazione della comunità e sovrastante ad ogni autorità particolare in questa esistente. Mentre, prima, l'organizzazione governante [...] era soltanto – formalmente – l'organizzazione del monarca, di cui questi si valeva per svolgere la propria missione, con lo Stato moderno la situazione si capovolge: qui è, invece, il monarca (o quel qualsiasi soggetto che ne prenda il posto) ad essere ricompreso ed assorbito nell'organizzazione autoritaria, diventandone uno degli elementi essenziali (un “organo” od “ufficio” tra gli altri). [...] A ben riflettere, peraltro, l'avvento dello “Stato moderno” non significa soltanto e semplicemente il subentrare di una organizzazione giuridica astratta alla persona fisica del principe. Non c'è soltanto, in altri termini, una nuova forma di gover-

ta<sup>22</sup>; in quest'ottica, l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale e alla propria indipendenza, identificato quale interesse alla «sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale», diviene interesse presente e preminente su ogni altro che, seppur di rango costituzionale primario, resta fisiologicamente destinato a rimanere recessivo<sup>23</sup>.

---

no, ma sorge proprio un nuovo *tipo di Stato*. Giacché in realtà il senso profondo della trasformazione storicamente verificatasi nel passaggio allo Stato moderno consiste nel subentrare della sovranità della “nazione” o del “popolo” alla sovranità personale del monarca: l'organizzazione governante, o persona giuridica dello Stato in senso stretto, assumendo carattere “rappresentativo” del popolo o della nazione. Sul piano giuridico formale, è giusto dire, pertanto, che il moderno Stato-soggetto è l'erede dell'antico sovrano persona fisica; ma occorre aggiungere, se si vuole cogliere il fenomeno nella sua interezza, che il moderno Stato-soggetto è una organizzazione destinata a “rappresentare” la nazione o il popolo, ed in questa qualifica rappresentativa trova il titolo ultimo e sostanziale della propria legittimazione» (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, Padova, 1970, 80-85).

<sup>22</sup> Sempre la Corte: «[...] Interesse presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico, che trova espressione, nel nostro testo costituzionale, nella formula solenne dell'art. 52, che proclama la difesa della Patria “sacro dovere del cittadino”».

<sup>23</sup> L'essenzialità e la supremazia della *salus rei publicae* su altri valori è un principio costantemente ripreso e confermato da tutte le successive pronunce costituzionali in materia; tra tutte, si rinvia a Corte Cost. 23.2.2012, n. 40, in quanto, in tale più recente decisione, la Consulta richiama tutti i principi stabilmente espressi nelle precedenti sue sentenze così argomentando: «Secondo quanto chiarito dalla Corte, l'istituto in questione può rinvenire la sua base di legittimazione esclusivamente nell'esigenza di salvaguardare supremi interessi riferibili allo Stato-comunità, ponendosi quale “strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza”, esterna e interna, “dello Stato e per garantirne l'esistenza, l'integrità, nonché l'assetto democratico”: valori che trovano espressione in un complesso di norme costituzionali, e particolarmente in quelle degli artt. 1, 5 e 52 Cost. [...] A tali indicazioni intende rispondere la definizione del profilo oggettivo del segreto di Stato, offerta dall'art. 39, comma 1, l. n. 124/2007 (che sostituisce in ciò, con limitate modifiche, il previgente art. 12, l. n. 801/1977), ove si prevede che sono coperti dal segreto “gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato”. Rispetto ai valori considerati, altri valori – pure di rango costituzionale primario – sono “fisiologicamente” destinati a rimanere recessivi. [...] La sicurezza dello Stato costituisce, infatti, un “interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca [...] la esistenza stessa dello Stato”, del quale la giurisdizione costituisce soltanto “un aspetto” (sentenze n. 106 del 2009, n. 110 del 1998 e n. 86 del 1977)».

La Corte, per affermare la preminenza dell'interesse alla sicurezza dello Stato-comunità, impiega una tecnica giuridica e interpretativa comune basata sulla "scala" dei valori consacrati nella Costituzione e utilizzata con larghezza in tutta una serie di pronunciati della Corte, nei quali sono stati considerati, di volta in volta, "preminenti", rispetto ad altri valori – pur garantiti dalla Carta – i valori dell'ordine pubblico, o della dignità umana, della vita e della sanità, della protezione delle categorie in posizione di inferiorità, e di altri "principi di base"<sup>24</sup>.

L'anno successivo, con la sent. n. 86/1977, la Corte Costituzionale interviene nuovamente in materia, rievocando il proprio rilevante precedente, cristallizzandone i principi ed espandendone la portata applicativa sotto ulteriori profili<sup>25</sup> per il tramite del medesimo bilanciamento scalare dei valori costituzionali. La Corte parte da due concetti, quello di difesa della patria e quello di sicurezza nazionale<sup>26</sup>, utilizzando, innanzitutto, l'espressione omnicomprensiva "segreto di Stato" identificandola globalmente con il "segreto politico-militare"<sup>27</sup> e mettendola in relazione non solo con l'art. 52 della Carta costituzionale, del quale riconosce l'accezione di ampio respiro dell'espressione "difesa della Patria", ma anche con altre norme che fissano altrettanti «momenti imprescindibili del nostro Stato», vale a dire i principi della unità e della indivisibilità nonché della forma de-

---

<sup>24</sup> Il rilievo è di A.M. SANDULLI, *Note minime in tema di segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 1977, parte I, 1200 ss.

<sup>25</sup> La decisione scaturisce, in modo peculiare, dalla riunione di due giudizi legittimità costituzionale promossi da due diverse ordinanze di due differenti giudici ma attinenti un unico processo. Con una prima ordinanza, veniva sollevata 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, a seguito dell'allegazione del segreto politico-militare su una serie di carteggi dell'imputato giustificato dall'attinenza ad attività di controspionaggio (cfr. il «*Ritenuto in fatto*»). Con la seconda ordinanza, il secondo giudice istruttore, al quale il primo aveva trasmesso gli atti non inviati alla Corte Costituzionale, essendosi dichiarato incompetente per territorio con sentenza di pari data all'ordinanza che aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale, aderiva alle questioni proposte, sospendeva l'intero processo e trasmetteva così alla Corte la restante documentazione. Anche su tali questioni si rinvia, più dettagliatamente, ai contributi del volume.

<sup>26</sup> Presente, per esempio, all'art. 126 della Carta Costituzionale.

<sup>27</sup> Nel passare all'esame del merito, dopo aver vagliato una serie di eccezioni in via pregiudiziale, la Corte così inizia la propria ricostruzione giuridica: «Quando si parla di segreto politico-militare o di segreto di Stato [...]».

mocratica della Repubblica<sup>28</sup>. Questo perché, per la Corte, quando si parla di segreto politico-militare o di segreto di Stato occorre dare una interpretazione che sia armonizzata e inquadrata sistemicamente nell'assetto costituzionale, in quanto un principio come quello di segretezza non può che trovare fondamento e giustificazione solo in esigenze anch'esse fatte proprie e garantite dalla Costituzione e nei limiti di esse<sup>29</sup>. Con riguardo

---

<sup>28</sup> In tal senso la Corte Costituzionale: «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 [...] 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)» (punto 5 del «*Considerato in diritto*»). Sulla lettura dell'art. 52 Cost., si fa notare come, successivamente, con sent. n. 172/1999 (Redattore, Gustavo Zagrebelsky), la Corte Costituzionale si esprima nei seguenti termini: «la Costituzione (artt. 11 e 52, comma 1) impone una visione degli apparati militari dell'Italia e del servizio militare stesso non più finalizzata all'idea della potenza dello Stato o, come si è detto in relazione al passato, dello “Stato di potenza”, ma legata invece all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale».

<sup>29</sup> Sempre la Corte: «[...] 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 tu-

a queste norme, la sicurezza dello Stato<sup>30</sup> non può essere solo esterna, ma

---

telati 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».

<sup>30</sup> Il concetto di “sicurezza” di uno Stato è di complessa e critica definizione dati i rilevanti risvolti pratici non solo giuridici ma anche squisitamente politici, considerando anche che la tutela della sicurezza nazionale costituisce la missione primaria e riconosciuta delle agenzie di *intelligence* in ogni Paese. Su tale concetto si sofferma M. VALENTINI, *Sicurezza nazionale, sicurezza della Repubblica*, in *Per Aspera ad Veritatem*, 22/2002, in un interessante contributo in cui evidenzia: «ammesso che si arrivi ad una definizione costituzionale di sicurezza nazionale, non ne esiste un concetto solamente giuridico, ma il suo profilo essenziale sembra trovare collocazione piuttosto nella sfera dell'esercizio del potere politico, sia esso quello dell'Esecutivo ovvero del Parlamento. Per queste ragioni, il significato della definizione (sicurezza nazionale) certamente varia in relazione alla forma dei singoli Stati e al mutare dei contesti storici e delle priorità. Se da un lato si può affermare che nei paesi di lunga tradizione democratica, a forte coesione sociale, connotati da un intenso senso di appartenenza dei cittadini alle Istituzioni, tale concetto conserva una sua stabilità nel tempo, dunque è più agevole l'opera degli interpreti per disegnarne caratteristiche e confini, considerazioni opposte valgono per quelle situazioni in cui emergono conflittualità tra i legittimi poteri, fragilità, vulnerabilità, nonché condizioni storiche di distacco tra cittadini ed *establishment* politico, tutti fattori che aumentano la possibilità di una interpretazione (e, ciò che più conta, di applicazione) fortemente discrezionale dell'idea che ci interessa. Gli studiosi, soprattutto del mondo anglosassone, hanno invece tentato di proporre un'analisi approfondita del concetto di sicurezza nazionale, accettando comunque come base comune il presupposto del substrato morale e ideologico della definizione, nonché il suo ricadere in una sfera essenzialmente politica. [...] La questione, che si radica nella tradizione filosofica e nella storia della teoria politica, riflette a ben vedere un'importante differenza di pensiero. Se da una parte si ritiene il riferimento allo Stato-apparato sostanzialmente inaccettabile e potenzialmente autoritario, in quanto in contrasto con l'altra visione, ritenuta meglio compatibile con la democrazia parlamentare, in cui libertà civili e diritti dell'uomo costituiscono indissolubilmente il cuore di un concetto di sicurezza fondato sulla legittimazione morale dello Stato, inteso come Stato-comunità, dall'altra parte si argomenta invece che l'interesse collettivo possa determinare, ancorché temporaneamente, il sacrificio del diritto dei singoli per il raggiungimento del bene comune. Si tratta insomma di un terreno di confronto, sul piano teorico, certamente ricco di implicazioni di non semplice soluzione, tale che, in luogo di tentare di elaborare, come già accennato, un concetto di sicurezza nazionale valido per ogni circostanza, più convincente appare la differente posizione tesa a ricercare la sua rilevanza in ogni concreta situazione in cui tale interesse viene in gioco, nel contesto delle regole costituzionali vigenti. [...] occorre anche tenere conto che il concetto di sicurezza nazionale, nell'esperienza concreta, ha valicato i propri incerti confini per estendersi, in alcuni casi, al concetto di difesa nazionale o di tutela dell'interesse nazionale. In queste circostanze, la complessità della fattispecie si amplia ove solo si consideri, relativamente al concetto di difesa nazionale, l'esperienza di alcune potenze che hanno esercitato un forte dominio strategico e che hanno inteso estenderne la portata, sul