

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 02/12/2015**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37603-il-segreto-di-stato>**

**Autore: Naccarato Marco**

## **Il Segreto di Stato**

## IL SEGRETO DI STATO

Marco Naccarato

SOMMARIO: 1. *Segreto e Costituzione.* - 2. *Segue: l'influenza del segreto sui diritti di libertà.* - 3. *Il segreto di Stato. Nozione e linee generali.* - 4. *Fondamento costituzionale del segreto di Stato.* - 5. *La disciplina normativa nei codici penali e di procedura penale del 1930.* - 6. *Segue: la giurisprudenza costituzionale. La legge n. 801/1977.*

### **1. Segreto e costituzione**

L'analisi della problematica e del concetto di segreto di Stato, impone, in premessa, un rapido accenno a quei contributi dottrinali che, traendo le mosse dalla radice semantica della parola, hanno specificato il concetto di segreto<sup>1</sup>. In particolare, essi hanno posto l'accento sul profilo che il segreto fosse il frutto del combinarsi di elementi diversi: la scelta di "un bene prezioso", la sua selezione e il conseguente occultamento. E' pur vero, infatti, che la nozione di segreto proviene dal verbo *secernere*, costituito da *se* e *cerno*, elementi che esprimono rispettivamente una funzione iterativa e una funzione di selezione. Appare evidente, allora, come il segreto altro non è che l'azione con cui si separa ciò che abbia particolare valore ed interesse.

Più nel dettaglio, sono facilmente individuabili gli elementi costitutivi del segreto nel sapere, nel suo occultamento, e nel rapporto con gli altri soggetti a quali, però, non viene comunicato<sup>2</sup>. Con riferimento a quest'ultimo elemento, si può osservare come il *secretus* rappresenta un concetto di relazione, da un lato, per quanto concerne

---

<sup>1</sup> G. Pitruzzella, voce *Segreto*, I) *Profili costituzionali*, in *Enc. giur. Treccani*, p.1

<sup>2</sup> G. Arena, *Segreto amministrativo. Profili teorici*, Padova, 1984, p. 8 ss.

il fatto, il rapporto con la cosa e l'atto oggetto di segretazione, dall'altro, relativamente ai soggetti tra i quali esiste il rapporto di conoscenza.

Ma il segreto non è soltanto l'operazione del *secernere*, cioè del setacciare<sup>3</sup>, ma richiama anche il concetto dello scoprire, consentendo in tal modo di tracciare una linea di demarcazione netta fra ciò che è noto e ciò che è ignoto. Si pensi, infatti, che il segreto è chiaramente correlato al potere della conoscenza e del disporre di essa. Ciò si può agevolmente comprendere, facendo riferimento al potere politico: «Il potente, che si serve del proprio segreto, lo conosce con esattezza e sa bene apprezzarne l'importanza in varie circostanze»<sup>4</sup>.

Il monarca infatti, veniva investito direttamente da Dio del diritto di comandare, il sovrano, analogamente, era considerato un Dio - terreno, ed entrambi non erano tenuti a svelare i loro disegni e le loro decisioni. D'altronde ogni forma di Stato e di governo si caratterizza per la regola di pubblicità e la presenza di segreti, contrapposti alla prima. Per comprendere questo, è sufficiente porre l'attenzione sulla antinomia sistematica tra potere autoritario e potere democratico<sup>5</sup>: il primo è il regno del segreto, dove la regola diventa, appunto, la segretezza, nel secondo, viceversa, è la pubblicità che viene elevata a caposaldo fondamentale, ancorché non assoluto, trovando un'eccezione nel segreto posto a tutela di esigenze altrettanto preminenti.

In particolare, con riferimento al nostro Stato di diritto, si deve sottolineare come la Costituzione italiana non da alcuna definizione del concetto di "segreto", che viene comunque in rilievo in alcune disposizioni costituzionali quali la

---

<sup>3</sup> In origine infatti, «il bene di valore» era individuato dalla sementa precedentemente setacciata. Nell'uso attuale, invece, l'oggetto del segreto concerne un'informazione.

<sup>4</sup> E. Cannetti, *Masse und Macht*, (1960), trad. it., *Massa e Potere*, Rizzoli 1972, p. 317, cit. da A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato*, in M. Caianiello - T.F. Giupponi - G. Guccione - A. Morrone - R. Orlandi - M. Panzavolta - G. Sapienza - F. Sommovigo, *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, Torino, G. Giappichelli, 2010, p. 3 ss.

<sup>5</sup> N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in Riv. it. scienze pol., 1980, p. 181 ss.

segretezza della corrispondenza (art. 15 Cost.), il divieto di associazione segrete (art. 18 Cost.) e di stampa clandestina ( art. 21 Cost.), la segretezza del voto (art. 48 Cost.), la pubblicità delle sedute parlamentari e la possibilità di deliberare riunioni in seduta segreta (art. 64 Cost.), la pubblicità della politica internazionale (art. 80 Cost.).

Dai rilievi svolti, dunque, emerge, che il segreto rappresenta uno strumento ineluttabile, anche nello Stato Costituzionale, per la tutela di interessi qualificati, che genera allo stesso tempo una collisione con altri principi e valori costituzionalmente protetti, determinando un' esigenza di bilanciamento<sup>6</sup>.

Per queste molteplici ragioni, si può facilmente comprendere come il tema del segreto, e specificamente, il segreto di Stato, rappresenta uno degli argomenti centrali del diritto costituzionale.

## **2. Segue: l'influenza del segreto sui diritti di libertà**

Uno degli aspetti che merita notevole attenzione, nello studio della disciplina del segreto, è la sua incidenza con i diritti di libertà, in generale, e con la libertà di informazione, in particolare. Dal segreto ,infatti, nasce una esigenza di contemperamento tra, da una parte, gli interessi che stanno alla base della sua apposizione e, dall'altra, ed altri principi e valori costituzionalmente garantiti<sup>7</sup>.

Sul punto, la dottrina ha assunto posizioni apparentemente opposte: alcuni autori rilevano che occorre procedere a una ponderazione, in concreto, dei contrapposti interessi stimando, di volta in volta, il nocumento arrecato agli altri interessi in conflitto, mediante un giudizio di ragionevolezza, condotto sulla base di

---

<sup>6</sup> In prima analisi si potrebbe pensare al rapporto tra il segreto e la tutela della *privacy*, a riprova del contrapposizione tra pubblicità e segreto.

<sup>7</sup> Si pensi al rapporto tra il segreto e il principio di eguaglianza: si viene a creare un profonda asimmetria tra coloro che sono a conoscenza delle notizie segrete e tutti gli altri, in misura diversificata in base alle forme di Stato e di governo.

un criterio di proporzionalità tra mezzi impiegati e fine perseguiti<sup>8</sup>, altri, invece, nell'identificare i criteri di composizione del conflitto dei suddetti interessi, escludono che questi ultimi possano essere tali da comportare una totale compressione di alcuni interessi a favore di altri<sup>9</sup>, salva l'ipotesi in cui questi criteri non siano applicabili e, allora, si propenderà per un giudizio di prevalenza degli interessi sottesi al segreto. In realtà, entrambi gli orientamenti giungono, sostanzialmente, al medesimo risultato: i diritti di libertà e il principio di pubblicità si trovano su un piano preminente, ma non assoluto, potendo subire limitazioni dal segreto.

Le argomentazioni svolte conducono alla conclusione che la previsione di aree di riservatezza non siano incompatibili col sistema democratico, il quale resta comunque basato sui principi fondamentali della libertà di informazione, e più in generale, della pubblicità e della trasparenza: basti qui tenere a mente le disposizioni costituzionali sull'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost), sulla pubblicità delle attività parlamentari (art. 64 Cost), sulla motivazione delle sentenze (art. 111 Cost.)<sup>10</sup>. Come si è già sottolineato, vero è che tali attività possono sottrarsi al suddetto principio di trasparenza, ai fini di garantire altri principi meritevoli di pari tutela, però, ciò spinge l'interprete a una ricerca del fondamento del segreto, al di là di un criterio meramente soggettivo, il quale permetterebbe solo di individuare interessi indefiniti, tali da sacrificare, indebitamente, fondamentali interessi costituzionali.

---

<sup>8</sup> G. Pitruzzella, voce *Segreto*, cit., p. 4.

<sup>9</sup> V. in argomento A. Anzon, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1976, I, p. 1796.; A. M. Sandulli, *Note minime in tema di segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 1977, p. 1201, specificando poi che «entro i limiti di un ragionevole rapporto di mezzo a fine» cioè «entro i limiti in cui ciò sia strettamente indispensabile» può determinare una eccezione ad altri valori costituzionali.

<sup>10</sup> Sul punto, «la giurisprudenza statunitense qualifica la libertà di parola come l'elemento fondamentale affinché una società possa autogovernarsi», come accuratamente sottolinea T. Massa, *Notizie riservate, libertà di parola e valore della tolleranza*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 2703.

Proprio con riguardo al tema del rapporto tra il segreto politico-militare e i diritti di libertà, una parte della dottrina<sup>11</sup> richiama quanto affermato dalla Corte di Cassazione nella sentenza del 24 febbraio 1970 n. 395, dove si legge «che la tutela del segreto comporti una limitazione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero (art. 21 Cost.) e di quello di difendersi in giudizio (art. 24 Cost.) è constatazione ovvia. Anzi si potrebbe probabilmente aggiungere che nelle norme che tutelano il segreto è ravvisabile anche una limitazione della autonomia della magistratura e della funzione che le è affidata (art. 102 e 104 Cost.). E, per la verità, in misura più o meno lata, ciò è esatto non solo per il segreto politico, militare e di ufficio, ma per tutte le forme di segreto tutelate dall'ordinamento». La Corte, inoltre, specificava: «poiché sembra fondata la tesi di coloro che affermano l'attuale disciplina del segreto e l'assoluta incontrollata discrezionalità dell'esecutivo in proposito, non in armonia con lo spirito informatore della Costituzione, si impone la necessità di un adeguamento», da realizzarsi dando vita a un impianto normativo in cui, «quando la tutela del segreto venga ad incidere sui diritti garantiti dalla Costituzione, quali la libertà di stampa e il diritto di difesa, il governo debba consultare o i presidenti delle due Camere, il cui parere è vincolante, ovvero una commissione di parlamentari nominati all'inizio di ogni legislatura».

Questa necessità è evidenziata da una delle prime sentenze della Corte Costituzionale<sup>12</sup>, relativa all'interpretazione della art. 2<sup>13</sup> della nostra Carta Costituzionale, dove la Consulta sottolineava che «la legge statutaria eleva a regola fondamentale dello Stato, per tutto quanto attiene ai rapporti tra collettività e i singoli, il riconoscimento di quei diritti che formano il patrimonio irretrattabile della

---

<sup>11</sup> M. Barba, Segreto politico-militare e diritti di libertà, in *Giust. pen.*, 1974, II, c. 106.

<sup>12</sup> Cort. Cost., 3 luglio 1956, n. 11, *Giur. Cost.*, 1956, p. 612.

<sup>13</sup> Art 2 Cost.: «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

personalità umana» con la conseguenza che lo Stato opera «in funzione dell'uomo, nel senso che suo fine è di assicurare lo svolgimento della persona umana e di garantire i diritti che, pertanto, sono inviolabili». Dunque, primari e assoluti sì, come con cura sottolinea la Corte, ma passibili di compressione in presenza di altri interessi della collettività dello Stato altrettanto preminenti. Lo Stato infatti deve prevedere istituti e strumenti idonei a tutelare le proprie istituzioni e i suoi apparati, o più in generale valori previsti dalla Costituzione o ricavati da un procedimento di interpretazione<sup>14</sup>.

Ponendo l'accento sul profilo specifico della libertà di informazione, che costituisce uno dei capisaldi fondamentali di uno stato democratico, risulta rilevante valutare fino a che punto possa influire su di essa il segreto mediante il suddetto principio di bilanciamento. In premessa, si deve osservare che si suole considerare il più generale diritto di libertà di informazione come costituito da tre elementi<sup>15</sup>: la libertà di informare (inteso come il diritto di diffondere le notizie ex art. 21 Cost.); la libertà di essere informati (come profilo passivo della libertà in discorso); in ultimo, la libertà di informarsi (risultante da un'interpretazione sistematica della Costituzione e intesa come la libertà attivarsi per l'acquisizione di notizie)<sup>16</sup>.

Sulla base di questi elementi, e in relazione al fatto che il segreto deve essere ancorato al testo costituzionale, pena uno svuotamento di tutela della libertà di informazione, si può facilmente asserire che il giudizio di bilanciamento sia fondato sul parametro di ragionevolezza, cioè occorre che sia ragionevolmente necessaria l'influenza del segreto su altri valori costituzionalmente protetti. Si pone così una

---

<sup>14</sup> In tal senso v. G. M. Salerno, *Il segreto di Stato tra conferme e novità*, in *Percorsi cost.*, 2008, p. 58 ss.

<sup>15</sup> G. Pitruzzella, voce *Segreto*, cit, p. 2.

<sup>16</sup> Cfr. anche A. Pace, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n 124 del 2007*, in *Giur. Cost.*, 2008, p. 4045 ss., il quale specifica che esista un diritto del cittadino ad essere informato su tutto, ma semmai un diritto a riceverne notizia di natura pubblicistica; V. Crisafulli, *Problematica della «libertà di informazione»*, in *Pol.*, 1964, p. 285 ss

dicotomia tra, da una parte, la libertà di informazione , e dall'altra, l'esigenza di evitare la distribuzione di alcune notizie che possono mettere in pericolo l'ordinamento.

Sotto il profilo processuale<sup>17</sup>, si registra una incidenza del segreto con la tutela del diritto di difesa. Non a caso, infatti, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 53 del 6 giugno 1966, ha riconosciuto che «il diritto di difesa muove dalla necessità di assicurare effettivamente alla parte un'assistenza tecnico-professionale ed un contraddittorio, ma non esaurisce il suo contenuto nell'appagamento di quelle esigenze, avendo un contenuto di pienezza correlativo al suo rapporto di necessità con l'esercizio della tutela giurisdizionale: se si nega o si limita alla parte il potere di rappresentare al giudice la realtà dei fatti ad essa favorevoli, se le si nega o le si restringe il diritto di esibire i mezzi rappresentativi di quella realtà, si rifiuta o si limita quella tutela».

Ecco, dunque, una riprova che sia necessario un bilanciamento tra gli interessi tutelati dal segreto e i diritti di libertà.

Si possono, allora, delineare i requisiti di una legislazione oggettiva di segreto, da qualificare come mezzo eccezionale che pone limitazioni di valori e principi costituzionali per tutelarne altri, lesi dalla diffusione di informazioni segrete. Fondamentale appare anche la previsione di strumenti di controllo da attivare nei confronti di chi dispone del potere di apporre il segreto, potendosi sfociare altrimenti in un eccesso di discrezionalità nell'esercizio dello stesso. Infine, è anche importante prevedere un limite di carattere temporale del segreto al di là del quale, venuti meno i suoi presupposti, non sarebbe in grado di garantire l'interesse di evitare la diffusione di certe notizie.

---

<sup>17</sup> M. Barba, *Segreto politico-militare e diritti di libertà*, cit., c. 117



### 3. Il segreto di Stato. Nozione e linee generali

Il *segreto di Stato* rappresenta uno dei temi fondamentali in materia di segreto, ed essendone uno degli esempi principali in un Stato democratico, è possibile, perciò, applicarvi le medesime considerazioni, ma con qualche specificazione. Il segreto di Stato è, nello specifico, mirante alla tutela di esigenze di sicurezza, messe in pericolo da notizie ritenute, concretamente, pregiudizievoli nei confronti di fondamentali interessi dello Stato<sup>18</sup>. Tale istituto però, deve, dapprima, trovare fondamento in principi tutelati dalla Costituzione, per poi essere disciplinato normativamente, e ciò per una duplice ragione: da un parte, evitare che le valutazioni ad esso relative abbiano un carattere meramente soggettivo, dall'altra, garantire una piena attuazione del principio della separazione dei poteri. Spetta alla Costituzione, in prima analisi, il ruolo di trovare «*la radice e la dimensione del segreto*»<sup>19</sup>.

Il segreto di Stato si può contestualizzare in un campo normativo dominato dal principio della non pubblicità dell'azione pubblica, dove non è sancito un obbligo generalizzato di conoscibilità dei documenti pubblici, a cui possono accedere soltanto destinatari dei provvedimenti finali. Questo convincimento ha condotto nel nostro ordinamento a riconoscere, in capo ai soggetti che operano al servizio della Pubblica Amministrazione, un obbligo di segreto d'ufficio.<sup>20</sup> Dalla Costituzione, al tempo stesso, emerge un contrapposto principio di pubblicità dell'azione dei pubblici poteri, derivandone così un controllo da parte del popolo. Questo non implica una contraddizione in termini, bensì un'esigenza di bilanciamento fra i

---

<sup>18</sup> G. Sapienza, *La nuova disciplina del segreto di Stato: profili sostanziali*, in M. Caianiello.- T.F. Giupponi - G. Guccione - A. Morrone - R. Orlandi - M. Panzavolta - G. Sapienza - F. Sommovigo, *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, G. Giappichelli, 2010, p. 131

<sup>19</sup> Sul punto v. A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., p. 12; nei medesimi termini anche G. Pitruzzella, voce *Segreto*, cit., p. 4.

<sup>20</sup> A. Anzon, *Segreto di stato e Costituzione*, cit., 1976, I, p. 1759 ss.

diversi valori in gioco, con la conseguenza che, se il segreto non trova fondamento in interessi costituzionalmente rilevanti, sarà senz'altro illegittimo.

Brevemente, si può osservare che la disciplina del segreto di Stato era in passato contenuta nei codici penali e di procedura penale del 1930, e nel r.d. 11 luglio 1941 n. 1161, ivi definito come segreto politico-militare, in quanto l'esecutivo apponeva il segreto su atti la cui notorietà avrebbe potuto pregiudicare o lo svolgimento di altre funzioni pubbliche importanti o la difesa nazionale<sup>21</sup>. Tale regolamentazione è stato poi oggetto di una serie di interventi sia giurisprudenziali sia legislativi: si pensi, infatti, alle due sentenze della Corte costituzionale n. 82/1976 e n. 86/1977, nelle quali la Corte ha fatto importanti affermazioni di principio, poi recepite dal legislatore, dapprima, con la legge n. 801/1977 del 24 novembre sulla «Istituzione e l'ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato», che all'art. 12 conteneva la definizione di segreto di Stato<sup>22</sup>, e poi, con la legge 3 agosto 2007, n. 124 sul «Sistema di informazione per la sicurezza della repubblica e nuova disciplina del segreto di stato», abrogativa della prima, e che al primo comma dell'art. 39 così statuisce: «sono coperti dal segreto di Stato 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

---

<sup>21</sup> S. Labriola, voce Segreto di Stato, *Enc. dir.*, vol. XLI, 1989, p. 1028; per un maggior approfondimento v. anche G. Sapienza, *La nuova disciplina del segreto di Stato: profili sostanziali*, cit., p. 131 ss.; e Pisa, P., *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di stato*, in M. Chiavario, *Segreto di stato e giustizia penale*, Bologna, Zanichelli, 1978., p. 25 ss.

<sup>22</sup> L'art. 12 della l. 801/1977 sanciva che «sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato.

In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale»

difesa militare dello Stato». Definizione che comprende elementi sicuramente di novità rispetto alla precedente disciplina, ma anche di consequenzialità.

Tracciate così le linee generali, occorre addentrarsi nel cuore della disciplina, partendo proprio dal suo fondamento costituzionale.

#### **4. Fondamento costituzionale del segreto di Stato**

Il fondamento del segreto di Stato è stata oggetto di profondo dibattito dottrinale e giurisprudenziale. Infatti nella ricerca del titolo di giustificazione dell'istituto in esame, si sono fronteggiate diverse tesi ed opinioni, che traggono le mosse dal medesimo presupposto, ma giungono a risultati nettamente diversi. Due in particolare sono meritevoli di attenzione, fatte salve comunque, alcune loro varianti teoriche di minore rilevanza.

In primo luogo, secondo una parte autorevole della dottrina<sup>23</sup>, il fondamento del segreto di Stato si deve rinvenire necessariamente nella Costituzione e nei principi in essa contenuti, poiché gli atti coperti dal segreto incidono su funzioni pubbliche (es. la giurisdizione) e su diritti soggettivi pubblici e privati, da qui la necessità di bilanciamento. In particolare, tale fondamento viene individuato nel principio di fedeltà alla Repubblica di cui all'art. 54 Cost. Ciò in forza di un suo collegamento ad altri due principi fondamentali: il principio democratico e quello solidaristico. Da una parte, infatti, la relazione col primo è rilevante perché, come si evince dalla stessa etimologia della parola<sup>24</sup>, solo in una Repubblica democratica uno degli aspetti principali della sovranità è l'appartenenza di un soggetto al popolo, e sul quale singolarmente grava il dovere di fedeltà a tutela delle funzioni e istituzioni pubbliche. Dall'altra parte, vero è che questo dovere non grava solo sul singolo, ma viene generalizzato dal principio solidaristico che, non solo vieta di porre in essere

---

<sup>23</sup> S. Labriola, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano, 1978, p. 45 ss.; ID., voce *Segreto di Stato*, in *Enc. Dir.*, cit., p. 1031.

<sup>24</sup> "Democrazia", infatti, proviene dal greco δῆμος (démos): popolo e κράτος (cràtos): potere

atti che nuocciano alla sicurezza dello Stato, ma, viceversa, impone anche di adottare tutti quelli che mirino alla sua tutela. Ogni pericolo che possa derivare a tali valori deve essere prevenuto dal Governo, sul quale grava la relativa responsabilità in quanto espressione del potere esecutivo, che è tenuto, in forza del principio di fedeltà, a raccogliere le notizie necessarie all' esercizio di tale potere di prevenzione. Inoltre, viene «imposto il dovere al Governo di garantire il divieto di notizia, ossia la tutela del segreto di Stato, se ciò sia utile e necessario a quei fini»<sup>25</sup>.

Secondo una diversa tesi, non sarebbe possibile invocare l'art. 54 Cost. perché vana sarebbe la ricerca di un dovere di fedeltà giuridicamente indipendente dal dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi, previsto alla fine del primo comma della stessa disposizione.<sup>26</sup> Il cittadino sarebbe, infatti, tenuto ad osservare i precetti contenuti nella Legge fondamentale e nelle leggi ordinarie, ma al di là di questo campo, il dovere di fedeltà propriamente inteso, potrebbe solo avere carattere etico<sup>27</sup>. Inoltre, questa parte della dottrina sottolinea che, l'orientamento che richiama l'art. 54 Cost. per giustificare il fondamento del segreto di Stato, sarebbe frutto di un'influenza di carattere storico: lo spionaggio, in particolare, ha costituito una delle principali forme di «tradimento», e ciò permetterebbe di richiamare il dovere di fedeltà.

Sarebbe preferibile, pur sempre rinvenendo il fondamento dell'istituto nella Costituzione, puntare sull'art. 52 Cost., che sancisce il «sacro» dovere di difesa della Patria<sup>28</sup>. Specificatamente, si ritiene che, tale dovere generico posto a carico di tutti i cittadini, sia volto a proteggere lo Stato da minacce provenienti da altri Stati, e possa

---

<sup>25</sup> S. Labriola, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., p. 1031

<sup>26</sup> A. Anzon, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1784; ma v. anche, P. Pisa, *Il segreto di stato. Profili penali*, Milano, 1977, p. 210.

<sup>27</sup> Vi è però un caso in cui il dovere di fedeltà presenta una propria autonomia rispetto al dovere di osservanza, e cioè quando il cittadino è tenuto ad adoperarsi come componente della Repubblica.

<sup>28</sup> A. Anzon, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1785 ss.

essere adempiuto con una serie variegata di forme, tra cui il segreto di Stato. Secondo questa tesi, il segreto offre una garanzia solo alla «sicurezza esterna dello Stato», concetto delineato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 82/1976, come «l'interesse dello Stato - comunità alla sua integrità territoriale, indipendenza e -al limite- alla sua sopravvivenza»<sup>29</sup>. E' sempre necessario, cioè, che il segreto sia in ogni caso strumentale alla tutela dello Stato da attacchi esterni<sup>30</sup>.

Si esclude da tale ambito la «sicurezza interna», intesa come insieme dei principi e istituzioni che consentono di qualificare come una Repubblica democratica il nostro ordinamento<sup>31</sup>. Ma ciò, non significa che non sia configurabile un segreto di Stato costituzionalmente fondato. Innanzitutto, si osservi che tale fondamento non si può rinvenire né nell'art. 52 Cost., né nell'art. 54 Cost.: il primo, si esclude perché si ritiene applicabile solo alla sicurezza esterna; il secondo, non viene in rilievo perché, non è neppure idoneo a costituire fondamento costituzionale del segreto di Stato, non avendo autonomia giuridica rispetto al dovere di osservanza. Essendo, però, la sicurezza interna volta a soddisfare un'esigenza di tutela dei valori fondanti il nostro ordinamento, non si può non ritenere che sia configurabile un margine di segretezza che ne preservi inviolabilità. Si potrebbe, in aggiunta, fare leva sul fatto che l'art. 90 Cost., prevedendo la responsabilità del Presidente della Repubblica «per alto tradimento o per attentato alla Costituzione», miri, fondamentalmente, a tutelare la sicurezza interna<sup>32</sup>.

Secondo una parte della dottrina<sup>33</sup>, non può ritenersi esistente una distinzione tra sicurezza interna e ordine pubblico, dovendosi la prima ricondurre al secondo,

---

<sup>29</sup> Cort. Cost., 14 aprile 1976, n. 82, in *Giur. cost.* 1976, I, p. 475 ss.

<sup>30</sup> P. Pisa, *Il segreto di stato*, cit., p. 215.

<sup>31</sup> A. Anzon, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1792-1795.

<sup>32</sup> P. Pisa, *Il segreto di stato*, cit., p. 218.

<sup>33</sup> A. Anzon, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1795, inoltre, egli sottolinea, sotto il vigore della vecchia disciplina, che deve considerarsi costituzionalmente vietato il segreto di Stato posto a tutela del generico interesse politico, interno o internazionale dello Stato, essendo quello di “*interesse*”

essendo questo inteso come «rifiuto di violenza materiale, discendente dal principio democratico». Anzi, la sicurezza interna viene vista come un aspetto particolare dell'ordine pubblico, meritevole, perciò, di tutela mediante il segreto di Stato.

Delle due tesi seguite in dottrina sul fondamento costituzionale del segreto di Stato, la seconda è stata seguita dalla primissima giurisprudenza costituzionale ed in particolare sia nella sentenza n. 82 del 1976, e soprattutto, nella sentenza n. 86 del 1977, dove ha ribadito che il segreto politico-militare, comportando la compressione di interessi garantiti dalla Costituzione, per essere costituzionalmente legittimo, occorre che sia posto a protezione di altri valori tutelati dalla nostra Legge fondamentale. La Corte coglie l'occasione per individuare il fondamento costituzionale nel segreto all'art. 52 Cost., mirante alla tutela dell'interesse superiore della sicurezza dello Stato, dovere di ogni cittadino.

## **5. La disciplina normativa nei codici penali e di procedura penale del 1930**

La disciplina del segreto di Stato, è stata oggetto di una lunga e travagliata evoluzione che ha visto come protagonisti il legislatore e la giurisprudenza costituzionale. Questo rende necessaria una disamina dei gradualisti passaggi che hanno condotto all'attuale normativa.

Nel sistema legislativo del 1930, una disciplina del segreto di Stato si rinveniva, sotto il profilo sostanziale, nei codici penali comune e militare e, sotto il profilo processuale, nel codice di procedura penale. In particolare, la tutela sostanziale del

---

*politico*”, un concetto eccessivamente ampio. In primo luogo, infatti, il riconoscimento all'autorità del potere di apporre il segreto su questo tipo di notizie violerebbe il principio della sovranità popolare, inteso come controllo e partecipazione del popolo alla vita politica di cui l'art.1 Cost. Con riferimento, inoltre, ai trattati internazionali, violerebbe l'obbligo di pubblicità desumibile all'art. 80 Cost. Un contrasto si può ravvisare con altri fondamentali principi della nostra costituzione quali: il principio di imparzialità dell'Amministrazione (art. 97 Cost.), la libertà di informazione, intesa come libertà di cronaca (art. 21. Cost.), e infine infine il principio di riserva di legge in materia penale (art. 25 comma 2 Cost.).

segreto di Stato aveva carattere *bicefalo*<sup>34</sup>, messo in evidenza dall'art. 256 c.p.: il primo comma riguardava le «notizie, che nell'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque, nell'interesse politico, interno o internazionale dello Stato, debbono rimanere segrete», le cd. «notizie segrete»; il secondo comma, invece mirava alla tutela delle «notizie riservate», cioè «le notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione». Poiché secondo la dottrina e giurisprudenza prevalente, con l'espressione «personalità dello Stato» si fa riferimento allo Stato nel suo complesso, dovrebbe identificarsi il segreto di Stato, nel segreto dello Stato-comunità, e non del Governo<sup>35</sup>.

In base alla distinzione precedente evidenziata, si può osservare che, sotto il primo profilo, il segreto politico-militare veniva apposto a notizie o informazioni in grado di arrecare nocimento alla sicurezza dello Stato o a suoi interessi politici. Ed è evidente, quindi, che una la distinzione fra il segreto politico e il segreto militare si poneva su un piano meramente formale<sup>36</sup>.

Con riferimento alle notizie riservate, invece, i codici militari le definivano, più precisamente, come «le notizie che, concernendo la forza, la preparazione o la difesa militare, sono oggetto di espresso divieto di divulgazione da parte dell'autorità competente»<sup>37</sup> e , di queste una elencazione dettagliata era contenuta nel r.d. 11 luglio 1941, n. 1161 relativamente a diversi settori militari. Ma questo elenco non esauriva il campo delle notizie riservate, potendo qualunque autorità riconoscere una notizie come riservata, nei limiti della propria competenza.

La ragione della distinzione fra notizie segrete e riservate, secondo una parte della dottrina, dovrebbe rinvenirsi nel fatto che, attraverso le seconde, il legislatore del 1930 aveva elaborato una categoria di segreti basata su criteri soggettivi e

---

<sup>34</sup> G. Sapienza, *La nuova disciplina del segreto di Stato: profili sostanziali*, cit., p. 132.

<sup>35</sup> A. Anzon, *Segreto di stato e Costituzione*, cit., 1976, I, p. 1765.

<sup>36</sup> P. Pisa, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di stato*, cit., p. 25.

<sup>37</sup> Art. 93 c.p.m.p.; art. 72 c.m.p.g.

sottratti al controllo del giudice<sup>38</sup>. Infatti, nel caso di notizie segrete, il giudice doveva accertare sia che il segreto fosse posto a tutela dei valori previsti dalla legge, sia che il presunto reo fosse consapevole del carattere segreto della notizia. Mentre, se a venire in rilievo fossero notizie riservate, il giudice non poteva svolgere un sindacato nel merito del divieto di divulgazione, né era rilevante l'errore del soggetto sull'esistenza del divieto, ciò determinando l'esclusione di una valutazione giudiziaria. Ciò consentiva di ritenere che le prime fossero basate sul parametro oggettivo dell'«interesse tutelato», le altre, invece, su quello soggettivo della «qualificazione da parte dell'Autorità competente».

Ma un'altra parte della dottrina non era concorde con la suddetta opinione, ritenendo, *a contrario*, che anche le notizie segrete fossero riconducibili a un parametro prettamente soggettivo, per la ragione che il carattere segreto della notizia non derivava dalla sua natura, ma dal mero apprezzamento della autorità competente<sup>39</sup>. Questo comportava un altro criterio di distinzione tra le notizie riservate e il segreto: per le prime, necessario era un espresso divieto di divulgazione, per il secondo, invece, era sufficiente anche che la volontà venisse manifestata tacitamente. Il suddetto criterio soggettivo, però, come è facile comprendere, non dava luogo a un'attività completamente libera, ma un'attività certamente discrezionale.

Un problema che emergeva sotto il vigore della precedente disciplina concerneva il soggetto legittimato a procedere alla classificazione di segretezza. Infatti, in entrambi i codici penali comune e militare si utilizzava sempre la generica

---

<sup>38</sup> P. Pisa, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di stato*, cit., p. 25.

<sup>39</sup> A. Anzon, *Segreto di stato e Costituzione*, cit., 1976, I, 1768 ss., che rinviene uno degli argomenti a sostegno della tesi indicata, nel fatto che in base agli artt. 342 e 352 c.p.p., estromettevano qualunque sindacato giurisdizionale, sia perché l'opposizione del segreto in sede processuale non doveva essere necessariamente motivata, sia perché, per procedere nell'esercizio dell'azione penale, era necessario il rilascio dell'autorizzazione del Ministro di Grazia e Giustizia.



espressione di «autorità competente» senza alcuna ulteriore specificazione. Alla luce di tali indicazioni generiche, era facile ritenere che poteva provvedere all'anzidetta classificazione qualsiasi funzionario della Pubblica Amministrazione, nel proprio ambito di competenza, con una eccessiva dilatazione delle notizie segrete o riservate.

Questo profilo, inoltre, si ricollega ad un altro aspetto della disciplina, ma di carattere propriamente processuale, cioè quello relativo ai controlli<sup>40</sup>. La disciplina processuale del segreto di Stato era contenuta agli artt. 352 comma 2° c.p.p.<sup>41</sup> e 342 comma 1° c.p.p.<sup>42</sup>, i quali con riferimento ai controlli, rispettivamente al terzo e secondo comma, prevedevano sostanzialmente che «se l'autorità giudiziaria non ritenesse fondata la dichiarazione fatta da alcune delle suddette persone, ne fa rapporto al procuratore generale presso la corte di appello, che ne informa il ministro della giustizia», di cui necessitava un'autorizzazione per procedere nei confronti del dichiarante.

Si comprende facilmente come tale disciplina garantiva un privilegio ai «i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati, e gli incaricati di un pubblico servizio» richiamati dalle due norme, privilegio che si sostanziava nell'opporre l'esistenza di un segreto alle richieste probatorie del magistrato, il quale era privo di qualsiasi possibilità di controllo, che invece veniva affidata ai vertici dell'autorità amministrativa. Proprio perché il codice Rocco garantiva un controllo gerarchico, si riteneva che sarebbe stato più opportuno affidare tale sindacato sull'opposizione del segreto all'autorità giudiziaria o comunque esterna alla stessa amministrazione, per

---

<sup>40</sup> V. Grevi, *Segreto di stato e processo penale: evoluzione normativa e questioni ancora aperte*, in M. Chiavario, *Segreto di stato e giustizia penale*, Bologna, Zanichelli, 1978, p. 41 ss.

<sup>41</sup> Nella parte in cui, in materia di prova testimoniale, «i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati, e gli incaricati di un pubblico servizio, a pena di nullità, non debbono essere interrogati 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>42</sup> In forza del quale, nel caso di prova documentale, i soggetti di cui l'art. 352 non potevano essere obbligati ad esibire i documenti chiesti dal giudice purché avessero dichiarato che essi concernessero il segreto politico militare «per iscritto, anche senza motivazione».

L'ovvia ragione che, in un sistema siffatto, si veniva a creare una subordinazione del giudice all'autorità amministrativa, rimettendo all'esecutivo il potere di disporre del segreto di Stato per arrestare le indagini penali processuali.

Il quadro sopra tratteggiato è andato incontro a diverse critiche a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione apparendo, la disciplina contenuta agli artt. 342 e 352 del c.p.p., in contrasto con diverse norme costituzionali quali il principio per cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge (art. 101 Cost.), quello secondo cui la «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» (art. 104 Cost.), il principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale (art. 112 Cost.), poiché lo sbarramento derivante dall'opposizione del segreto, impedendo l'acquisizione di determinate prove, poteva anche bloccare l'esercizio dell'azione penale, il diritto di difesa dell'imputato (art. 24 Cost.) non potendo, per opposizione del segreto, addurre prove a suo favore, e infine anche in relazione al principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) riconoscendosi ai soggetti qualificati richiamati espressamente nelle norme processuali, un privilegio rispetto a coloro privi di una analoga qualifica.

Riassumendo, si può ritenere che la portata della discussione sulla disciplina del segreto politico-militare si è incentrata su tre principali profili individuabili, nella posizione dei soggetti imputati per il reato di divulgazione delle notizie segrete, nel pregiudizio arrecato al diritto di difesa e infine, ai rapporti tra i soggetti legittimati ad apporre il segreto e l'autorità giurisdizionale<sup>43</sup>. La difficoltà di conciliare la disciplina dell'istituto con i molteplici e diversi profili ricordati, ha così richiamato l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza, soprattutto della Corte costituzionale.

## **6. Segue: la giurisprudenza costituzionale. La legge n. 801/1977**

---

<sup>43</sup> F. Pizzetti, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, in M. Chiavario, *Segreto di stato e giustizia penale*, Bologna, Zanichelli, 1978, p. 92 ss.

Nelle questioni emerse dalla disciplina del segreto di Stato, un ruolo preminente è stato svolto dalla giurisprudenza costituzionale, che ha orbitato attorno ad alcuni temi fondamentali: i rapporti tra gli organi dello stato, ed in particolare tra autorità giudiziaria e potere esecutivo e, tra quest'ultimo e il potere legislativo, la giustificazione costituzionale del segreto, e il bilanciamento di interessi.

La prima pronuncia della Consulta in materia risale alla sentenza n. 53 del 1966<sup>44</sup>, dove vengono affrontate, solo in maniera incidentale, alcune problematiche connesse alla disciplina, ritenendo che le norme non estromettono un controllo dell'autorità giudiziaria, ma potrebbe sempre attivarsi un sindacato giurisdizionale<sup>45</sup>. Nonostante tale affermazione contrasti con il tenore letterale dell'art. 352 c.p.p., questa decisione offrì alla Corte, negli anni successivi, la possibilità di porre le basi per individuare il fondamento costituzionale del segreto militare «nell'interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè nell'interesse dello Stato - comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e alla stessa sua sopravvivenza», e cioè nell'art. 52 Cost. Infatti, dopo circa dieci anni dalla suddetta pronuncia, viene sollevata un questione di legittimità costituzionale sugli artt. 342 e 352 c.p.p. Con la sentenza n. 82 del 1976<sup>46</sup>, la Corte Costituzionale, rigettando per manifesta infondatezza i ricorsi presentati, soggiungeva che in tanto la normativa del segreto politico-militare può considerarsi costituzionalmente legittima, in quanto miri a garantire interessi protetti dalla nostra Carta costituzionale, individuati precisamente nella sicurezza interna e esterna dello Stato - comunità, che troverebbero tutela all'art. 52 Cost<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> V. Cort. Cost., n. 53 del 1966, *Giur. cost.*, 1966, p. 858 ss.

<sup>45</sup> V. Grevi, *Segreto di stato e processo penale: evoluzione normativa e questioni ancora aperte*, cit., 1978, p. 64 ss.

<sup>46</sup> Cort. Cost., 14 aprile 1976, n. 82, in *Giur. cost.*, 1976, I, p. 469 ss.

<sup>47</sup> F. Pizzetti, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, cit., 1978, p. 98 ss.

Questa pronuncia però non è stata ritenuta soddisfacente, in quanto la Corte ha assunto posizioni generiche evitando di affrontare nel merito la maggior parte delle questioni sollevate. Poi, a solo un anno da tale pronuncia, la Corte è tornata sul tema, ponendovi, stavolta, maggior attenzione e sviluppando le argomentazioni affrontate più rapidamente nella sentenza precedente. La questione sollevata di fronte la Consulta sugli artt. 342 e 352 c.p.p., concerne principalmente il rapporto tra il potere esecutivo e l'autorità giudiziaria, e non il segreto di Stato. Più nello specifico, con la sentenza n. 86 del 1977<sup>48</sup>, la Corte sottolineava nuovamente che fosse necessario un bilanciamento di interessi per giustificare costituzionalmente il segreto, e che «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». La segretezza, dunque, deve trovare fondamento in esigenze garantite dalla Costituzione per poter contrastare altri interessi costituzionali, quali quelli sottesi al potere giurisdizionale. E tali interessi posti a fondamento del segreto di Stato vengo individuati «nella sicurezza esterna e interna dello Stato, nella necessità di protezione da ogni azione violenta o non conforme allo spirito democratico» e, inoltre, la Corte ha cura di sottolineare che «mai il segreto potesse essere allegato per impedire l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale». Essa precisava che tra l'istituto del segreto e la sicurezza dello Stato deve necessariamente sussistere un ragionevole rapporto di mezzo a fine, cioè una relazione di proporzionalità, non stabilendo, però, a chi spetti una siffatta valutazione<sup>49</sup>.

La sentenza n. 86/1977 assume grande rilievo sotto due profili, concentrandosi la Corte nell'individuare sia l'autorità competente a determinare le notizie segrete, sia

---

<sup>48</sup> Cort. Cost., 24 maggio 1977, n. 86, in *Giur. cost.*, 1977, I, p. 696 s.

<sup>49</sup> V. A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., p. 31; ma anche F. Pizzetti, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, cit., 1978, p. 100.

le relative modalità di controllo. Con riferimento al primo punto, la Corte sottolinea che la competenza in materia di determinazione del segreto, spetta al Presidente del Consiglio dei ministri, e ciò in forza dell'art. 95 Cost. secondo cui egli «dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile» e dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 c.p.p. che rimettevano tale competenza al Ministro di Grazia e Giustizia e così legittimando lo sbarramento e i limiti che derivano alla giurisdizione dalla opposizione e conferma del segreto. Secondo la Corte, infatti, l'apposizione del segreto è un'attività amministrativa ampiamente discrezionale e, in quanto tale, competente deve essere il «il vertice dell'organizzazione governativa».

Inoltre, e qui viene in gioco il secondo punto, la Corte sottolineava, infatti, che l'autorità giudiziaria non può esprimere un giudizio in relazione «ai mezzi necessari per garantire la sicurezza dello Stato», e, avendo questo una natura meramente politica, essa ne è del tutto estranea. L'autorità competente in materia, non ha per questo un potere illimitato, perché non solo deve rispondere «entro un termine ragionevole» e il giudice è legittimato a sindacare se sia o meno competente il soggetto che oppone il segreto, ma ferma resta la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento<sup>50</sup>. Proprio al fine di agevolare il sindacato da parte del Parlamento e, evitare così un conflitto di attribuzioni fra l'esecutivo e il potere giudiziario, mira la motivazione in ordine all'atto di apposizione del segreto.<sup>51</sup>

Inoltre, congiuntamente alla questione di legittimità costituzionale, lo stesso giudice presentò un ricorso relativo al problema del conflitto di attribuzione che possa emergere nel caso in cui l'autorità giurisdizionale non condivide la fondatezza dell'opposizione del segreto. La Corte dichiarava l'ammissibilità del tale

---

<sup>50</sup> V. Cavallari, *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, in *Giust. pen.*, 1979, III, p. 155; ma anche A. Anzon, *Commento alla sent. della Cort. Cost. 86/1977*, in *Giust. Cost.*, 1977, p. 869

<sup>51</sup> F. Pizzetti, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, cit., 1978, p. 97

conflitto, e così affermandosi come organo di ultima istanza nel controllo sul segreto di Stato. Da tale rilievo deriva, perciò, che la Corte ha rimesso la materia del segreto di Stato all'interno del circuito politico Governo-Parlamento<sup>52</sup> con esclusione dell'autorità giudiziaria.

Naturalmente la pronuncia in discussione non ha mancato di suscitare diverse critiche da parte della dottrina. C'è chi, in particolare, respinge l'affermazione della Corte secondo cui la competenza alla determinazione del segreto deve riconoscersi al Presidente del Consiglio dei Ministri, asserendo, piuttosto, che tale competenza venga riconosciuta al Ministro il cui interesse viene in rilievo nel caso concreto.<sup>53</sup> Mentre altri, non condividono la sentenza sotto un altro profilo, cioè quello del diritto di informare l'opinione pubblica e il diritto quest'ultima ad essere informata<sup>54</sup>. La critica trae le mosse, in primo luogo, dalla considerazione che la portata generale dell'indicazione della Corte impedisce di garantire la situazione processuale dei soggetti, e in secondo luogo, dal fatto che il sindacato compiuto dal Parlamento non garantirebbe i diritti in discussione, essendo quest'ultimo un organo statico rispetto alla dinamicità dell'opinione pubblica.

Sulla scia di quanto affermato dalla Corte, il legislatore è intervenuto in materia, con la legge 24 ottobre 1977 n. 801, che contiene la nuova «disciplina del segreto di Stato». Che il legislatore abbia seguito le indicazioni della Consulta lo si ricava da diversi elementi della nuova normativa. Anzitutto, viene in rilievo la definizione di segreto di Stato contenuta all'art. 12 della legge<sup>55</sup>, in cui fondamentalmente si

---

<sup>52</sup> P. Pisa, *Il segreto di Stato di fronte alla Corte Costituzionale: luci e ombre in attesa della «riforma»*, in *Giur. cost.*, 1977, p. 1213

<sup>53</sup> A. M. Sandulli, *Note minime in tema di segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 1977, p. 1204.

<sup>54</sup> F. Pizzetti, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, cit., p. 103; V. Grevi, *Segreto di stato e processo penale*, cit. p. 74 ss.

<sup>55</sup> Art.12 della l. 801/1977: «sono coperti da segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla

prevedeva una tutela della sicurezza esterna e interna dello Stato, così come aveva puntualizzato la Corte, pur se presenta espressioni di ampia interpretazione<sup>56</sup>, miranti alla garanzia di interessi propri, non dello Stato, ma dell'Esecutivo. Una riprova dell'adesione del legislatore alla pronuncia costituzionale, è data dal 2° comma il quale prevedeva che «in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato i fatti eversivi dell'ordine costituzionale». Il legislatore, analogamente alla Corte, ha affermato la responsabilità del Presidente del Consiglio, prevedendo in particolare all'art. 15 che, se il giudice non ritiene fondata l'opposizione del segreto, si rivolge al Presidente del Consiglio che potrà confermarla entro sessanta giorni. Quanto, invece, al controllo del Parlamento sull'Esecutivo, all'art. 16 si prevede che, nelle ipotesi di conferma, il Presidente del Consiglio «sia tenuto a dare comunicazione, indicandone con sintetica motivazione le ragioni essenziali, al Comitato Parlamentare di cui l'art. 11 della presente legge», il quale, se ritiene infondato l'atto di opposizione, «riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni politiche». Dubbio appariva se, il Comitato parlamentare, in tale ipotesi, dovesse “accontentarsi” della sintetica motivazione presentata dall'Esecutivo o se potesse richiedere altre informazioni. La prima sembrava essere l'opinione prevalente alla luce del tenore letterale della disposizione<sup>57</sup>

Ma, nonostante il legislatore abbia seguito la stessa via intrapresa dalla Corte, vero è che se ne è anche discostato, risolvendo un problema non espressamente esaminato nella sentenza del 1977, cioè quello relativo alla posizione processuale del singolo. L'art. 15, infatti, sancendo che, «se la conoscenza di quanto coperto dal

---

Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato».

<sup>56</sup> Basti osservare il riferimento al «libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali».

<sup>57</sup> F. Pizzetti, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, cit., p. 108; G. Arena, *Le attribuzioni del Parlamento in materia di servizi per le informazioni e la sicurezza in Italia e negli Stati Uniti*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1978, p. 485 ss.

segreto di Stato è essenziale l'autorità procedente dichiara di non doversi procedere nell'azione penale per l'esistenza di un segreto di Stato», mostra tale distacco dalla pronuncia costituzionale, pur non essendo in grado di tutelare la posizione del soggetto interrogato nel processo penale, per l'incertezza circa l'attivazione o meno del dovere di astenersi dal deporre, potendo il segreto di Stato apporsi anche dopo il verificarsi dei fatti, secondo quanto previsto dalla medesima disposizione.

Altra lieve discrasia che si pone fra la disciplina legislativa del segreto di Stato e la sentenza della Corte <sup>58</sup>, si individua nel fatto che in quest'ultima si fa espressamente riferimento a un obbligo di motivazione in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di conferma del segreto nei confronti dell'autorità giudiziaria<sup>59</sup>, invece nella prima non ve ne traccia. In realtà, si deve osservare che già dai lavori preparatori emergeva la volontà del legislatore di prevedere un obbligo siffatto, che può ritenersi implicito nella conferma.

Un sistema, quello introdotto con la legge n. 801 del 1977, dunque, che presentava sia luci che ombre, le quali hanno reso necessario un nuovo intervento normativo. Necessità che conduce, a distanza di circa trent'anni, alla legge di riforma 3 agosto 2007, n. 124 nella quale si possono certamente individuare ora caratteri di continuità, ora di discontinuità rispetto alla previgente disciplina.

---

<sup>58</sup> V. Cavallari, *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, cit., p. 160

<sup>59</sup> Essendo previsto un siffatto obbligo di motivazione solo nei confronti del Cominato parlamentare all'art.16 della legge, come puntualmente sottolinea A. Anzon, *Aspetti controversi della normativa sul segreto di Stato*, in *Dir. Soc.*, 1979, p. 406.