

## **Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato\***

*di Antonio Mitrotti - Dottorando di ricerca in diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Teramo.*

**ABSTRACT:** The present essay aims at analyzing the structural elements of a controversial institution as the State Secrecy is.

Starting with some short considerations about the possible and potential interconnections between legality and legitimacy in the regulation of the secrecy, the analysis focuses on the study of the notion of State Secrecy, of which no statement can be found in the Constitution and no evident definition in other sources of Law.

Moving on from the notion of State Secrecy, the analysis is directed at a more in-depth study of the constitutional aspects of State Secrecy: the purposes, the foundation and the legal interests protected by secrecy (with a detailed study of the new interests covered by the law currently in force).

**SOMMARIO:** 1. Premessa. Sulla possibile scivolosa commistione tra legalità e legittimità. – 2. Questioni intorno alla nozione del segreto di Stato. – 3. Finalità, fondamento e interessi del segreto di Stato.

### **1. Premessa. Sulla possibile scivolosa commistione tra legalità e legittimità**

Per un primo approccio dello studio alla disciplina del segreto di Stato appare doveroso, in via preliminare, sottolineare che si tratti di un istituto fortemente condizionato e condizionante il ‘classico’ rapporto esistente tra autorità e libertà, tra “governanti” e “governati”<sup>1</sup>.

---

\* Scritto sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

<sup>1</sup> Il riferimento al rapporto tra autorità e libertà o, se si preferisse, tra governanti e governati è - sotto la sua duplice e peculiare accezione di rapporto tra autorità e singolo individuo, da una parte, nonché tra autorità e collettività periferiche, dall'altra - concetto sicuramente complesso; posto a base della, per altro non semplice, attività d'analisi volta

È tale, invero, da poter essere, addirittura, considerata come disciplina paradigmatica della stessa forma di Stato<sup>2</sup> cui inerisce, nonché come materia profondamente incidente: « [...] *sull’atteggiarsi della forma di governo, [...] in quanto [...] l’attività di governo relativa al patrimonio informativo preordinato alla tutela della sicurezza nazionale concretizza, da sempre, per la trasversalità/ampiezza dell’oggetto disciplinato, [il delicato bilanciamento tra] la prevalenza delle istanze di efficienza (in ragione della snellezza strutturale del Governo e del divario informativo favorevole rispetto al Parlamento) rispetto a quelle di garanzia (di maggiore ponderazione degli interessi in gioco offerti dalla sede parlamentare) disvelando oltre tutto, in relazione alle peculiari finalità perseguite, un riparto del potere di direzione politica volto a mortificare [problematicamente] il ruolo ascritto al dibattito parlamentare ben oltre l’ambito fisiologico di incidenza della disciplina adottata*»<sup>3</sup>.

In quest’ottica può ben intuirsi, e leggersi fra le righe, come il quadro normativo del segreto di Stato sia storicamente segnato - oltre che, ovviamente, dall’incidenza delle imprescindibili disposizioni costituzionali, legislative e regolamentari - dalla stessa fisiologica presenza di alcuni fattori ‘extra giuridici’, assolutamente essenziali, del resto, per una realistica e corretta elaborazione, analisi e interpretazione della disciplina che regola il segreto di Stato e le connesse attività di *intelligence*.

L’istituto del segreto di Stato, bisogna ammettere, infatti, non potrebbe essere correttamente ed efficacemente analizzato se non si considerasse - dapprima - il retroterra culturale, filosofico e politico nonché, soprattutto, l’analisi storica esistente in un determinato Paese.

Le vicende storiche, invero, hanno portato gli Stati ad intendere in maniera diversa le regole “formali” di disciplina del segreto e comportano tuttora il ricorrente e repentino adeguamento e perfezionamento dell’assetto normativo, anche all’interno, per altro, della medesima forma di Stato costituzional-democratica: ciò, in particolar modo, accade quando, con il mutare delle minacce e dei pericoli storici, mutano le esigenze sottese all’efficace ed efficiente soddisfacimento delle finalità proprie dell’istituto del segreto di Stato; con la necessaria conseguenza per cui si rende sempre più necessario il costante adeguamento della disciplina legislativa statale al livello critico delle novità che, volta per volta, sorprendono e attentano la sicurezza dello Stato.

In questo senso il legislatore è chiamato - più che in altri settori direi - ad essere al passo con i tempi, prevedendo - e, se possibile, anticipando - le risposte organizzative e gli strumenti

---

all’individuazione dei criteri discretivi fra le diverse forme di Stato; si veda, *ex multis*, L. PERGORARO - A. REPOSO - A. RINELLA - R. SCARCIGLIA - M. VOLPI, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2005, 183.

<sup>2</sup> Appare significativo, in particolare, quanto brillantemente puntualizzato dalla dottrina più attenta, che non ha mancato di sottolineare come in Italia: « [...] *l’imputazione al Presidente del Consiglio del ruolo di referente politico dei Servizi si deve insomma alla trasversalità del fine perseguito rispetto agli altri comparti della politica generale del Governo che, espressione di una nozione ampia di sicurezza, esorbita dallo svolgimento dell’attività di prevenzione/repressione dei reati contro la personalità interna e internazionale dello Stato, attestandosi sull’acquisizione di significati politici condizionanti lo stesso atteggiarsi della forma di Stato*», così E. RINALDI, *Arcana imperii, Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016, 113; interessante, per altro, la lettura della nota 120 ivi presente.

<sup>3</sup> E. RINALDI, *Arcana imperii, Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016, 64-65.

amministrativi idonei, nonché necessari, ad opporsi ed a intercettare le sfide che minacciano la sicurezza<sup>4</sup>.

Né sarebbe sempre possibile, per ogni caso, una precisa ed esauriente predeterminazione legislativa che sia capace, da sola, di regolare e disciplinare ogni nuovo potenziale pericolo per la sicurezza<sup>5</sup>.

Questa - che apparirà ai più garantisti come una mostruosa affermazione - è lettura che lungi, a ben riflettere, dal porsi in contrasto con l'ordinamento costituzionale italiano.

Il che - si badi - non va letto nel modo da alimentare certe fantomatiche suggestioni, per le quali il mondo *intelligence* sarebbe una dimensione dove non esistono regole o possano essere tranquillamente violate, il luogo di un diritto invisibile se non, addirittura, di un non diritto.

Il mondo *intelligence*, più semplicemente, dovrebbe essere interpretato alla stregua di una realtà istituzionale in cui si procede - in maniera costante - alla realizzazione di una sintesi dei valori di fondo per l'ordinamento costituzionale.

Illuminante sottolineare, in proposito, come un'autorevole parte della dottrina abbia posto in luce un parallelismo interessante: ossia quello intercorrente tra la situazione di emergenza e le attività di segretezza, ovvero - più precisamente - tra il potere governativo di emanazione dei provvedimenti d'emergenza ed il potere attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri di apporre il segreto di Stato, anch'esso, in linea di puro principio, potenzialmente alle soglie di una, possibile, situazione d'emergenza<sup>6</sup>.

Già Santi Romano considerava 'la necessità' come un vero e proprio processo di produzione giuridica «indipendente» da una formale norma scritta, come, cioè, una vera e propria fonte del diritto, svincolata dal rispetto di qualsiasi altra norma<sup>7</sup>. Ma pur a non voler condividere oggi codesta teoria, bisognerebbe, quanto meno, ammettere che in situazioni del tipo sopra delineate, di emergenza appunto, possa darsi tuttora una certa divaricazione tra legalità e legittimità, seguendo, del resto, un'impostazione risalente nella tradizione giuridica italiana a Costantino Mortati<sup>8</sup>.

La stessa Corte costituzionale, occorre precisare, ha avuto modo di affermare, e proprio in una delle sue primissime e più celebri sentenze in materia, che non sempre la predeterminazione legislativa del rapporto tra mezzo e fine possa sussistere come una caratteristica costante o essenziale (v. C. cost., sent. 86/1977).

---

<sup>4</sup> Per un'approfondita analisi sul 'significato della sicurezza' ed uno studio delle sue sfaccettature e dimensioni, M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, 43 ss.

<sup>5</sup> «Il valore della legalità si "scontra" insomma con la concreta difficoltà di predeterminare in modo esaustivo le fattispecie concrete di impiego del segreto, che la pretesa di fare riferimento al solo criterio oggettivo quale parametro di legittimità di quest'ultimo cede necessariamente all'esigenza di riconoscere al Presidente del Consiglio ("Ministro del segreto") il potere di fare uso di tale strumento anche in circostanze non previste», E. RINALDI, *Arcana imperii, Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016, 248.

<sup>6</sup> U. ROSSI MERIGHI, *Segreto di Stato: tra politica e amministrazione*, Napoli, 1994, 256.

<sup>7</sup> S. ROMANO, *Sui decreti legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria*, in *Scritti minori*, Milano, 1951, 260 ss.

<sup>8</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 641.

La Consulta, infatti, puntualizzava proprio che: « *al criterio oggettivo della materia si deve aggiungere, in ogni singolo caso concreto, un ragionevole rapporto di mezzo a fine. Questo rapporto può essere dichiarato all'inizio di ogni determinata operazione o di una determinata serie di atti o fatti tra loro collegati; ma questa predeterminazione non può costituire caratteristica costante o essenziale, non essendo da escludere casi estremi nei quali una predeterminazione non sia possibile [...]»<sup>9</sup>.*

Una pronuncia importante questa della Consulta, cui - a distanza di non troppo tempo dopo - ne seguì un'altra, posta pressoché a completamento.

Si ritenne, infatti, di aggiungere un elemento fondamentale al fine della stessa circoscrivibilità per l'opaco perimetro di legittimità costituzionale di eventuali misure 'non predeterminate', puntualizzando, segnatamente, come queste: « *perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo»<sup>10</sup> (sent. C. cost. 15/1982).*

Sottile, appare più che evidente, rimane, comunque, la non facile demarcazione tra i due piani - auspicabilmente non sovrapponibili - dello stato di emergenza - inteso, qui, come meccanismo codificato dall'ordinamento a garanzia della propria sopravvivenza - e dello stato d'eccezione (in senso schmittiano), quale pericoloso strumento di sovvertimento dell'ordine costituito<sup>11</sup>.

In ogni caso, dall'analisi di queste dinamiche 'limite' traspaiono, in verità, i pericolosi confini giuridici (inevitabilmente scivolosi) della disciplina legislativa dell'*intelligence*: il più delle volte, infatti, è storicamente accaduto che le disposizioni sul segreto di Stato - come delle connesse attività amministrative afferenti al settore *intelligence* - siano state poste in essere soltanto come una forma di positivizzazione legale - *ex post* - di "legittime" fattispecie non astrattamente contemplate, appunto, da alcuna preesistente legge "formale", ovvero da alcuna fonte di rango primario.

Né può dirsi solo un caso, del resto, che in Italia - come parimenti accaduto in diversi altri Stati - la prima legge organica di disciplina del segreto di Stato e dei c.d. servizi segreti sia stata alquanto tardiva rispetto all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, avendo dovuto attendere fino al 1977, per assistere alla, per altro contestata, adozione della legge n. 801.

## **2. Questioni intorno alla nozione del segreto di Stato**

Tanto in Costituzione quanto nei lavori preparatori non v'è figura alcuna, sfortunatamente, della nozione del segreto di Stato, né di quali siano espressamente i principi costituzionali idonei a fungere da parametro di legittimità per la vigente disciplina legislativa del segreto e delle connesse attività segretate.

L'attività identificativa della nozione del segreto di Stato e dei fini costituzionalmente idonei a legittimarlo non possono, pertanto, che essere il frutto di attività ermeneutica, destinata, per propria

---

<sup>9</sup> C. cost., sent. 24 maggio 1977, n. 86, par. 5 del Considerato in diritto.

<sup>10</sup> C. cost., sent. 1 febbraio 1982, n. 15, par. 7 del Considerato in diritto.

<sup>11</sup> C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, 33.

natura, a concludersi in giudizi che non sempre si prestano a presentarsi come univoci fra i diversi interpreti.

Massimo interprete in materia, ovviamente, non può che essere, e senza ombra di dubbio, la Corte costituzionale.<sup>12</sup>

La Consulta ha rivestito negli anni - sin dai primi periodi di vita della Repubblica - un ruolo di primaria importanza. Il che si è realizzato non solo attraverso l'encomiabile opera di 'indirizzo' della Corte nei confronti degli interventi del legislatore<sup>13</sup>, quanto soprattutto mediante i preziosi provvedimenti di composizione<sup>14</sup> - in punto di Giudice sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato (*ex art. 134 Cost.*) - dei rapporti tra Governo, il Parlamento e la Magistratura<sup>15</sup>.

Al riguardo, il magistero della Corte costituzionale risulta essere un canone cui non solo è prudente ispirarsi, ma di sicura guida, in grado di poter reggere persino alle pur autorevoli critiche, pure a quelle più aspre, che talvolta hanno indotto in taluno l'appello ad espressioni molto incisive, come quelle, ad esempio, di coloro i quali attribuirebbero alla Corte i demeriti per aver avuto approcci sin troppo disinvolti, con il ricorso a soluzioni estratte dal suo «cilindro magico»<sup>16</sup>; oppure, ancora, come le critiche di quanti abbiano dichiarato essersi realizzata una sorta di abdicazione della Consulta: «*al suo compito fondamentale, che è quello di identificare e conciliare i diversi valori costituzionali*»<sup>17</sup>.

Nonostante tutto, a qualsiasi riflessione scientifica degna di questo nome non sarebbe dato di poter prescindere dai risultati della giurisprudenza costituzionale: ciò per almeno due validi motivi.

In primo luogo perché non può negarsi come, di fatto, la vigente disciplina legislativa sia stata posta in essere sotto dettatura della precedente giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>18</sup>.

*In secundis*, è obbligatorio tener conto di un nuovo, quanto fondamentale, rilievo normativo di carattere processuale: dopo svariati anni ed episodi culminati con il ricorso davanti al Giudice delle leggi, il vigente articolo 40 della legge del 3 agosto 2007, n. 124, ha proceduto ad investire

---

<sup>12</sup> C. MOSCA - G. SCANDONE - S. GAMBACURTA - M. VALENTINI, *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, 2008, 452.

<sup>13</sup> I. F. CARAMAZZA, *L'evoluzione giurisprudenziale sul segreto di Stato*, in *Il segreto di Stato. Evoluzioni normative e giurisprudenziali*, in *Quaderno di intelligence-Gnosis*, novembre 2011, 49 ss. L'ex Avvocato generale dello Stato, nell'impegno profuso per la ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale del segreto di Stato, sottolinea come la giurisprudenza della Corte costituzionale sia stata, di fatto, la vera e propria pietra angolare su cui si è poggiata la successiva evoluzione della disciplina normativa dell'istituto nell'ordinamento italiano. L'illustre Avvocato dello Stato evidenzia, infatti, che: «*la legge 801/77 è stata praticamente scritta sotto dettatura della Corte e la legge 124/2007 si è pure largamente ispirata alla giurisprudenza costituzionale, della quale riecheggia addirittura talune espressioni*».

<sup>14</sup> Sul sensibile tema della composizione dei conflitti tra organi giudiziari e corpi politici, *ex multis*, F. SORRENTINO, *Conflitti tra Magistratura e potere politico*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, Milano, 2015, 3043-3057.

<sup>15</sup> Sull'importanza delle relazioni tra Governo e Parlamento nell'ottica del funzionamento del c.d. 'circuito democratico' si veda S. CASSESE, *Istituzioni di diritto Amministrativo*, Milano, 2012, 7; dov'è, per altro, fatto riferimento ad una celebre sentenza della Corte costituzionale (C. cost., sent. 7/1996), nella quale il Giudice delle leggi ebbe modo di soffermarsi puntualmente sulle concrete modalità in cui si snodano le relazioni tra Governo e Parlamento nella nostra forma di governo parlamentare.

<sup>16</sup> G. PITRUZZELLA, *Segreto. I) Profili costituzionali*, voce in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXVIII bis, Roma, 2002, 3.

<sup>17</sup> M. LUCIANI, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del Diritto*, 1989, 635.

<sup>18</sup> I. F. CARAMAZZA, *L'evoluzione giurisprudenziale sul segreto di Stato*, cit., 49.

“istituzionalmente” la Corte costituzionale del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti di apposizione del segreto di Stato, senza, per altro, fare menzione alcuna dell’art. 37, comma 3, della legge 87/1953.

Il che non potrebbe non aver ingenerato rilevanti ricadute d’ordine processuale.<sup>19</sup>

Come, infatti, sostenuto da autorevole dottrina<sup>20</sup>, sembrerebbe quasi possibile ipotizzare che l’esplicito richiamo operato dalla disposizione di cui all’articolo 40 della legge n. 124 del 3 agosto 2007 alla Corte costituzionale renda superflua la fase stessa dell’ammissibilità del giudizio. Una fase che si risolverebbe in un atto dovuto, avendo il legislatore aprioristicamente risolto il problema della stessa sussistenza dei requisiti (soggettivi ed oggettivi) dell’ammissibilità del giudizio.

Con ciò - si badi - non si vorrebbe sostenere affatto l’esistenza di una nuova competenza costituzionale in capo alla Corte (tema che solleverebbe naturalmente problemi relativi al tipo di fonte competente).

L’intento è solo quello di sottolineare come sia intervenuta una significativa deroga all’art. 37, comma 3, della legge n. 87/1953, almeno limitatamente a quei conflitti di attribuzione aventi ad oggetto gli atti di apposizione o di conferma dell’opposizione del segreto di Stato: «*avendo inteso il legislatore del 2007 individuare nel possibile intervento del giudice delle leggi il momento di chiusura e di razionalità complessiva dell’intero sistema della sicurezza nazionale*»<sup>21</sup>.

Ad oggi, in sostanza, le linee fondamentali dell’attuale disciplina “vivente” del segreto di Stato poggiano, per queste ragioni, sulla preziosa ed autorevole giurisprudenza costituzionale: specie per quanto non sia espressamente previsto dalla Costituzione, da leggi di disciplina *ad hoc* e dalle stesse fonti normative secondarie.

Ebbene, la Carta costituzionale, come scritto, non disciplina espressamente il segreto di Stato: non ne dà una definizione - tacendo su cosa possa essere esattamente oggetto “secretabile” - non ne individua, esplicitamente, le finalità, né esprime espressamente quali siano gli interessi sottesi all’esistenza del segreto di Stato.

In merito alla definizione della nozione del segreto di Stato la giurisprudenza costituzionale non si è mai, ad onor del vero, esplicitamente soffermata.

Ci si rende ben conto di come il trattarsi sul tema della natura e del carattere della nozione del segreto di Stato possa esporsi al rischio di essere considerato dai più sforzo apprezzabile, quand’anche, addirittura, sforzo inutile.

Ebbene, l’identificazione della nozione del segreto non ha riflessi limitati al piano puramente teorico/speculativo, riscontrando, anzi, non pochi risvolti pratici, essenziali per la legittimità

---

<sup>19</sup> A. PACE, *L’apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 5/2008, 4055.

<sup>20</sup> A. PACE, cit., cfr. nota precedente, p. 4055. Si legga in particolar modo la nota 42 ivi presente.

<sup>21</sup> N. GARBELLINI, *La salus rei publicae alla prova*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2011, 406; in merito a considerazioni sui risvolti di carattere tipicamente processuale dei principi costituzionali sul segreto, A. PACE, *L’apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 5/2008, 4055.

costituzionale dell'atto appositivo del segreto e per le connesse attività proprie del Sistema di informazione per la sicurezza.

Secondo che si interpreti, infatti, la qualifica di segretezza del vincolo di apposizione come derivante da una mera scelta di volontà dell'autorità politica competente oppure, al contrario, come il frutto di un'attività tendenzialmente "vincolata" alla natura dell'oggetto del segreto, si passa da una visione soggettiva ad una oggettiva della nozione giuridica di segreto di Stato.

In altri termini, chi fosse sostenitore del carattere soggettivistico della nozione del segreto di Stato individuerebbe l'aspetto peculiare del vincolo di apposizione del segreto nella delicata attività valutativa posta in essere dall'autorità a ciò competente, incaricata del procedere ad una attenta ponderazione degli interessi da proteggere e degli oggetti da secretare.

Chi, invece, asserisse il carattere oggettivistico della nozione del segreto valterebbe quale aspetto essenziale del vincolo "la natura" dell'oggetto del segreto, un oggetto intrinsecamente connaturato a quei medesimi interessi che, per il tramite dell'apposizione od opposizione del segreto, si vorrebbe poter tutelare; ci si troverebbe, cioè, dinanzi ad un oggetto potenzialmente lesivo *in re ipso* degli interessi legittimanti il vincolo della segretezza<sup>22</sup>.

Ora, le finalità giustificanti il segreto di Stato non devono andare confuse - a rigor di logica - con l'oggetto del segreto.

Se l'oggetto di un segreto sarà - di volta in volta - un'informazione, un documento, un atto, un'attività o qualsiasi altra cosa o luogo previsto dalla legge e governativamente individuato, le finalità costituzionali che con l'atto di segretazione di quell'oggetto si vorrebbero tutelare rappresentano qualcosa di concettualmente distinto, seppure logicamente collegati.

La qualifica della segretezza deriva dal prudente atto di scelta dell'autorità competente, e non già dall'intrinseca natura "oggettiva" dell'oggetto di un segreto.

Si parla, infatti, di notizie "coperte" da segreto - in quanto idonee a recare danno all'integrità della Repubblica - non di notizie "concernenti" l'integrità della Repubblica.

---

<sup>22</sup> A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1976, 1768, si vedano, in particolare, le relative note 36 e 37. In favore del criterio soggettivo V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1961, 199 ss. Orientata in senso soggettivo è pure l'opinione di S. M. CICONETTI, *I codici e il segreto*, in *L'Astrolabio*, 1968, 14 ss. A favore della caratterizzazione soggettiva del segreto di Stato si è pronunciato, altresì, G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968, 67. Quest'ultimo definisce il segreto soggettivamente inteso come quello «per la cui individuazione la legge che lo prevede rimanda esplicitamente o implicitamente a determinazioni ulteriori di autorità sub-legislative», mentre il segreto oggettivo sarebbe quello «definito dalla legge in tutti i suoi elementi costitutivi».

In favore dell'opposta natura oggettiva del segreto, A. MASARACCHIA, *Lo strano caso del segreto di Stato sulla villa "La Certosa"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2005, 4122 ss. Invero, quest'ultima lettura è sembrata essere alquanto parziale: l'individuazione, infatti, del "valore legittimante", pur avendo l'effetto di ridurre "il potere della volontà soggettiva" - nel senso di orientarlo verso un fine costituzionalmente rilevante - non elimina affatto il soggettivismo circa la qualificazione del fatto o dell'atto da secretare. Come è stato fatto ben notare da altra autorevole parte della dottrina, il criterio oggettivo è ambiguo: poiché il rinvio all'interesse protetto finisce per rendere segreto tutto ciò che è soggettivamente riconducibile a quello, con una pericolosa confusione tra "pretesa oggettività" e "determinazione volitiva", così M. RAVERAIRA, *Segreto nel diritto costituzionale*, in *Dig. It. Disc. Pubbl.*, XIV, Torino, 1999, 20.

Non si potrebbero, pertanto, delimitare per l'oggetto precise categorie di notizie, sulla sola ed esclusiva base delle caratteristiche intrinseche delle stesse notizie.

Ciò che deve sussistere tra l'oggetto del segreto - che può riguardare le più disparate materie - e le finalità dello Stato a che l'oggetto di quel segreto non si conosca è una necessaria, e peculiare, relazione logico-strumentale.

Ora, in accoglimento dell'impostazione soggettivistica, si può definire come segreto di Stato quel tipo di attività posta in essere dall'autorità politica competente, la quale - sulla base della valutazione dell'idoneità di determinati oggetti a ledere gravemente la *salus rei publicae* - procede all'atto di apposizione o conferma dell'opposizione del vincolo di segretezza.

Il vincolo del segreto, pertanto, non può che discendere da un soggettivistico apprezzamento dell'autorità politica: una valutazione squisitamente inerente alla sussistenza di una relazione logico-strumentale intercorrente tra l'oggetto del segreto di Stato e le finalità costituzionali che il segreto è preordinato a realizzare.

Trattasi, ad ogni modo, di un giudizio che l'autorità politica pone in essere non in maniera totalmente libera, bensì - si badi - pur sempre in modo discrezionale:<sup>23</sup> permanendo l'obbligo, infatti, del riferimento e perseguimento delle precise finalità costituzionalmente giustificanti il segreto di Stato.

Concependo la nozione del segreto in modo soggettivistico, eventuali abusi nella utilizzazione del segreto potranno, del resto, evitarsi, o quanto meno circoscriversi, non già tentando di ancorare il vincolo di segretezza ad illusorie caratteristiche oggettive, bensì rendendo possibile il vigente controllo parlamentare previsto per legge.

In tal modo, il problema del cattivo uso od abuso del segreto di Stato finirebbe per spostarsi dal piano giurisdizionale a quello più propriamente politico.

Quanto sin qui sostenuto, per altro, vede un significativo riscontro nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

La Consulta ha, infatti, stigmatizzato che: « [...] il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e, quindi, mentre è connaturale agli organi ed alle autorità politiche preposte alla sua tutela, certamente non è consono alla attività del giudice. [...] Rimane sempre invero la responsabilità generale ed istituzionale di ogni Governo, ribadita esplicitamente negli articoli 94 e 95 della Costituzione, responsabilità che può essere fatta valere dal Parlamento in tutti i modi consentiti dalla stessa Costituzione. E' quella la sede normale di controllo nel merito delle più alte e gravi decisioni dell'Esecutivo ed è, quindi, quella la sede naturale nella quale l'Esecutivo deve dare conto del suo operato rivestente carattere politico: è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, secondo comma, della Costituzione) che il governo deve giustificare il suo

---

<sup>23</sup> A. ANZON, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1976, 1770. Qui l'Autrice rimarca a chiare lettere come: « Sostenere che il segreto di Stato possa derivare soltanto dalla volontà dell'autorità competente non significa però di per sé che quest'ultima, fuori dai casi in cui si provveda con legge o con atto equiparato, possa apporre a suo arbitrio l'etichetta, come invece sembrano ritenere alcuni dei sostenitori dell'opposto criterio oggettivo di definizione. Trattasi pur sempre di attività non libera ma discrezionale [...]».



*comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza di cui trattasi»<sup>24</sup>.*

*Ergo*, la valutazione di cosa debba essere segreto ha natura squisitamente politica e in quanto tale non può che possedere un carattere tipicamente soggettivo: lo dimostra, del resto, il fatto che 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.

D'altronde, anche nel più recente e celebre caso Abu Omar, la Corte costituzionale ha ripreso e ribadito con forza quanto a suo tempo già dichiarato nel 1977, sottolineando proprio che: « [...] l'individuazione dei fatti, degli atti, delle notizie, ecc. che possono compromettere la sicurezza dello Stato e devono, quindi, rimanere segreti costituisce il risultato di una valutazione ampiamente discrezionale e, più precisamente, di una discrezionalità che supera l'ambito e i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la *salus rei publicae* [...] atteso che il giudizio sui mezzi ritenuti necessari o soltanto utili a garantire la sicurezza dello Stato spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri sotto il controllo del Parlamento»<sup>25</sup>.

La questione sui termini della 'nozione' del segreto di Stato, per altro, è stata indirettamente oggetto anche della materia del contendere del più ravvicinato giudizio di costituzionalità - fortemente discusso<sup>26</sup> - conclusosi con la sentenza n. 24 del 13 febbraio 2014, in cui la Consulta non ha perso occasione proprio per ribadire e puntualizzare che sia assolutamente intaccabile il: « [...] perimetro tracciato dal Presidente del Consiglio dei ministri, nell'atto o negli atti con i quali ha indicato "l'oggetto" del segreto; un oggetto che, come è evidente, soltanto a quell'organo spetta individuare, senza che altri organi o poteri possano ridefinirne la portata [...] in relazione a quello specifico oggetto»<sup>27</sup>

Il controllo sul giudizio sotteso alle scelte "soggettive" del Governo è unicamente affidato al COPASIR, Comitato parlamentare introdotto con la legge del 3 agosto 2007, n. 124 (sebbene, più esattamente, sia stato introdotto a riforma del previgente COPACO), che, tra l'altro, con la successiva legge del 7 agosto 2012, n. 133 - posta ad integrazione e completamento della 'mini riforma' iniziata con il provvedimento legislativo del 2007<sup>28</sup> - ha visto un significativo rafforzamento dei propri poteri di controllo sul segreto, specie per il tramite dell'ampliamento degli obblighi informativi posti in capo al Governo<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> C. cost., sent. 24 maggio 1977, n. 86, par. 8 del Considerato in diritto.

<sup>25</sup> C. cost., sent. 3 aprile 2009, n. 106, par. 12.4 del Considerato in diritto. In senso confermativo si veda anche, più diffusamente, C. cost., 23 febbraio 2012, n. 40.

<sup>26</sup> Per autorevoli commenti in dottrina T.F. GIUPPONI, *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero del bilanciamento impossibile)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2014, 18 aprile 2014; A. PACE, *Le due Corti e il caso Abu Omar*, in *Consulta on line*.

<sup>27</sup> C. cost., sent. 13 febbraio 2014, n. 24, par. 5 del Considerato in diritto.

<sup>28</sup> Per degli utili approfondimenti A. SOI, *L'intelligence italiana a sette anni dalla riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 8/2014, 3 settembre 2014

<sup>29</sup> Per dei preziosi approfondimenti sul controllo parlamentare, M. FRANCHINI, *Alcune considerazioni sulle nuove competenze del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Rivista A.I.C.*, n. 1/2014.

Nell'attuale contesto ordinamentale - occorre, altresì, aggiungere per suffragare la tesi sulla natura 'sogettivistica' del segreto - un concreto indizio del carattere sogettivistico della nozione del segreto di Stato è rinvenibile, pure, nel tenore letterale di una dirimente, e tuttora efficace, Direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri, adottata il 14 febbraio 2012<sup>30</sup>.

Posta in precisa funzione attuatrice «*delle disposizioni concernenti la tutela amministrativa delle informazioni coperte da segreto di Stato e degli atti relativi al segreto di Stato, contenute nel d.p.c.m. del 22 luglio del 2011, n 4*»<sup>31</sup>, la direttiva *de qua* è, infatti, sicuro ed utile strumento interpretativo della disciplina legislativa sulla materia del segreto di Stato.

Ebbene, la direttiva sottolinea proprio come vi sia la necessità che l'atto apposito del vincolo di segretezza sia preceduto da una attenta e ponderata valutazione della gravità del danno che la pubblica conoscenza di un oggetto sarebbe in grado di poter arrecare all'integrità della Repubblica: un valutazione, si rifletta, che, sinceramente, sembrerebbe molto più avvicinarsi all'esercizio della discrezionalità propria della nozione sogettivistica del segreto che non a quella dell'opposto orientamento oggettivo.

A sostegno, la direttiva prosegue sottolineando come - sulla base delle risultanze del 'criterio della gravità' del danno - il vincolo del segreto di Stato non possa - e non debba - essere considerato come un 'ordinario' strumento per la protezione delle informazioni sensibili per la sicurezza, essendo a tal fine espressamente preordinate le distinte 'classifiche di segretezza'.

E' solo nei casi in cui un determinato oggetto riuscisse a raggiungere quell'idoneità lesiva tale da nuocere "gravemente" all'integrità della Repubblica<sup>32</sup> che potrà, in altri termini, essere coperto dal segreto di Stato; nelle altre ipotesi in cui, invece, quello stesso oggetto si dimostrasse, sì, lesivo dell'integrità della Repubblica ma non a tal punto da lederne "gravemente" l'integrità allora esso non potrebbe che formare unicamente oggetto delle 'classifiche di segretezza'.

Sia in un caso che nell'altro - si badi - potrebbe tranquillamente riconoscersi di essere davanti ad un oggetto lesivo per l'integrità della Repubblica: il *discrimen* tra un oggetto sottoponibile al vincolo del segreto di Stato ed uno inseribile unicamente nelle 'classifiche di segretezza' consisterebbe dunque esclusivamente - e fermo restandone la comune idoneità lesiva - proprio nel

<sup>30</sup> Per ulteriori approfondimenti appare utile la consultazione del sito [www.sicurezzanazionale.gov.it](http://www.sicurezzanazionale.gov.it).

<sup>31</sup> Tali sono state le esatte parole utilizzate per la rubricazione della direttiva in oggetto; pubblicata in G.U. il 5 marzo 2012, n. 54.

<sup>32</sup> Giova qui ricordare quanto disposto dalla L. 124/2007, che all'art. 39, comma 3, rubricato "Segreto di Stato", così recita: «*Sono coperti dal segreto di Stato le informazioni, i documenti, gli atti, le attività, le cose o i luoghi la cui conoscenza, al di fuori degli ambiti e delle sedi autorizzate, sia tale da ledere gravemente le finalità di cui al comma 1*». Interessante è, tra l'altro, un confronto tra questa disposizione e quella del relativo decreto di attuazione, disciplinante i criteri per la corretta individuazione dell'oggetto di un segreto. In proposito l'art. 3 del D.P.C.M. dell'8 aprile 2008 così dispone: «*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 interessi supremi 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. Ai fini della valutazione della idoneità a recare il danno grave di cui al comma 1, si tiene conto delle conseguenze dirette ed indirette della conoscenza dell'oggetto del segreto da parte dei soggetti non autorizzati, sempre che da essa derivi un pericolo attuale per lo Stato*».

tipo di valutazione sulla maggiore o minore idoneità a ledere l'integrità della Repubblica; se ne dovrebbe, per logica conseguenza, poter concludere che - presupponendo in entrambi i casi la relazione di carattere logico strumentale con le finalità costituzionalmente essenziali a tutelare l'integrità repubblicana - a cambiare sia proprio la diversa valutazione soggettiva dell'oggetto.

Il risultato di queste argomentazioni porterebbe, in altre parole, ad una scissione concettuale della nozione del segreto di Stato: distinguendo, da una parte, l'oggetto del segreto di Stato (e la sua peculiare soggettiva valutazione) e, dall'altra parte, i fini costituzionalmente rilevanti a giustificarne la segretezza. Quest'ultimi, infatti, non muterebbero mai ma permanerebbero così come sono; a cambiare, sarebbe soltanto la diversa valutazione circa l'oggetto preso di volta in volta in considerazione e la sua corrispondente maggiore o minore idoneità nel ledere quegli 'immanenti' interessi d'integrità della Repubblica.

Utile puntualizzare, per completezza, che se immaginassimo la nozione del segreto di Stato come quella dal carattere soggettivo, non solo ci si porrebbe - si badi - su di una corretta prospettiva teorica - stante la chiara ed evidente distinzione concettuale tra l'oggetto e le finalità del segreto di Stato - ma si garantirebbe, su di un piano propriamente pragmatico, l'efficacia e l'operatività del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, che verrebbe a poter godere - per il tramite dell'esercizio delle competenze legislativamente attribuite, in via esclusiva, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - della necessaria discrezionalità per procedere ad una corretta attività valutativa; *condicio* essenziale affinché individuare quando un oggetto sia concretamente idoneo a pregiudicare gravemente le finalità costituzionalmente rilevanti per la sicurezza nazionale<sup>33</sup>.

In più, occorre tener debitamente in conto - si rifletta - che la diversa ricostruzione (soggettiva od oggettiva) della nozione del segreto di Stato è in grado di riverberarsi sulla stessa natura giuridica dell'atto appositivo del segreto di Stato, che - a seconda delle diverse interpretazioni - sarebbe potenzialmente configurabile, alternativamente, o come un atto politico oppure come un vero e proprio provvedimento amministrativo<sup>34</sup>: con tutte le conseguenze politico/istituzionali del caso, in ordine, soprattutto, al tipo di controllo esercitabile sull'atto di decisione del segreto di Stato.

Traendo le fila del discorso, con la '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 in sé non libero ma pur sempre discrezionalmente legato al necessario perseguimento delle finalità costituzionalmente legittimanti il segreto - procede alla concreta individuazione degli

---

<sup>33</sup> In merito all'intima necessità che "una mirata" attività informativa sia operazione dal carattere deducibilmente soggettivo, riporto alcune delle parole pronunciate dal generale Mario Mori nell'intervento di apertura tenuto in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2003/2004 della scuola di addestramento del SISDe: «*Fronteggiare un pericolo così composito è come combattere contro uno sciame d'api, con il rischio di usare rimedi "totali" inevitabilmente dannosi anche per chi si deve difendere. Un rischio che le democrazie avanzate, come la nostra, non possono assolutamente permettersi. Oggi più che mai, quindi, l'azione informativa "mirata" è essenziale per colpire nella giusta direzione, perché dietro ogni musulmano non si nasconde il terrorista, così come dietro il manifestante anche violento non c'è automaticamente l'irregolare delle Brigate Rosse*», M. MORI, *Intervento d'apertura*, in *Per Aspera ad Veritatem*, settembre-dicembre 2003, 70.

<sup>34</sup> Sia consentito rinviare, sul punto, ad A. MITROTTI, *Sulla controversa natura dell'atto appositivo del segreto di Stato: atto politico o formale provvedimento amministrativo?*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2018, 13 giugno 2018.

oggetti che ritenga essere opportuno sottrarre al dominio pubblico, per la cura dell'integrità della Repubblica.

Una simile ricostruzione, del resto, avrebbe il pregio di porre in risalto gli elementi costitutivi della nozione del segreto di Stato: da una parte, l'elemento dell'atto di volontà, ossia di una decisione posta in essere dall'autorità politica competente; dall'altra parte, la sussistenza delle finalità costituzionalmente giustificanti l'esistenza stessa dell'apposizione del segreto di Stato. A collegamento di questi due poli, come se fosse un nesso di causalità, si pone una peculiare attività valutativa - dal carattere discrezionale e di tipo squisitamente soggettivo - consistente nell'individuazione materiale dell'astratta relazione, logico-strumentale, intercorrente fra l'oggetto secretabile ed i fini costituzionalmente idonei a poter giustificare la segretezza.

### **3. Finalità, fondamento e interessi costituzionali del segreto di Stato**

La legittimità costituzionale del segreto di Stato tende ad esprimersi sotto tre profili giuridici distinti, ancorché tra loro strettamente connessi; quasi fossero più facce della stessa medaglia.

Come primo punto - necessario per la circoscrivibilità del perimetro di legittimità del segreto di Stato - si pone l'esatta individuazione delle finalità costituzionali del segreto, ossia la *ratio* giustificante l'istituto.

Il punto immediatamente successivo riguarda il profilo attinente al fondamento costituzionale del segreto di Stato: ovvero - detto in altri termini - inerente all'esatta individuazione di quali siano le disposizioni costituzionali formalmente giustificatrici delle finalità proprie dell'istituto.

Il terzo punto, di chiusura, attiene agli interessi suscettibili di essere concretamente oggetto di garanzia in sede di definizione e/o declinazione legislativa: riguardante, cioè, le c.d. "materie di riferimento"<sup>35</sup>.

Sulle finalità del segreto di Stato la giurisprudenza costituzionale ha fatto scuola.

La prima volta che la Corte costituzionale si spinse sino ad una riflessione sulle finalità del segreto di Stato - cogliendone la *ratio iuris* ed arrivando a formulare quella che, col tempo, diventerà un *cult* per l'istituto - fu nel 1976, con la sentenza n. 82.

La Consulta, autorevolmente, sottolineò che il segreto involge: « *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. Interesse presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime*

---

<sup>35</sup> M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, in *Il segreto di Stato. Evoluzioni normative e giurisprudenziali*, in *Quaderno di intelligence-Gnosis*, novembre 2011, 22. Per una conferma di carattere normativo si rinvia all'art. 5 del D.P.C.M. 8 aprile 2008, disposizione che - nel quadro di un regolamento volto a dettare i criteri per l'esatta individuazione degli oggetti secretabili - è rubricata con il titolo di "Materie di riferimento".

*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>36</sup>.*

La Corte, in pratica, spazzò via ogni residua riluttanza nell'accogliere appieno l'impatto dei principi della Costituzione repubblicana, tanto è vero che nella successiva sentenza n. 86 del 1977 aggiunse un significativo *quid pluris* di perfezionamento, puntualizzando che: « *Questa Corte, con la sentenza n. 82 del 1976, [...] 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 [...] si può, allora, parlare della sicurezza esterna ed interna dello Stato, della necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che, come si è detto, possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato. In tal modo si caratterizza sicuramente la natura di questi interessi istituzionali, i quali devono attenere allo Stato - comunità e, di conseguenza, rimangono nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono. È solo nei casi nei quali si tratta di agire per la salvaguardia di questi supremi, imprescindibili interessi dello Stato che può trovare legittimazione il segreto in quanto mezzo o strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza»<sup>37</sup>.*

L'unica finalità costituzionalmente tutelata dal segreto di Stato inerisce, pertanto, allo Stato - comunità, nozione dal cui ambito materiale, dunque, rimangono nettamente distinti ed esclusi gli interessi politici (di parte) del Governo e dei partiti che lo sorreggono<sup>38</sup>.

L'unico interesse politico tutelato, l'unica legittima finalità del segreto di Stato è attinente, esclusivamente, a quello che ben si potrebbe definire come un peculiare interesse politico: ovvero l'interesse alla conservazione e sicurezza, interna ed esterna, dello Stato - comunità.

In sintesi, è come se la Consulta avesse voluto esprimere con la propria giurisprudenza una semplice equazione: segreto di Stato = sicurezza dello Stato - comunità<sup>39</sup>.

Sempre con la celebre pronuncia n. 86 del 1977 la Consulta ha poi precisato il fondamento costituzionale del segreto di Stato, e della sottesa finalità di sicurezza dello Stato, precisando che: « *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 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*

<sup>36</sup> C. cost., sent. 14 aprile, 1976, n. 82, par. 5 del Considerato in diritto.

<sup>37</sup> C. cost., sent. 24 maggio 1977, n. 86, par. 5 del Considerato in diritto.

<sup>38</sup> Può risultare utile, sul punto, rinviare a quanto presente in S. CASSESE, *L'Amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1974, 213-234.

<sup>39</sup> Per la metafora matematica T. SCOVAZZI, *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni tra servizi informativi italiani e stranieri?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, n. 4/2009, 963.

*di trovare una protezione che valga a superare [...] altri principi che pur sono ritenuti essenziali. 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 che occorre fare riferimento, 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 Cost.) e la norma che riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di "Repubblica democratica" (art. 1 Cost.)»<sup>40</sup>.*

La Corte, in altri termini, ha posto in relazione la suprema finalità di sicurezza dello Stato - comunità (espressione - *ex art. 52 Cost.* - del sacro dovere di difesa della Patria) con tre peculiari parametri costituzionali, ovvero: a) l'indipendenza nazionale; b) i principi di unità ed indivisibilità dello Stato (art. 5 Cost.); c) la disposizione inerente ai caratteri essenziali dello Stato sotto la formula di "Repubblica democratica" (art. 1 Cost.).

Tale ricostruzione, per altro, è stata di recente confermata pure dalla (discussa) sentenza n. 24 del 2014, in cui la Corte ha: « [...] ribadito che la disciplina del segreto involge il supremo interesse della sicurezza dello Stato - comunità alla propria integrità ed alla propria indipendenza, interesse che trova espressione nell'art. 52 della Costituzione in relazione agli artt. 1 e 5 della medesima Carta»<sup>41</sup>.

E' come se la Consulta avesse voluto, dunque, in un primo, e preliminare, momento precisare che cosa esattamente la nozione del segreto di Stato involgesse, ovvero la suprema finalità di cura della sicurezza dello Stato - comunità (espressione del "sacro dovere" *ex art. 52 Cost.*), e solo in un secondo momento si fosse premurata di specificare in quali termini, più precisamente, la finalità della sicurezza nazionale dovesse essere considerata: dando, così, una sua pregnante giustificazione tanto sul piano oggettivo dei parametri costituzionali - inerente, cioè, quali disposizioni fossero formalmente preordinate a poter giustificare il fine della sicurezza statale - quanto sotto il profilo soggettivo, con l'individuazione, vale a dire, dei singoli (e soggettivi) aspetti costituzionali connotanti la disciplina normativa della sicurezza dello Stato - comunità: a) l'indipendenza nazionale b) l'unità e l'indivisibilità dello Stato c) i caratteri essenziali dello Stato - comunità, così come espressi nella fondamentale formula di "Repubblica democratica".

Ciò posto, dall'analisi sulle finalità costituzionalmente legittimanti il segreto di Stato e dalla ricerca del suo fondamento costituzionale sorgono naturali le premesse per l'approfondimento dell'ultimo e consequenziale aspetto di costituzionalità del segreto di Stato, apparentemente meno problematico, quand'anche dato da taluni, in dottrina, per scontato: il riferimento è al profilo

<sup>40</sup> C. cost., sent. 24 maggio 1977, n. 86, par. 5 del Considerato in diritto.

<sup>41</sup> C. cost., sent. 13 febbraio 2014, n. 24, par. 5 del Considerato in diritto.

attinente agli “interessi giuridici protetti”<sup>42</sup> dal segreto di Stato, esprimenti, cioè, le cosiddette “materie di riferimento”.

Ora, se dall’analisi giurisprudenziale del fondamento costituzionale del segreto di Stato è unicamente individuabile l’insieme dei fondamentali principi posti a base per l’esistenza e la sopravvivenza dello Stato - comunità (nonché da parametro costituzionale per la vigente disciplina legislativa), gli “interessi giuridici protetti” dal segreto di Stato costituiscono la precisazione concreta di quei principi; il passaggio, cioè, dal caso astratto e generale (del principio) a quello concreto e particolare (dell’interesse).

Gli interessi giuridici protetti dal segreto di Stato costituiscono, in altri termini, la concreta declinazione legislativa delle finalità proprie del segreto e del fondamento costituzionale che lo sorregge.

Né può dirsi una casualità, del resto, il fatto che il delicato compito dell’esatta individuazione di quali siano questi interessi sia stato puntualmente affidato proprio al legislatore, chiamato a dover specificare i principi programmatici della Costituzione; anche in ossequio del principio di legalità, posto, come noto, a chiusura del c.d. ‘circuito democratico’<sup>43</sup>.

È così che gli “interessi giuridici protetti” dal segreto di Stato sono passati con l’essere stati concretamente individuati dapprima per il tramite degli “sforzi identificativi” della disciplina legislativa di cui alla legge del 24 ottobre 1977, n. 801, poi attraverso l’opera del successivo intervento legislativo di riforma, ossia mediante l’ulteriore attività di specificazione sottesa alla più recente legge del 3 agosto 2007, n. 124.

Ad oggi è proprio l’articolo 39, comma 3, della legge n. 124 del 2007 ad individuare 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 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 ».

Trattasi, in buona sostanza, di una elencazione replicante quanto già a suo tempo prescritto dal primo comma dell’art. 12 della L. 801/1977, con due sole, non irrilevanti, differenze: *in primis*, l’introduzione del concetto della «integrità della Repubblica» in luogo di quello della «integrità dello Stato democratico»<sup>44</sup>; in secondo luogo, l’obliterazione del riferimento alla generica, e per il vero criticata, formula del «libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali».

Nessuna soluzione di continuità rispetto al passato, si riscontra, al contrario, nei riguardi del richiamo legislativo alla «difesa delle Istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento».

<sup>42</sup> C. MOSCA - G. SCANDONE - S. GAMBACURTA - M. VALENTINI, *I Servizi di informazione e il segreto di Stato*, Milano, 2008, 481.

<sup>43</sup> Sull’operatività del principio di legalità nel diritto amministrativo nonché sull’analisi della sua peculiare funzione volta ad «assicurare il funzionamento del circuito democratico», S. CASSESE, *Istituzioni di diritto Amministrativo*, cit., 10.

<sup>44</sup> Per una riflessione sul punto, G. SALVI, *Il segreto di Stato. Conflitti di attribuzione dietro l’angolo*, in *Guida al Diritto*, n. 40/2007, supplemento a Il Sole 24 ORE, del 13 ottobre 2007, 71.

Ebbene, quando si parla d'integrità della Repubblica, di difesa delle Istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, d'indipendenza dello Stato rispetto agli altri, di preparazione e difesa militare dello Stato è davvero difficile poter dubitare che si tratti di interessi estranei al fondamento costituzionale del segreto di Stato: in essi vi è la vera e propria declinazione legislativa delle finalità costituzionali sottese all'istituto del segreto di Stato.

Particolare attenzione hanno suscitato, invece, i nuovi stereotipi di interesse giuridicamente protetto dal segreto di Stato, quali, ad esempio, quelli del tipo economico-finanziario o gli interessi scientifici ed industriali oppure, ancora, gli interessi giuridici di nuovissimo conio, come per il caso degli interessi ambientali.

Fra gli interessi istituzionalmente idonei a poter giustificare nell'ordinamento italiano l'atto d'apposizione od opposizione del segreto di Stato figurano, infatti, al punto 1 dell'«allegato» al regolamento approvato con D.P.C.M. 8 aprile 2008<sup>45</sup> («allegato» a cui rinvia l'art. 5 di tale regolamento), la «*tutela di interessi economici, finanziari, industriali, scientifici, tecnologici, sanitari ed ambientali*».

Autorevole dottrina, per tutti Alessandro Pace<sup>46</sup>, riterrebbe che l'inclusione di quest'interessi sia stata, in realtà, posta in essere in plateale contrasto tanto con l'art. 39 della citata legge n. 124, quanto - addirittura - con il contenuto stesso dell'art. 3 del medesimo D.P.C.M., il quale esplicitamente terrebbe proprio a precisare, sotto la rubrica «*criteri*», che:« *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*».

*Ergo*, secondo parte autorevole della dottrina, la tutela degli interessi economici, finanziari, industriali, scientifici, tecnologici, sanitari ed ambientali sarebbe illegittima.

Occorrerebbe tuttavia non trascurare, d'altra parte, che allorquando si tratti di circoscrivere le finalità istituzionali, e costituzionali, proprie dell'istituto del segreto di Stato (pur a fronte del necessario ed encomiabile sforzo del legislatore posto a garanzia dei diritti fondamentali e nel delicato bilanciamento<sup>47</sup> dei valori e dei principi costituzionali) il riferimento alla Carta costituzionale, fonte superprimaria, rimane assolutamente d'obbligo.

---

<sup>45</sup> D.P.C.M. 8 aprile 2008, pubblicato in G.U. il 16 aprile 2008, n. 90 e rubricato “*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*”.

<sup>46</sup> A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella legge n. 124 del 2007*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 5/2008, 4041-4045.

<sup>47</sup> Plurimi e diversi sono, invero, i potenziali profili di bilanciamento tra la disciplina sottesa al segreto di Stato e la garanzia dei fondamentali diritti individuali - come il diritto di difesa dei singoli nel processo penale - nonché collettivi, come il diritto alla diffusione di notizie di interesse generale; sul punto, *ex multis*, F. PIZZETTI, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, in M. CHIAVARIO (a cura di) *Segreto di Stato e giustizia penale*, Bologna 1978, 92 ss; più di recente C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, Milano, 2010.



Per molti secoli le Nazioni hanno individuato le minacce alla propria sicurezza negli attacchi militari provenienti da altre potenze e, coerentemente, la gestione della sicurezza e di difesa dello Stato si è orientata, soltanto, nel proteggere lo Stato dagli attacchi militari di altri Stati. Oggi, al contrario, dinanzi alla incontrovertibile diversificazione dei pericoli e delle minacce alla sicurezza, si deve, inevitabilmente, ampliare il raggio interpretativo dei contenuti sottesi alla disciplina vigente<sup>48</sup>.

E' necessario, dunque, che la Costituzione, *in primis*, e le fonti legislative, in secondo luogo, siano interpretate in maniera evolutiva, secondo il criterio storico-normativo<sup>49</sup>.

All'epoca della Costituzione repubblicana del 1948 l'unica legislazione in materia del segreto di Stato era infatti quella penale, disciplinata da disposizioni del codice penale comune e dagli artt. 86 e ss. del codice penale militare di pace, nonché dagli articoli 59 ss. del codice penale militare di guerra.

Facile poter intuire da quali minacce codeste disposizioni legislative si guardassero: in un periodo autoritario e storicamente calato nel contesto delle vicende belliche l'unica minaccia davvero immaginabile era unicamente quella proveniente da un'aggressione militare esterna.

E' ben possibile che dal 1948 ad oggi qualcosa sia cambiata e che, di conseguenza, il quadro della disciplina della sicurezza dello Stato, e dunque del modo stesso di interpretare l'istituto del segreto di Stato, necessiti di un'interpretazione evolutiva.

Come osservato, infatti, da altra autorevole parte della dottrina: « *una diversa interpretazione che tenga conto di tale realtà può essere sostenuta vedendo nella previsione di cui all'art. 39 una sorta di epitome delle altre disposizioni sugli interessi meritevoli di tutela, da leggere in modo coordinato con altre disposizioni contenute nel medesimo testo di legge, che finiscono per essere accolte sotto il suo ombrello* »<sup>50</sup>.

In particolare, giova evidenziare come l'art. 6, comma 2, della L. 124/2007, nel disciplinare i compiti dell'AISE, preveda espressamente che all'Agenzia informazioni e sicurezza esterna spettino « *le attività di informazione per la sicurezza, che si svolgono al di fuori del territorio nazionale, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia* »; il successivo art. 7, poi, prevede, al comma secondo, un'analoga attribuzione nei riguardi dall'AISI, disponendo che all'AISI spettino « *le attività di informazione per la sicurezza, che si svolgano all'interno del territorio nazionale, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia* »; l'art. 9, comma 2, infine, stabilisce, tra le competenze dell'Ufficio Centrale per la Segretezza del DIS: « *lo studio e la predisposizione delle*

---

<sup>48</sup> J. G. PAZ, *Le minacce alla sicurezza ambientale*, in *Per Aspera ad Veritatem*, n. 27/2003, 135 ss. Illuminante e preziosa è la più recente ricostruzione presente in M. CALIGIURI - M. VALENTINI, *Materiali di Intelligence, Dieci anni di studi 2007-2017*, Soveria Mannelli, 2018.

<sup>49</sup> Per un utile approfondimento sulla portata applicativa del criterio "storico-normativo" d'interpretazione delle disposizioni costituzionali - quale criterio tendente a cristallizzare i concetti "nel loro significato originario" - A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXIII, Milano, 1973; IDEM, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, 15-24; ancora sul criterio "storico-normativo" più di recente, ID., *Diritto regionale*, Torino, 2010, 145-146.

<sup>50</sup> M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, cit., 23.

*misure volte a garantire la sicurezza di tutto quanto è coperto dalle classifiche di segretezza di cui all'articolo 42, con riferimento sia ad atti, documenti e materiali, sia alla produzione industriale».*

Ebbene, in forza di una interpretazione sistematica delle disposizioni richiamate, suffragata dal metodo dell'interpretazione estensiva e sostenuta, pure, dall'includibile adeguamento ai canoni tipici dell'interpretazione evolutiva (in base al criterio storico-normativo) è davvero difficile, oggi, poter dubitare che la tutela degli *“interessi economici, finanziari, industriali, scientifici, tecnologici, sanitari ed ambientali”* non rientri, legittimamente, sotto l'ombrello della disposizione di cui all'art. 39, comma 1 della L. 124.

E' anche per queste ragioni - oltre che sulla scorta di persuasive argomentazioni suggeritrici di una imprescindibile interpretazione evolutiva della stessa Carta costituzionale - che, per altro, una cospicua parte della dottrina<sup>51</sup> ha iniziato, e da diverso tempo, a palesare una certa sensibilità per i nuovi interessi che la globalizzazione e le nuove sfide storiche alla sicurezza nazionale hanno fatto assurgere, in termini sempre più evidenti, al rango di finalità strategiche per la sicurezza dello Stato.

In conclusione - e con specifico riguardo alle c.d. materie di riferimento<sup>52</sup> del segreto di Stato - anche per la legittimità dei nuovi stereotipi d'interesse giuridicamente protetto dal segreto di Stato si impone, in sostanza, - ora come per il prossimo futuro - un'interpretazione in senso evolutivo, vale a dire secondo il criterio storico normativo, capace di cogliere il vero ed intimo significato sotteso al precipitato costituzionale del 'sacro dovere' di difesa della Patria e della connessa suprema e peculiare finalità di tutela della sicurezza dello Stato - comunità: a garanzia, detto in

---

<sup>51</sup> Sul punto è emblematica una risalente e consolidata posizione presente in S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano, 1978, 63. L'Autore, segnatamente, include tra i settori suscettibili di poter essere protetti dal vincolo di segretezza anche le *“attività di natura industriale, che sono tecnologicamente idonee a pregiudicare l'equilibrio dell'ambiente naturale, e in alcuni casi addirittura la consistenza e la capacità di utilizzazione delle risorse produttive di una parte del territorio”*, risolvendo che la nozione del segreto di Stato - così come all'epoca espresso dall'art. 12 della L. 801/1977 - suggerisca in realtà: *«una evoluzione sensibile di un importante valore giuridico imposto dalla maturazione sociale economica e civile dei rapporti della comunità nazionale, che correttamente l'ordinamento assume, conferendovi la qualificazione giuridica sua propria»*.; in questo senso, per un più recente ed ulteriore approfondimento sotto, però, una prospettiva penalistica, si legga D. LIBERTINI, *Alcune osservazioni sulla nozione di segreto e i suoi riflessi in materia penale*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, n. 3, reperibile su [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it); sempre nell'ottica rafforzativa della tesi di una legittimità delle attività di c.d. *“intelligence economica”* si legga E. PENNACCHINI, *Segreto di Stato e Servizi di sicurezza in uno Stato liberale e democratico*, in *AA.VV., Il segreto di Stato e i Servizi di Sicurezza in uno Stato di diritto liberale e democratico* (Convegno Catania ottobre 1984), Sovigliana, 1989, 77. Qui l'ampiezza del concetto espresso è addirittura maggiore. Si legge infatti che: *«il settore militare non è il solo in cui lo Stato necessita di difesa: c'è la difesa interna delle istituzioni, dei centri vitali dell'amministrazione, dei punti più delicati dell'economia, dell'industria, della scienza, delle attività sociali»*. Per una più recente analisi sugli interessi giuridici di 'nuovo conio', A. SOI, *L'intelligence italiana a sette anni dalla riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 8/2014, 3 settembre 2014. Fra la dottrina costituzionalistica più attenta e sensibile sul tema merita menzione E. RINALDI, *Arcana imperii, Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016, 115; l'Autrice, in particolare evidenzia, come: *«Le connessioni tra politica informativa per la sicurezza nazionale ed altri settori della politica generale del Governo - dall'indirizzo politico in materia di difesa, alle scelte di politica economica, finanziaria, industriale, incluse le scelte in materia di sicurezza interna, anche quando non immediatamente involgenti la salvaguardia dei supremi interessi dello Stato - comunità - sono pertanto indiscutibili ed impongono l'individuazione di modelli di raccordo»*.

<sup>52</sup> Giova puntualizzare come l'art. 5 del D.P.C.M. 8 aprile 2008 - nel quadro di un fondamentale regolamento volto a dettare i 'criteri' per l'esatta individuazione degli oggetti secretabili - sia proprio rubricato con il titolo di *“Materie di riferimento”*.

estrema sintesi, della cura della *salus rei publicae*<sup>53</sup>; la cui ‘terapia’ costituzionale consiste eminentemente nel tutelare: «*l’indipendenza nazionale, i principi della unità e della indivisibilità dello Stato (art. 5 Cost.) e la norma che riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di “Repubblica democratica” (art. 1 Cost.)*»<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> N. GARBELLINI, *La salus rei publicae alla prova*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2011, 405-408.

<sup>54</sup> C. cost., sent. 24 maggio 1977, n. 86, par. 5 del Considerato in diritto; nel medesimo senso, più di recente, anche C. cost., sent. 23 febbraio 2012, n. 40, par. 5 del Considerato in diritto; C. cost., sent. 13 febbraio 2014, n. 24, par. 5 del Considerato in diritto.