



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

Dottorato di Ricerca in Pluralismi Giuridici. Prospettive Antiche e Attuali

Dipartimento di Giurisprudenza

Settore Scientifico Disciplinare GIUR-14/A – Diritto Penale (già SSD IUS/17)

SEGRETO DI STATO E SICUREZZA NAZIONALE. FRA DIRITTO PENALE E LEGISLAZIONE DI *INTELLIGENCE*

IL DOTTORE

Antonio Fabio Vigneri

IL COORDINATORE

Chiar.mo Prof. Vincenzo Militello

IL TUTOR

Chiar.mo Prof. Luca Tumminello

CICLO XXXVII

Anno Accademico 2021/2022

*Alla mia famiglia,
eterna presenza nella mia vita*

*A Ilaria e Luca, compagni di viaggio nelle grigie giornate berlinesi,
per avermi donato la loro preziosa amicizia*

«...[L]a sicurezza dello Stato costituisce interesse essenziale,
insopprimibile della collettività,
con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro,
in quanto tocca, [...], la esistenza stessa dello Stato,
un aspetto del quale è la giurisdizione»
Corte costituzionale, sentenza 24 maggio 1977, n. 86

«Il segreto sta nel nucleo più intimo del potere»
Elias Canetti, *Masse und Macht*, Hamburg, 1960

«Hai attraversato la tempesta, eppure hai proseguito il tuo cammino.
Ora voltati a guardare cosa hai costruito»

INDICE

INTRODUZIONE	1

CAPITOLO I

IL VOLTO POLITICO-COSTITUZIONALE DEL *MACRO-INTERESSE* “SICUREZZA NAZIONALE”

1. Contesto: la concezione della sicurezza nazionale nelle moderne relazioni internazionali.....	14
2. Il volto <i>politico</i> della sicurezza nazionale: ambiguità concettuali e problemi definitivi.....	18
3. La sicurezza nazionale nel diritto internazionale ed europeo. Una breve ricognizione.....	22
3.1 <i>La sicurezza nazionale nel diritto internazionale dei diritti umani</i>	26
3.2 <i>(Segue) nel diritto internazionale penale</i>	33
3.3 <i>e negli atti normativi dell'Unione europea</i>	36
4. «Sicurezza dello Stato» e «sicurezza nazionale» nella Costituzione, «sicurezza della Repubblica» nella normativa complementare d' <i>intelligence</i>	42
5. Il volto <i>costituzionale</i> del valore “sicurezza nazionale” e la sua identificazione normativa.....	45
6. Quadro sinottico e primi punti fermi.....	53

CAPITOLO II

IL PARADIGMA BELLICISTA DI TUTELA PENALE DEL SEGRETO DI STATO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO. UN'INDAGINE SISTEMATICO-RICOSTRUTTIVA

Sezione I

PROLEGOMENA “STORIOGRAFICI”.

DALLE CODIFICAZIONI PREUNITARIE AL CODICE DEL 1930

1. Premessa.....	57
2. Ambientamento storiografico.....	58
3. Le codificazioni preunitarie: i modelli “francese” e “toscano” di tutela penale del segreto di Stato.....	59
4. L'esperienza liberale del codice Zanardelli del 1889.....	61

5. La legislazione di guerra ex L. 21 marzo 1915, n. 273 sui «provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato».....64
6. Le “impennate” sanzionatorie e l’istituzione del Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato nella L. 25 novembre 1926, n. 2008 sui «provvedimenti per la difesa dello Stato».....67
7. L’approdo alla codificazione del 1930 fra “continuità” e “rivoluzione” normativa.....72

Sezione II

DAL SEGRETO POLITICO-MILITARE DEL CODICE ROCCO AL SEGRETO DI STATO DELLA L. 24 OTTOBRE 1977, N. 801

1. Il vigente “micro-sistema” normativo di tutela penale del segreto di Stato: il raggruppamento dei reati previsti agli artt. 256-263 nel prisma del codice Rocco.....80
2. Il segreto politico-militare secondo il codice penale del 1930.....81
 - 2.1 *Il riferimento oggettivo alla «sicurezza dello Stato»*.....83
 - 2.2 *La complessa perimetrazione dell’«interesse politico, interno o internazionale dello Stato» e le frizioni con il principio di tassatività*.....87
 - 2.3 *L’ubi consistam delle «notizie di cui l’Autorità competente ha vietato la divulgazione»*..... 92
 - 2.4 *La categoria delle notizie contenute in atti del Governo non pubblicati*.....99
3. Le notizie riservate di interesse militare nei Regi Decreti 28 settembre 1934, n. 1728 e 11 luglio 1941, n. 1161.....101
4. La ragion di Stato negli artt. 342 e 352 del codice di procedura penale pre-repubblicano. Il ruolo della Corte costituzionale nella (ri)configurazione del segreto politico-militare.....106
 - 4.1 La sentenza 14 aprile 1976, n. 82: i “primi passi” verso l’“investitura” costituzionale del segreto di Stato.....109
 - 4.2 Il segreto di Stato un anno dopo: la sentenza 24 maggio 1977, n. 86 quale pronuncia “di sistema”.....111
5. L’opera “incompiuta” della prima riforma del segreto di Stato: gli snodi “sostanziali” della L. 24 ottobre 1977, n. 801.....119

CAPITOLO III
IL VARO DELLA L. 3 AGOSTO 2007, N. 124
E LA RILETTURA DELLA TUTELA PENALE DEL SEGRETO DI STATO.
COORDINATE CRITICHE E RISVOLTI ERMENEUTICI

Sezione I

NOTIZIE SEGRETE E NOTIZIE RISERVATE.

LE ARTICOLATE INTERCONNESSIONI NORMATIVE FRA CODICE PENALE
E LEGISLAZIONE DI INTELLIGENCE

1. Premessa. La rilevanza “penalistica” della L. 3 agosto 2007, n. 124.....	129
2. I « <i>supremi ed imprescindibili interessi dello Stato</i> » giustificativi del segreto.....	130
3. I nuovi requisiti operativi del segreto di Stato.....	135
4. Il D.P.C.M. 8 aprile 2008 e profili di incostituzionalità della normativa secondaria di attuazione.....	138
5. “Ontologia” del segreto di Stato, natura ed effetti dell’atto di apposizione.....	140
6. Le “cause di estinzione” della segretezza. Uno sguardo all’ordinamento tedesco: la <i>Bestätigungstheorie</i>	145
7. Segreto di Stato, notizie riservate e classifiche di segretezza.....	148
8. La <i>vexata quaestio</i> della categoria delle “notizie riservate”: fra sopravvivenza e abrogazione tacita.....	153
8.1 <i>Le notizie riservate al cospetto della Corte costituzionale. Le delicate operazioni di “salvataggio” della sentenza 28 giugno 2002, n. 295</i>	156
8.2 <i>Il sindacato del giudice penale sul provvedimento appositivo della segretezza o della riservatezza</i>	161
8.2.1 <i>Il lungo cammino della Corte di Cassazione verso una “giurisdizionalizzazione” della sicurezza nazionale</i>	163
8.3 <i>Quadro di sintesi</i>	167

Sezione II

IL VOLTO “NUOVO” DEI DELITTI CONTRO IL SEGRETO DI STATO

1. “ <i>Schwerpunkt</i> ” nei delitti contro il segreto di Stato: le fattispecie di « <i>procacciamento</i> » e di « <i>rivelazione</i> ».....	172
1.1 <i>Il problema della condotta negli artt. 256-258 c.p.</i>	173
1.2 <i>... e negli artt. 261 e 262 c.p.</i>	175
1.3 <i>Essenza dello spionaggio e rilevanza della condotta spionistica nell’architettura del codice penale</i>	179

1.3.1	<i>Lo «scopo di spionaggio politico o militare» nel corpus protettivo del segreto di Stato</i>	183
2.	Gli artt. 255, 260 e 263 c.p.: fra “rarefazione applicativa”, obsolescenza e incostituzionalità.....	188
2.1	<i>La problematica fattispecie di «soppressione, falsificazione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato» (art. 255 c.p.)</i>	190
2.1.1	<i>I rapporti con le fattispecie di procacciamento (artt. 256-258 c.p.)</i>	194
2.1.2	<i>...e il suo difficile coordinamento con il reato di illegittima distruzione di documenti del DIS o dei Servizi di informazione per la sicurezza (art. 42, co. 9, L. 3 agosto 2007, n. 124)</i>	195
2.2	<i>Il “sospetto” di spionaggio: i “rami secchi” del reato di «introduzione clandestina in luoghi militari e possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio» (art. 260 c.p.)</i>	198
2.2.1	<i>La relazione qualificata con l’«ingresso arbitrario in luoghi, ove l’accesso è vietato nell’interesse militare dello Stato» (art. 682 c.p.)</i>	203
2.3	<i>La protezione del segreto industriale “di Stato” nell’art. 263 c.p.</i>	204
3.	I profili di innovatività della tutela penale del segreto di Stato nel Progetto Pagliaro del 1992.....	209
4.	Bilancio conclusivo.....	214

CAPITOLO IV

LA REVISIONE DEI DELITTI CONTRO IL SEGRETO DI STATO NELL’OTTICA DI UNA NUOVA SISTEMATICA DEI DELITTI POLITICI. UNA PROPOSTA *DE IURE CONDENDO*

1.	Premessa. <i>Teleologia</i> e “ <i>ontologia</i> ” della tutela penale della «personalità dello Stato».....	218
2.	Il limite oggettivo intrinseco del segreto di Stato: la non segretabilità dei « <i>fatti eversivi dell’ordine costituzionale</i> ».....	225
2.1	<i>Il problema del segreto di Stato illegale. Inquadramento dell’istituto</i>	226
2.2	<i>L’individuazione dei “fatti eversivi” nella prima giurisprudenza costituzionale in materia di segreto politico-militare</i>	228
2.3	<i>(Segue) ...nella L. 24 ottobre 1977, n. 801</i>	229
2.4	<i>(Segue) ...nella L. 3 agosto 2007, n. 124</i>	232
2.5	<i>(Segue) ...e nei più recenti arresti giurisprudenziali in materia di segreto di Stato</i>	235
2.6	<i>Rilievi comparatistici. Le intersezioni con la disciplina del segreto di Stato illegale nel codice penale tedesco</i>	239

2.6.1	<i>L'oggetto della protezione del segreto di Stato nel § 93 Abs. 1 StGB: l'«äußere Sicherheit»</i>	240
2.6.2	<i>L'illegale Staatsgeheimnis nel § 93 Abs. 2 StGB</i>	243
3.	<i>I profili teleologici di una nuova sistematica dei delitti politici: i «Delitti contro l'ordine costituzionale»</i>	249
4.	<i>Per una riforma d'insieme della tutela penale del segreto di Stato. La nostra proposta de iure condendo</i>	256
4.1	<i>La fattispecie di «soppressione, falsificazione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato»</i>	257
4.2	<i>Il reato di «introduzione clandestina in luoghi militari e possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio»</i>	257
4.3	<i>La nuova nozione “codicistica” di segreto di Stato</i>	258
4.4	<i>Le fattispecie di «procacciamento»</i>	261
4.5	<i>Le fattispecie di «rivelazione»</i>	264
4.6	<i>La categoria delle «notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione»</i>	265
4.7	<i>L'«agevolazione colposa»</i>	268
4.8	<i>L'«utilizzo dei segreti di Stato»</i>	269

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

272

INTRODUZIONE

Più di cinquantacinque anni fa Giandomenico Pisapia¹, nel richiamare la nota vicenda giudiziaria De Lorenzo-*L'Espresso*², si interrogava sui limiti che l'accertamento della verità incontrava nel vecchio processo penale del codice di rito del 1930, per effetto dell'operatività dell'istituto del segreto politico-militare.

L'illustre processual-penalista si chiedeva se, a seguito dell'allegazione processuale di tale segreto, l'acquisizione della prova dovesse arrestarsi, arrivando persino a impedire l'accertamento della verità ed, eventualmente, la dimostrazione dell'innocenza dell'imputato, oppure se l'interesse statale all'esercizio della funzione giurisdizionale e il rispetto del diritto di difesa dovessero prevalere, giustificando la rivelazione del segreto in sede processuale. L'A. rifletteva poi su come fosse possibile un contemperamento di tali interessi antagonisti, attraverso cautele che evitassero «il sacrificio dell'innocente sull'altare della ragion di Stato»³.

È proprio dalla teorica della ragion di Stato⁴ nella materia del segreto di Stato che dobbiamo prendere le mosse nella presente indagine.

L'ossequio alla ragion di Stato in tale materia trovava difatti una particolare concretizzazione nei codici penale e di procedura penale del 1930.

Come noto, lo Stato autoritario ha adottato una rigida “gerarchia di valori” interna, secondo la quale, in omaggio a tale ordine, si richiedeva che, con specifico riferimento allo strumento del segreto di Stato, per il conseguimento delle finalità dello Stato «la tutela dei suoi interessi preval[esse] sempre ad ogni altro interesse». Si postulava poi che «la sua personalità [dovesse] essere garantita tutta intera, in ogni suo aspetto, politico o militare, economico o sociale, interno o internazionale»⁵.

Alle scelte compiute sul terreno del diritto penale sostanziale, in linea con tali premesse, non potevano che corrispondere soluzioni adeguate e complementari sul piano del processo penale. Va considerato, del resto, che il processo penale è il settore in cui più profondamente hanno inciso i mutamenti intervenuti nella concezione filosofico-politica dei rapporti fra Stato e individuo con l'insediarsi dell'assetto autoritario.

¹ *Prova penale e segreto politico-militare*, in *Arch. giur.* “Filippo Serafini”, 1968, p. 422 ss.

² La vicenda si inserisce nell'ambito dello scandalo *SIFAR*, che, per la prima volta, ha portato in primo piano il delicato tema della tutela processuale del segreto politico-militare. Nel procedimento penale avviato dinanzi al Tribunale di Roma nel 1968 per diffamazione, a seguito della querela presentata dall'ex Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, il querelante si era ritenuto leso nella propria reputazione da una serie di articoli pubblicati sul settimanale *L'Espresso*, nei quali veniva accusato di aver orchestrato un tentativo di “colpo di Stato” nell'estate del 1964. I giornalisti imputati – fra cui Eugenio Scalfari difeso proprio da Pisapia – si trovarono ad affrontare gravi difficoltà nel dimostrare la veridicità delle loro affermazioni, poiché l'acquisizione di prove decisive fu preclusa dall'applicazione delle norme contenute negli artt. 342 e 352 c.p.p. Questa limitazione probatoria si tradusse quindi in una sentenza di condanna per i giornalisti, incapaci di assolvere l'onere della prova richiesto. Si tratta della sentenza emessa dal Trib. Roma, 1° marzo 1968, in *Arch. pen.*, 1969, p. 157 ss., su cui v. i commenti critici di G. CONSO, *Segreto militare e prova liberatoria*, in *Giur. it.*, 1968, p. 97 e A. BONACCI, *Un istituto penalistico da riesaminare: il segreto di Stato*, in *Dem. dir.*, 1968, p. 309 ss.

³ G.D. PISAPIA, *Prova penale e segreto politico-militare*, cit., p. 422.

⁴ Intesa quale «principio normativo della politica che fa del “bene dello Stato” il fine primario e incondizionato dell'azione di governo e giustifica, per il suo raggiungimento, l'impiego di qualunque mezzo». Così, autorevolmente, L. FERRAJOLI, *Delitto politico, ragion di Stato e Stato di diritto*, in AA.VV., *Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri*, Roma, 1984, p. 54.

⁵ P. DI VICO, *La rivelazione dei segreti di Stato*, in *Ann. dir. proc. pen.*, 1934, p. 162 s.

I codificatori del 1930, allora, si preoccuparono, in modo esplicito, che l'adozione di una rigida ed estesa tutela sostanziale del segreto di Stato fosse accompagnata, in sede processuale, da una disciplina coerente con le scelte politico-legislative che avevano ispirato quella tutela. Si trattava, in particolare, di evitare, in nome del superiore interesse dello Stato, che all'Autorità giudiziaria fosse consentito di far breccia nella cortina di impermeabilità che si voleva garantire a quel segreto, per il solo fatto della sua allegazione processuale.

Ancora qualche battuta per puntualizzare la richiamata stretta complementarietà fra profilo sostanziale e processuale della protezione del segreto di Stato⁶.

Il codice penale dello Stato-persona fascista⁷, nell'approntare una "super-tutela" all'apparato statale, ha elaborato un micro-sistema volto a reprimere, con sanzioni penali draconiane, cristallizzate in fattispecie carenti di determinatezza, le attività criminose dirette al procacciamento e alla rivelazione del «segreto di Stato qualificato (o protetto)»⁸, come previsto dalla capillare casistica degli artt. 256-263 c.p.

Il codice di procedura penale previgente⁹, dal canto suo, in forza degli artt. 342 e 352 c.p.p. precludeva ogni indagine giurisdizionale che, nel tentativo di accertare una *notitia criminis*, potesse potenzialmente infrangere quella cortina di segretezza eretta dallo Stato, per il tramite delle sue autorità politiche e militari, su specifici "affari" di rilevanza istituzionale. In altre parole, innanzi all'asserzione processuale del segreto politico-militare «l'autorità giudiziaria si trova[va] disarmata»¹⁰.

In ultima analisi, la normativa del codice di rito inerente al segreto politico-militare alterava l'equilibrio e l'equidistanza fra ordine giudiziario e potere esecutivo a tutto vantaggio di quest'ultimo, ledendo, in tal modo, anche l'interesse, pur sempre pubblico, allo svolgimento della giurisdizionale statale.

Si potrebbe affermare, allora, che sia proprio dalla prospettiva processuale della tutela che è emersa, *in primis*, la «dimensione tentacolare»¹¹ della disciplina del segreto di Stato.

La disciplina penale del segreto di Stato costituisce un settore centrale e qualificante all'interno di ogni sistema penale, in quanto volta a tutelare i supremi interessi dello Stato. Il significato complessivo di tale materia può essere compreso appieno solo se si considerano due settori complementari alle norme penali sostanziali: da un lato, la regolamentazione dei Servizi di informazione, i cui compiti si concentrano sulla protezione della sicurezza interna ed esterna dello Stato e che stabilisce gli ambiti nei quali è possibile apporre il segreto di Stato; dall'altro, la disciplina processuale, che definisce i limiti entro i quali l'Autorità politica, depositaria del segreto, può opporre il segreto di Stato all'Autorità giudiziaria procedente.

⁶ Maggiori sviluppi sui profili in esame in G. AZZALI, *Prove penali e segreti*, Milano, 1967, p. 53.

⁷ Lo Stato è un simulacro improfanabile nell'architettura del codice Rocco del 1930. La visione panteista dello Stato e la metafora dello Stato-persona non solo hanno rappresentato il momento conclusivo della sintesi politica, ma, per di più, hanno costituito l'oggetto della violazione di ogni delitto politico.

⁸ Il segreto qualificato è quello che deve essere obbligatoriamente mantenuto da coloro che entrano in possesso di notizie su cui chi ne ha l'autorità ha imposto il vincolo della segretezza. Lo inquadra così, nella dottrina giuspubblicistica, G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*¹⁹, A. GENTILINI (a cura di), Bologna, 2024, p. 46.

⁹ Per la vigente normativa processuale derivante dal codice Vassalli del 1988 in tema di segreto di Stato si vedano gli artt. 202, 204, 256-256-ter, 270-bis, 351, 362 c.p.p. e l'artt. 66 disp. att. c.p.p.

¹⁰ Come osserva acutamente F. CORDERO, *Procedura penale*⁴, Milano, 1977, p. 290.

¹¹ P. PISA, *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, in AA.VV., *Segreti e prova penale. Atti del Convegno di studio «Enrico De Nicola»*, Milano, 1979, p. 50.

Nel presente lavoro volgeremo lo sguardo al versante sostanziale del segreto di Stato, pur tenendo in considerazione alcuni aspetti della discussione sull'ambito operativo dei Servizi di informazione. Il profilo processuale sarà trattato nella misura ritenuta indispensabile, alla luce del profondo legame di interdipendenza che unisce i due momenti della tutela.

Iniziamo col sottolineare che la categoria dogmatica dei delitti contro il segreto di Stato è già stata oggetto di approfondite indagini critiche da parte della dottrina¹². In questi contributi è stata messa in evidenza l'origine del rigorismo repressivo adottato dal Codice del 1930 in tale delicata partizione dei «Delitti contro la personalità internazionale dello Stato». Allo stesso tempo, sono state sondate le rilevanti criticità e le carenze che caratterizzano il settore codicistico oggetto di analisi.

Questo lavoro, nel riprendere le obiezioni “classiche” mosse al raggruppamento di reati tipizzati negli artt. 256-263 c.p., si propone di proseguire tale visione critica, “aggiornandola” alla luce delle evoluzioni normative *extra-codicem* e giurisprudenziali nel frattempo intercorse. Queste, difatti, lungi dall'aver strutturato un quadro organico e pienamente intelligibile della delicata materia del segreto di Stato, hanno finito per accrescere ulteriormente l'irrazionalità originaria dell'articolato sistema di delitti appena menzionati.

In tale contesto, quindi, si darà conto della dialettica “codice penale-normativa di settore”, che esercita un'influenza decisiva sul meccanismo operativo della tutela penale del segreto di Stato. Questo aspetto richiede un approfondimento per meglio chiarirne i contorni e le implicazioni scaturenti.

L'intento di questo studio è dimostrare l'inscindibile interazione fra le disposizioni repressive del Codice e la legislazione di settore in materia di *intelligence*¹³.

Attualmente, difatti, per una concreta applicazione delle fattispecie poste a tutela del segreto di Stato, si richiede un coordinamento interpretativo con il diritto complementare extra-penalistico che, fra le altre cose, contiene l'attuale definizione di “segreto di Stato” e che

¹² Fondamentale, in tema, l'opera di P. PISA, *Il segreto di Stato. Profili penali*, Milano, 1977, *passim*. A questo lavoro monografico hanno fatto seguito, quasi a integrazione dell'opera-madre, numerosi contributi scientifici dell'A., che hanno dato conto delle evoluzioni normative frattanto intervenute nella disciplina codicistica delle fattispecie volte alla protezione del segreto di Stato. Tali contributi saranno richiamati, di volta in volta, nel corso del presente studio.

¹³ Nell'ambito della ricerca che ci apprestiamo a intraprendere, non tratteremo un ulteriore profilo connesso alla tutela della sicurezza dello Stato, segnato anch'esso da una complessa intersezione tra disposizioni codicistiche e normativa di settore: la disciplina della speciale causa di giustificazione prevista per gli operatori dei Servizi di informazione. La L. 3 agosto 2007, n. 124 – che richiameremo con più attenzione di qui a poco – ha definito, con una articolata disciplina sostanziale e processuale (cfr. artt. 17-20), da considerarsi in aggiunta alla previsione generale di cui all'art. 51 c.p., i confini di liceità penale delle attività degli operatori. In tal modo, è stato delineato un sistema di garanzie funzionali finalizzato a tutelare l'esercizio delle loro funzioni istituzionali, le tecniche e modalità operative, i mezzi impiegati, l'identità del personale e le fonti informative. Il tema è stato oggetto di interesse da parte della dottrina penalistica italiana. Segnaliamo qui, fra i molti, i contributi di P. PISA, *Le garanzie funzionali per gli appartenenti ai servizi segreti*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, p. 1428 ss.; C. MOSCA, *Le garanzie funzionali*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008, p. 243 ss.; F. PALAZZO, *Costituzione e scriminanti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, p. 1054 ss.; C. FIORE, *Dottrina della giustificazione e tutela dei diritti fondamentali*, in W. HASSEMER, E. KEMPF, S. MOCCIA (Hrsg.), *In dubio pro libertate. Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag*, München, 2009, p. 173 ss.; P. SEVERINO, *Le garanzie funzionali degli appartenenti ai Servizi. Un bilancio a dieci anni dalla legge 124/2007*, in *Gnosis. Riv. it. intell., Sicurezza è libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*, 2017, p. 51 ss.; F. CONSULICH, *Lo statuto penale delle scriminanti. Principio di legalità e cause di giustificazione: necessità e limiti*, Torino, 2018, p. 157 ss.; da ultimo, G. AMATO, *Le garanzie funzionali dell'operatore dei servizi di informazione*, in *Sist. pen.*, 2024, p. 5 ss.

delinea, quindi, il perimetro esegetico-applicativo della classe di delitti disciplinati dagli artt. 256-263 c.p. In questo senso, allora la legislazione complementare funge da intervento “esterno” alle fattispecie repressive codicistiche.

Nel corso dell’indagine, sarà allora proprio il versante dell’*intelligence* e della sicurezza nazionale a costituire un riferimento costante, sin dalle fasi iniziali della nostra riflessione.

Difatti, un passaggio preliminare del lavoro concerne l’individuazione dei fondamenti teorico-giuridici del bene collettivo ad ampio spettro “sicurezza nazionale”¹⁴ e dei suoi settori di intervento tipici. L’obiettivo di partenza è quindi estrapolare una nozione giuridica di “sicurezza nazionale”, in modo da inquadrare gli interessi protetti dal segreto di Stato. A questo proposito, per l’individuazione di tali interessi, faremo riferimento alle sfere di attività dei Servizi di informazione, normativamente disciplinate dalla L. 3 agosto 2007, n. 124.

Si tratta indubbiamente di un percorso complesso, soprattutto a causa di alcune intrinseche ambiguità¹⁵ della nozione stessa di sicurezza nazionale, che è stata frequentemente interpretata

¹⁴ Si tratta di un bene *collettivo* o *sovra/ultraindividuale*, dotato di natura di bene *istituzionale* e riconducibile alla titolarità dello Stato-apparato. Come noto, i beni *sovraindividuali* o *collettivi* possono assumere la natura di beni *a titolarità diffusa* (o sociali) o di beni *istituzionali*. Per i primi la titolarità appartiene a una collettività, e quindi a un insieme complessivo di soggetti individuali non determinabili o a una pluralità di soggetti individuali indeterminati (si pensi all’incolumità pubblica, all’ambiente, all’economia, alla fede pubblica, etc.). Con la seconda categoria si fa riferimento a quei beni la cui titolarità è riconducibile allo «Stato come espressione della collettività organizzata (integrità del territorio, indipendenza, segreti di Stato, Costituzione, forma del Governo, etc.), ai *singoli poteri o organi dello Stato* (esercizio delle funzioni o attribuzioni del Presidente della Repubblica, del Governo, delle Assemblee legislative, della Corte costituzionale; pubblica amministrazione, amministrazione della giustizia, etc.) o ad *altri enti pubblici* (esercizio delle funzioni delle Assemblee regionali, della Banca d’Italia, della Consob, etc.)». Così, limpidamente, G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*³, vol. I, *Le norme penali: fonti e limiti di applicabilità. Il reato: nozione, struttura e sistematica*, Milano, 2001, p. 540 ss. (corsivi originali). V., in proposito, anche G. DE VERO, *Corso di diritto penale. Parte generale*², Torino, 2024, p. 130 ss.; F. PALAZZO, R. BARTOLI, *Corso di diritto penale. Parte generale*⁹, Torino, 2023, p. 62 ss. Sulla teorica dei beni *istituzionali*, v., in generale, F. ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983, p. 188 ss.

In una prospettiva più ampia e generale, il tema della “sicurezza” come oggetto di tutela ha acquisito crescente rilevanza nella dottrina penalistica italiana, soprattutto in tempi recenti. Tale evoluzione si inserisce nel contesto delle tendenze politico-criminali nazionali, sviluppatasi in risposta a minacce internazionali – in particolare i fenomeni migratori e terroristici –, che hanno portato la questione securitaria al centro del dibattito giuridico e politico. Limitandoci a dei riferimenti tratti dalla nostra letteratura, sul tema problematico della sicurezza come bene giuridico, come diritto fondamentale e come limite ai diritti fondamentali, cfr. con diversi accenti critici F. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Quest. giust.*, 2006, p. 673; D. PULITANO, *Sicurezza e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 548 ss.; A. BERNARDI, *Il proteiforme concetto di sicurezza: riflessi in ambito penale*, in L. DESANTI, P. FERRETTI, A.D. MANFREDINI (a cura di), *Per il 70° compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, 2009, p. 1 ss.; A. CAVALIERE, *Può la “sicurezza” costituire un bene o una funzione del diritto penale?*, in W. HASSEMER, E. KEMPF, S. MOCCIA (Hrsg.), *In dubio pro libertate. Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag*, cit., p. 111; i contributi raccolti in M. DONINI, M. PAVARINI (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, 2011, p. 1 ss.; M. PELISSERO, *Il diritto penale preventivo nell’epoca dell’insicurezza*, in *Rag. prat.*, 2018, p. 79 ss.; L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino, 2019, p. 8 ss.; F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo. Genesi e fenomenologia dell’illecito securitario postmoderno fra involuzioni potestative e regressioni al premoderno*, Napoli, 2020, p. 92 ss. e *passim*. Sulla sicurezza intesa quale bene collettivo v., per tutti, A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in A. ANASTASIA, M. PALMA (a cura di), *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza, riforme*, Milano, 2001, p. 23.

¹⁵ Su tutti, A. WOLFERS, “National Security” as an Ambiguous Symbol, in *Pol. Sc. Quar.*, 1952, pp. 481, 485 e 489. Secondo l’autorevole studioso delle relazioni internazionali, la sicurezza nazionale rappresenta un “simbolo ambiguo” che riguarda la protezione di determinati «core values», considerati essenziali per lo Stato, e identificati nella difesa dell’indipendenza politica e nell’integrità territoriale. L’A. mette poi in luce un aspetto fondamentale della sicurezza nazionale: essa, in senso oggettivo, dipende dall’assenza di minacce ai “valori chiave”; in senso soggettivo, la sicurezza nazionale coincide con la convinzione, o con l’assenza di timore, che i principi fondanti

in maniera non univoca sia dalla dottrina di settore sia dagli atti internazionali che in numerose occasioni la contemplano. Talvolta, difatti, soprattutto in ambito euro-unitario, è stata considerata equivalente alla ben diversa nozione di “sicurezza pubblica”.

La sicurezza nazionale rappresenta una nozione contenente elementi di natura prettamente politica, e quindi pericolosamente sfuggenti o discrezionali. Per tale motivo, sarebbe più opportuno parlare di *concetti* di sicurezza nazionale, da distribuire nel tempo e nello spazio, piuttosto che di un unico concetto universalmente condiviso e imm modificabile. Da qui deriva la difficoltà di attribuire un valore semantico unitario alla nozione in discorso. In questa prospettiva, il problema dell’individuazione del suo significato non può che essere risolto esaminando la singola esperienza di uno specifico ordinamento.

Eppur, in chiave giuridica, nell’ordinamento italiano, la sicurezza nazionale, nei tempi recenti, pur arricchendosi di contenuti nuovi¹⁶ – non più associati alla sola proiezione militare del termine –, sta acquisendo una sua solidità normativa.

Tuttavia, pur essendo terminologicamente richiamata nel testo costituzionale all’art. 126, co. 1, essa non trova una definizione specifica nel diritto costituzionale e nel diritto primario¹⁷.

Si consideri poi che la dottrina italiana, pur potendo contare su indizi disseminati nella Costituzione repubblicana e su pronunce della Corte costituzionale in tema di segreto politico-militare, non ha mai pienamente approfondito la ricerca di indicatori precisi volti a conferire un significato giuridico univoco alla nozione di sicurezza nazionale¹⁸.

Chiariti gli aspetti concettuali e definatori, l’ampiezza e la dinamicità del concetto ci condurranno, all’esito di una ricostruzione multilivello della nozione, verso l’introduzione di un criterio classificatorio che consentirà di identificare, nell’ambito del *macro-interesse* “sicurezza nazionale”, tre specifici ambiti di intervento: la “sicurezza *ordinamentale-istituzionale*” o “sicurezza *dello Stato*”, la “sicurezza *nello Stato*” o “sicurezza *dello Stato-comunità*” e la “sicurezza *degli interessi nazionali*”.

In tal modo, scomposto analiticamente detto macro-interesse, in questo lavoro di ricerca, si assumerà la sicurezza nazionale come “sicurezza *ordinamentale-istituzionale*” (d’ora in avanti “sicurezza dello Stato”), la quale è oggetto di tutela penalistica fra i delitti contro il segreto di Stato. Con tale espressione intendiamo, in via di prima approssimazione, quel complesso di valori indefettibili che costituiscono il fondamento stesso della sopravvivenza della Repubblica

un ordinamento e i valori da esso tutelati non siano minacciati da aggressioni, né compromessi da pericoli di aggressione.

¹⁶ Attinenti al settore economico-finanziario, energetico, cibernetico, sanitario e ambientale.

¹⁷ La locuzione “sicurezza nazionale”, invero presente nella nostra Costituzione, appare lontana dalla nostra esperienza storica. Si tratta, difatti, di una concezione maturata negli Stati Uniti e affermata durante la Guerra Fredda con un’dimensione tipicamente internazionale, comprensiva dell’interesse nazionale e della difesa militare. Peralto, in chiave giuridica, l’interprete non può prendere a misura della propria esegesi il solo ancoraggio costituzionale offerto dall’art. 126, co. 1, Cost., di per sé inadeguato a ricavare una concettualizzazione normativa in termini moderni del significato *dinamico* da attribuire alla sicurezza nazionale.

¹⁸ Bisogna rilevare che, nonostante l’alta investitura del bene giuridico “sicurezza nazionale”, la dottrina italiana ha sempre mostrato un marcato disinteresse e una persistente distanza intellettuale nel sondare giuridicamente una tematica tanto peculiare. Le probabili ragioni risiedono in fattori meta-giuridici: da un lato, potrebbe avere pesato la particolarità della materia, avvolta per lungo tempo nelle nebbie della segretezza, così come la mancanza nel nostro Paese di cultura istituzionale in materia di *intelligence*. Si potrebbe ritenere, inoltre, che la visione giuridica della sicurezza nazionale sia stata percepita come scomoda da indagare e delicata nei suoi contorni politico-istituzionali e, forse per tale ragione, essere percepita di minore interesse scientifico dagli studiosi, rispetto ad altri settori del diritto pubblico.

quale comunità di istituzioni democratiche. Tali valori sono strettamente legati all'integrità territoriale, all'indipendenza politica nel contesto internazionale, all'unità e indivisibilità della Repubblica, nonché alla sua difesa militare.

Individuato nella sicurezza dello Stato il referente protetto dal segreto statale, è necessario perlustrare le scelte normative di ordine penalistico adottate dal Legislatore del Codice per garantire la tutela di tale pregnante oggettività giuridica.

Di certo bisogna prendere le mosse dalle norme pre-repubblicane del vigente codice penale.

Tradizionalmente, la "pseudo-definizione" del segreto politico-militare, vaga se non addirittura apparente, trovava collocazione negli artt. 256 ss. c.p., integrata dalle disposizioni dei codici penali militari, per quanto concerneva il segreto militare, nonché dal R.D. 11 luglio 1941, n. 1161, relativo alle notizie riservate di interesse militare. Il perno della definizione codicistica del segreto politico-militare risiedeva nel richiamo normativamente stabilito alla «sicurezza dello Stato» e a ogni «interesse politico, interno o internazionale» dello stesso.

In questa prospettiva, il parametro dell'interesse politico statale, di natura estremamente eterogenea e dotato di forte elasticità, veniva spesso piegato a distorsioni e abusi della segretezza, talvolta utilizzata per coprire situazioni del tutto opache, se non delittuose. Questa indeterminatezza non solo alimentava ambiguità interpretative, ma rendeva estremamente complessa la definizione del perimetro della categoria dell'interesse politico attraverso i consueti strumenti dell'interpretazione giuridica, lasciando l'interprete a immolarsi in un terreno insidioso, segnato da confusione e arbitrarietà.

Il quadro della tutela risulta ulteriormente problematico dalla persistente presenza, accanto alle notizie segrete formalmente oggetto di protezione¹⁹, di un'ulteriore categoria: le «notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione», comunemente qualificate dalla dottrina come "notizie riservate"²⁰.

Mentre per le notizie segrete – o segreto di Stato in senso stretto – il vincolo di segretezza scaturisce direttamente dalla natura stessa dei fatti o delle informazioni cui si riferiscono e spetta al giudice penale rintracciare direttamente nel caso concreto se sussistono gli elementi indicati dalla legge per configurare un divieto di divulgazione, nel caso delle notizie riservate l'individuazione del vincolo non può prescindere da un espresso divieto emanato dall'Autorità politica o militare competente che delimiti il novero delle notizie interessate alla circolazione e la cerchia dei soggetti qualificati vincolati²¹. In questo senso, il meccanismo funzionale delle

¹⁹ Cfr. artt. 256, co. 1; 257; 261 c.p.

²⁰ Cfr. artt. 256, co. 3; 258; 262 c.p. Come nel codice penale comune, si precisa che anche nei codici penali militari si distinguono le notizie segrete dalle notizie riservate. Si faccia riferimento, per la tutela penale delle notizie segrete, agli artt. 86, 88, 89, 91, 127 c.p.m.p. e agli artt. 59, 66-68 c.p.m.g. Quanto alle notizie riservate, un'apposita tutela è apprestata dagli artt. 93 e 127 c.p.m.p. e dagli artt. 72 e 73 c.p.m.g. Il codice penale militare di pace conferisce, per di più, rilievo a una terza e più lata categoria di notizie: quelle «non segrete né riservate», ma comunque suscettibili di determinare un nocumento alla forza, alla preparazione o alla difesa militare dello Stato (cfr. art. 94 c.p.m.p.). Nel diritto penale militare, inquadra questa triplice categoria di notizie D. NOTARO, *Lineamenti di diritto penale militare italiano*, Torino, 2020, p. 160.

²¹ Posto che la qualifica di "riservato" scaturisce da una precisa manifestazione di volontà dello Stato, sorge spontanea la domanda su chi, all'interno dell'apparato statale, sia effettivamente legittimato a imporre il divieto di divulgazione di una notizia. È opportuno chiarire sin da subito che il codice non offre disposizioni specifiche al riguardo. Questa lacuna normativa sembra confermare ulteriormente l'intento del Legislatore storico di lasciare la gestione del segreto di Stato esclusivamente nella disponibilità dell'Autorità politico-militare, relegandola a una dimensione strettamente discrezionale.

notizie riservate riposa su un criterio di identificazione strettamente soggettivo – integrativo, quest’ultimo, delle fattispecie che a esse fanno riferimento –, in evidente tensione con i principi cardine del diritto penale costituzionale, come quello della riserva di legge.

Sul punto, per di più, un saldo orientamento risalente ammetteva un controllo giudiziale meramente estrinseco: era sufficiente la presenza di un divieto di divulgazione imposto da un’Autorità competente, escludendosi qualsiasi valutazione circa la pericolosità effettiva della divulgazione per gli interessi tutelati.

Occorrerà attendere il 1977 per assistere al primo tentativo di superamento della logica della ragion di Stato nella materia del segreto di Stato, sebbene dal versante processuale della tutela²².

Il riferimento corre alla sentenza 24 maggio 1977, n. 86 della Corte costituzionale, che costituisce ancora oggi la più lucida e autorevole affermazione della preminenza del valore della sicurezza dello Stato-comunità rispetto ad altri valori, benché anch’essi tutelati a livello costituzionale.

Il ruolo centrale della disciplina processuale del segreto di Stato, richiamata in apertura, spiega perché la storica pronuncia della Corte costituzionale, punto di riferimento per l’evoluzione normativa della materia, sia stata emessa con riguardo agli artt. 342 e 352 c.p.p., dichiarati incostituzionali nelle more del contenzioso costituzionale.

In tale contesto, la Corte si è impegnata a delineare i beni giuridici istituzionali che, in un’ottica di interpretazione costituzionalmente orientata, potessero considerarsi protetti dal segreto di Stato. Questi interessi superiori sono stati identificati nella protezione dei tratti essenziali dello Stato come Repubblica democratica (art. 1 Cost.), nell’indipendenza nazionale, nell’unità e nell’indivisibilità dello Stato (art. 5 Cost.), nella difesa militare della Patria (artt. 52 e 87 Cost.) e, infine, nella sicurezza nazionale (art. 126 Cost.).

Un simile preliminare chiarimento, finalizzato a restringere l’ambito di opponibilità del segreto in sede processuale attraverso una più precisa *actio finium regundorum* sul piano sostanziale, risultava orientato a ridimensionare il potenziale abuso della segretezza. Tuttavia, non è parso del tutto chiaro come questa più ristretta definizione del segreto potesse incidere concretamente sulle fattispecie penali descritte negli artt. 256-263 c.p.

Cogliendo il monito della pronuncia *leading case* e con l’intento di definire con maggiore precisione le aree di interesse legittimamente segretabili, all’indomani del giudizio costituzionale, il Legislatore ha avviato il primo intervento riformatore della disciplina del segreto di Stato, culminato nell’emanazione della L. 24 ottobre 1977, n. 801²³.

L’esigenza di una positivizzazione della materia del segreto di Stato è scaturita non solo dai ravvicinati *dicta* dei giudici costituzionali²⁴, attraverso cui la Corte ha inaugurato un processo

²² Già con la sentenza 14 aprile 1976, n. 82 si era tentato un primo intervento manipolativo sulla disciplina del segreto di Stato, ma in quell’occasione emerse chiaramente la volontà di mantenere intatto l’impianto normativo voluto dal Legislatore del 1930. Questo atteggiamento conservativo conferma come, in quella fase, l’equilibrio tra sicurezza dello Stato e altre istanze costituzionali fosse ancora lontano da una rilettura più moderna e bilanciata.

²³ «Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato». Questo primo intervento ebbe il merito di avere portato alla «democratizzazione» dei Servizi di informazione, facendoli uscire da un «lungo e ampio cono d’ombra». Ciò ha comportato, inoltre, una contaminazione tra scienze giuridiche e *intelligence*. Tali considerazioni in C. MOSCA, *Democrazia e intelligence. Dieci anni dopo tra cultura, diritto e nuove sfide della democrazia*, Napoli, 2018, p. 2 s.

²⁴ Che la disciplina legislativa del 1977 e quella successiva del 2007 siano, in parte, l’applicazione di principi di conio giurisprudenziale costituzionale è affermato espressamente dalla stessa Corte costituzionale (sent. 10

di progressiva costituzionalizzazione del segreto di Stato, ma anche dall'evoluzione delle dinamiche interne e dal mutare degli scenari geopolitici internazionali.

La “nuova” definizione del segreto di Stato è stata strutturata intorno a due poli principali: la *sicurezza esterna*, con un'accentuata enfasi sulla segretezza militare intrecciata a profili di segreto politico internazionale, e la *sicurezza interna*, integrata da una dimensione di segreti politici interni, la cui portata risulta significativamente più circoscritta rispetto a quanto previsto dalla codificazione del 1930.

Tuttavia, per quanto di interesse in questa sede, la Legge del 1977, pur introducendo detta nuova definizione, applicabile agli effetti della disciplina dei delitti contro il segreto di Stato del Codice, non ha apportato modifiche dirette alle fattispecie criminose già esistenti, lasciando inoltre aperti taluni delicati interrogativi di ordine penalistico.

Peraltro, l'indeterminatezza legislativa della nuova definizione ha incontrato ben presto l'avversione della dottrina penalistica e costituzionalistica più avvertita.

Il “*novum*” legislativo si è invece pregevolmente espresso per la prima volta sul tema del segreto di Stato illegale.

È noto che i principi cardine dello Stato costituzionale, tra cui la centralità della persona umana, devono essere sempre considerati, anche nelle delicate operazioni di apposizione e opposizione del segreto di Stato. Tale consapevolezza è stata quindi recepita dal Legislatore del 1977, il quale, ispirandosi ai peculiari schemi di tutela del segreto propri dell'esperienza tedesca, ha introdotto un principio fondamentale idoneo a impedire patologiche strumentalizzazioni della segretezza: l'esclusione della possibilità di segretare fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

Quest'ultimi, in via preliminare, si possono definire come quegli atti volti a sovvertire, destabilizzare o eliminare l'assetto istituzionale e giuridico di uno Stato, come definito dalla sua Costituzione. In particolare, i fatti eversivi si caratterizzano per una finalità antidemocratica, poiché sono concepiti per abbattere o indebolire l'architettura costituzionale democratica. Spesso, tali atti implicano l'uso della forza armata, come nel caso di colpi di Stato, insurrezioni armate, atti di terrorismo o guerre civili.

Il limite materiale dei fatti eversivi si inserisce nella *ratio* della sentenza della Corte costituzionale 24 maggio 1977, n. 86, secondo la quale vi è una contraddizione logica tra il segreto di Stato e la funzione che quest'ultimo deve assolvere, ossia la tutela delle condizioni di esistenza dello Stato come forma politica di una comunità. Preso atto che la Costituzione della Repubblica respinge ogni forma di prevalenza gerarchica dello Stato sull'individuo, la Corte costituzionale ha stabilito che nessuna ragion di Stato possa giustificare il segreto di Stato in un processo penale volto a giudicare fatti che insidiano le fondamenta dello Stato stesso.

Sebbene la riforma del 1977, con una lucida consapevolezza programmatica, avesse previsto una specifica disposizione, stabilendo che, fino all'emanazione di una nuova legge organica

aprile 1998, n. 110, cons. in dir. n. 6, in *Giur. cost.*, 1998, p. 929 ss.: «[a] seguito della sentenza n. 86 del 1977, il Parlamento ha introdotto con la legge n. 801 del 1977 una nuova disciplina del segreto di Stato, in larga misura ispirata alla giurisprudenza costituzionale»), nonché dalla dottrina. Si veda, in quest'ultimo senso, quanto sostenuto da I.F. CARAMAZZA, *Il segreto di Stato: atto III. Con la risoluzione dei sei conflitti di attribuzione la Corte costituzionale completa la relativa disciplina*, in *Rass. Avv. Stato*, 2009, p. 13, per il quale «l'istituto del segreto di Stato, nella storia del diritto dell'Italia repubblicana, è stato scritto dalla Corte costituzionale più che dal legislatore».

sulla materia, le fattispecie previste e punite dal Libro II, Titolo I, Capi I e V, c.p., relative al segreto politico interno e internazionale, dovessero essere riferite alla definizione di segreto di Stato contenuta nella Legge, sono occorsi ben trenta anni prima che il Legislatore intervenisse nuovamente per ridefinire la regolamentazione del segreto di Stato e dei Servizi di informazione. Da tempo si avvertiva, in effetti, l'esigenza di una riforma organica della materia, capace di inglobare anche gli aspetti penali e di superare il carattere dichiaratamente provvisorio che aveva contraddistinto la normativa previgente.

Con il varo della L. 3 agosto 2007, n. 124, di riforma del Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, è stata quindi introdotta una nuova disciplina del segreto di Stato, *nel complesso*, più determinata di quella contestualmente abrogata²⁵.

Tuttavia, anche in questa occasione, l'atteso riordino complessivo della materia non è stato raggiunto, lasciando ancora alcuni nodi irrisolti che complicano il coordinamento tra la legislazione complementare del 2007 e le figure delittuose del Codice. Come già accaduto in occasione della riforma precedente, anche questa seconda revisione normativa ha lasciato peraltro aperta la questione della sorte da riservare alla controversa categoria delle notizie riservate, evitando di assumere una posizione chiara in merito. Un significativo limite dell'attuale normativa di settore in materia di segreto di Stato risiede, per di più, nella mancata revisione delle norme del codice penale, che sono rimaste formalmente ancorate al modello delineato dal codice Rocco, risalente a un'epoca antitetica a quella repubblicana e al suo paradigma "bellicista" di tutela del quadro politico-istituzionale dello Stato.

Ciò nonostante, fra i profili di interesse si segnala che anche in questo caso, sebbene con maggiore precisione, il Legislatore della seconda riforma ha affrontato la delicata questione del segreto di Stato illegale.

In coerenza con il modello della disciplina precedente, il segreto di Stato è stato definito "in positivo" all'inizio dell'articolato, mentre nella parte finale dello stesso è stata inserita una clausola "in negativo", che pone un'importante sbarramento, escludendo la legittimità del segreto per la copertura di atti legati al terrorismo, alle attività eversive dell'ordine costituzionale o alla criminalità organizzata di grave entità.

La formulazione del divieto si è radicata in modo più puntuale al reato, stabilendo l'illegittimità del segreto qualora venga apposto a tutela di «*notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale*». A questa previsione è stato peraltro accostato un elenco di ulteriori fattispecie, frutto di una progressiva «accumulazione storica»²⁶.

²⁵ «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto». Si tratta di un atto legislativo che coniuga aspetti tecnici distintivi del diritto penale e del diritto processuale penale, accanto a profili maggiormente calibrati, invece, sul diritto amministrativo. Oltre agli interventi "manutentivi" sulla nozione di segreto di Stato, tale riforma, avendo preso atto delle imperfezioni della precedente normativa del 1977, ha creato le condizioni favorevoli a un corretto rientro dei Servizi di informazione nell'alveo costituzionale. Tali apparati riformati rappresentano, difatti, una manifestazione del carattere non più occulto di un'attività ormai pienamente inserita nella struttura costituzionale dello Stato di diritto. In aggiunta, è stato articolato il nuovo assetto "operativo" dei detti Servizi di informazione e introdotto per i loro agenti una speciale causa di giustificazione. Si è intervenuto, altresì, in materia di durata ed estinzione del segreto e di procedure di apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato sul piano processuale, con una sostanziale conferma dell'assetto già previsto dalle norme del codice di procedura penale.

²⁶ G. SALVI, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 3762. Il riferimento è ai delitti tipizzati agli artt. 285, 416-bis, 416-ter e 422 c.p.

In questa prospettiva si comprende appieno la scelta di individuare esplicitamente i delitti per i quali il segreto di Stato non può essere apposto: in tali ipotesi, l'esigenza di accertare i reati è stata valutata, *ex ante*, come prevalente rispetto alla tutela della segretezza statale²⁷.

Si tratta di un'opzione tutt'altro che scontata, influenzata, con ogni probabilità, dal peso delle vicende storiche che hanno condotto alle due riforme. Non va dimenticato, difatti, che alla base della revisione del segreto vi sono stati scandali politico-giudiziari, spesso sfociati in articolati processi penali, nei quali il segreto di Stato è stato impiegato per ostacolare o ritardare indagini sul terrorismo o, più in generale, per occultare gravi collusioni istituzionali con ambienti eversivi. Senza questo quadro storico, le disposizioni in esame risulterebbero difficilmente comprensibili.

Da questa parziale ricognizione emerge nitidamente la delicatezza e la complessità che permeano la materia del segreto di Stato, intrecciata a numerosi profili di natura penalistica che ci proponiamo di indagare con attenzione. In conclusione, non possiamo che riconoscere le difficoltà di un simile percorso di ricerca, reso ancor più arduo dal fatto che si tratta di un territorio forse ancora poco esplorato dalla dottrina penalistica contemporanea, ma, proprio per questo, tanto più stimolante.

Piano dell'indagine

Introdotta le coordinate fondamentali dello studio, può essere utile, considerato anche il dettaglio delle tematiche che la materia del segreto di Stato impone, offrire un quadro generale sulla struttura del lavoro.

Il primo capitolo individua i fondamenti teorico-giuridici della sicurezza nazionale. Come in parte già anticipato, si tratta di un percorso piuttosto articolato, per via di talune ambiguità che caratterizzano la stessa nozione di sicurezza nazionale. Per riuscire a coglierne i tratti essenziali bisogna muovere dalle origini – nell'ambito della teoria delle relazioni internazionali –, passando per i numerosi atti di diritto internazionale e di diritto euro-unitario che la contemplano, fino ad arrivare alla nostra Costituzione repubblicana.

Una volta tracciato, in chiave concettuale, il volto *politico-costituzionale* della sicurezza nazionale, il passo successivo consiste nell'identificazione normativa di tale nozione, attraverso l'opera ermeneutica della Corte costituzionale e l'analisi del diritto primario relativo alle funzioni operative dei Servizi di informazione.

La perimetrazione giuridica dei suoi contenuti ci consentirà, nella parte finale del capitolo di scomporre analiticamente il *macro-interesse* della sicurezza nazionale in tre sotto-interessi: la “sicurezza *ordinamentale-istituzionale*” o “sicurezza *dello Stato*”, la “sicurezza *nello Stato*” o “sicurezza *dello Stato-comunità*” e la “sicurezza *degli interessi nazionali*”. Tra questi, è solo con riguardo alla “sicurezza dello Stato” che potrà attivarsi il presidio penalistico, rappresentato dalle fattispecie criminose previste per la tutela del segreto di Stato.

In questa fase preliminare dello studio, considerata la complessità dell'oggetto di studio, sarà necessario l'apporto di discipline diverse dal diritto penale, come la teoria delle relazioni

²⁷ Ciò che non rientra nel novero del segretabile è un non-segreto, che dunque è privo di legittimazione sia a livello politico, sia, *a fortiori*, in sede processuale. In tali casi, si versa dunque in un'ipotesi di inapposibilità-inopponibilità ontologica.

internazionali, il diritto internazionale, il diritto dell'Unione europea e il diritto costituzionale e amministrativo.

Il secondo capitolo si articola in due sezioni. La prima, che possiamo definire “di transito”, ha un taglio squisitamente storiografico e si concentra sulla ricostruzione della tutela penale del segreto di Stato, partendo dalle codificazioni preunitarie, passando per i primi interventi legislativi del periodo fascista, fino ad arrivare alla codificazione del 1930. Il metodo storico di analisi ci consentirà di comprendere l'origine bellica del sistema repressivo delle violazioni dei segreti di Stato e di introdurre le scelte legislative compiute dai redattori dell'attuale Codice, preparando così il terreno per la seconda sezione del capitolo.

La seconda sezione esamina la disciplina tradizionale del segreto politico-militare, contenuta nella classe di delitti contro il segreto di Stato tipizzati negli artt. 256-263 c.p. Anche in questa fase, seguiremo una linea cronologica, che parte dal 1930, per arrivare alla prima riforma del segreto di Stato introdotta con la L. 24 ottobre 1977, n. 801. Più in particolare, dopo aver ricostruito la disciplina originaria del segreto politico-militare e la problematica bipartizione fra notizie segrete e notizie riservate, ci concentreremo criticamente, con un'attenzione particolare, sui primi interventi repubblicani in materia, sia giurisprudenziali che legislativi.

Il terzo capitolo, anch'esso ripartito in due sezioni, rappresenta il cuore pulsante della ricerca, in cui saranno dimostrate le complesse intersezioni normativo-giurisprudenziali fra le ipotesi delittuose del codice penale e la normativa di settore relativa all'*intelligence*, contenuta nella vigente L. 3 agosto 2007, n. 124, e nei rispettivi decreti di attuazione.

Nella prima sezione, ritorneremo sulla bipartizione tra notizie segrete e notizie riservate, verificando come l'evoluzione normativa e il diritto vivente abbiano influenzato queste categorie di notizie. In tale contesto, avizzeremo delle riserve critiche sulla nuova definizione di segreto di Stato, che funge da intervento esterno rispetto alle previsioni codicistiche destinate a tutelare tale segreto. In aggiunta, dedicheremo ampio spazio all'analisi giurisprudenziale, ripercorrendo il lungo processo di “giurisdizionalizzazione” della sicurezza nazionale.

La seconda sezione costituisce la parte più articolata dell'intero lavoro. In essa, ci si concentra sull'analisi di come la L. 3 agosto 2007, n. 124 influisca, in maniera “mediata”, sulle disposizioni repressive, sia “aggiornandone” l'oggettività giuridica, sia introducendo fattispecie speciali che pongono questioni di coordinamento con la disciplina codificata. Lo studio prosegue con una disamina critica dei singoli delitti posti a salvaguardia del segreto di Stato. In questo stato del lavoro raccoglieremo le carenze del complesso sistema protettivo del segreto per intraprendere nella parte finale dell'indagine delle argomentate proposte *de lege ferenda*.

Si giunge così al quarto e ultimo capitolo, interamente dedicato a osservazioni in prospettiva di riforma, in cui si tenterà un riordino normativo della tutela penale del segreto di Stato.

Ebbene, nella prima parte, allargheremo il discorso prospettico a una nuova articolazione sistematica dei delitti politici del Codice. Richiamando brevemente le criticità segnalate dalla dottrina riguardo alla «personalità dello Stato» come bene giuridico di categoria sin dagli anni '80 del secolo scorso, l'obiettivo principale di questa analisi è quello di suggerire, all'interno del dibattito penalistico, una concezione alternativa dell'oggettività giuridica dei delitti politici. Ciò avverrà attraverso una rilettura del concetto di “ordine costituzionale”, pur essendo consapevoli che tale categoria non rappresenta un tema nuovo nelle riflessioni degli studiosi che hanno già affrontato l'argomento.

Ciò non esclude – almeno così ci sembra – la possibilità di esplorare una diversa linea d’indagine. La nostra riflessione sull’ordine costituzionale si svilupperà, infatti, proprio dal peculiare versante rappresentato dalla disciplina della tutela del segreto di Stato.

In quest’ottica, si vaglierà non solo il contributo della dottrina di settore, ma anche di taluni orientamenti giurisprudenziali che offrono spunti critici per la riflessione contenutistica dell’ordine costituzionale. Tale categoria, difatti, nel contesto della regolamentazione del segreto di Stato, acquista particolare rilevanza in relazione ai citati “fatti eversivi dell’ordine costituzionale”, espressamente richiamati nella L. 3 agosto 2007, n. 124.

La linea di indagine appena prospettata ci permetterà, dunque, di definire con maggiore precisione la nozione di “ordine costituzionale”, inteso – per il momento solo per cenni – come l’insieme dei principi fondamentali che costituiscono il nucleo intangibile dell’organizzazione repubblicana.

La riflessione sarà ulteriormente arricchita da un’analisi comparata, prendendo in considerazione il modello di disciplina penale *ex* § 93 del codice penale tedesco.

Nel ripercorrere brevemente l’evoluzione della tutela penale del segreto di Stato in Germania, metteremo in evidenza le principali convergenze e divergenze rispetto al sistema di tutela penale italiano in questa materia. Al riguardo, notiamo sin da ora che, mentre l’ordinamento interno, all’indomani dell’instaurazione del nuovo assetto repubblicano, ha seguito una linea di “immobilismo legislativo”, il Legislatore tedesco ha mostrato una maggiore capacità di “adattamento”, adeguando la disciplina del segreto di Stato alle esigenze di una moderna democrazia rappresentativa.

Tale modello di tutela, peraltro, appare di nostro di interesse perché oltre a definire “in positivo” il segreto di Stato, nega esplicitamente la qualifica di segreto statale per i fatti che violano l’ordine costituzionale liberal-democratico, offrendo così un interessante spunto per una ricostruzione del concetto di ordine costituzionale nell’ambito dell’ordinamento domestico.

L’analisi condotta ci guiderà, infine, a individuare i possibili profili teleologici di un nuovo Titolo del Codice dedicato ai «Delitti contro l’ordine costituzionale», concepito come una nuova classe di delitti politici più aderente al disegno costituzionale e finalizzata a tutelare la Repubblica. In tale direzione, si proporrà una nuova articolazione sistematica, suddivisa in un Capo I «Dei delitti contro l’ordinamento costituzionale della Repubblica», un Capo II «Dei delitti contro la sicurezza della Repubblica e l’ordinamento internazionale», e un Capo III sulle «Disposizioni comuni».

Nella parte conclusiva, una volta strutturato il nuovo “retroterra” normativo per i delitti politici, cercheremo di innestarvi una nuova classe di delitti contro il segreto di Stato, adeguata ai principi costituzionali. Per raggiungere questo obiettivo, instraderemo lo studio con l’enucleazione di una nuova definizione di segreto di Stato. Successivamente, presenteremo alcune specifiche proposte di riforma, che includono l’abrogazione espressa di determinate figure di reato, alcune modifiche delle fattispecie esistenti e, infine, la possibilità di degradare in contravvenzione alcuni delitti, in un’ottica di aggiornamento e razionalizzazione del sistema complessivo.

CAPITOLO I

IL VOLTO POLITICO-COSTITUZIONALE DEL *MACRO-INTERESSE*

“SICUREZZA NAZIONALE”

SOMMARIO: 1. Contesto: la concezione della sicurezza nazionale nelle moderne relazioni internazionali. – 2. L’inafferrabile “sicurezza nazionale”: ambiguità concettuali e problemi definitivi. – 3. La sicurezza nazionale nel diritto internazionale ed europeo. Una breve ricognizione. – 3.1. La sicurezza nazionale nel diritto internazionale dei diritti umani. – 3.2. (Segue) nel diritto internazionale penale. – 3.3. ... e negli atti normativi dell’Unione europea. – 4. «*Sicurezza dello Stato*» e «*sicurezza nazionale*» nella Costituzione, «*sicurezza della Repubblica*» nella normativa complementare d’intelligence. – 5. Il volto costituzionale del valore “sicurezza nazionale” e la sua identificazione normativa – 6. Quadro sinottico e primi punti fermi.

1. Contesto: la concezione della sicurezza nazionale nelle moderne relazioni internazionali

Il termine “sicurezza nazionale” è sorto negli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale¹.

In tale contesto – e con il successivo bipolarismo della Guerra Fredda – il clima fortemente dominato dalle armi nucleari attribuì alla sicurezza nazionale una connotazione semantica prettamente militare: da qui la forte compenetrazione tra la sicurezza nazionale e il settore militare².

All’enfasi accordata alla dimensione prettamente militare – e quindi statica – della sicurezza corrispondeva, conseguentemente, il restringimento degli studi strategici e di sicurezza all’ambito della guerra o, più generalmente, all’uso della forza armata. In modo quasi ossessivo, quindi, la sicurezza statale veniva intesa come “*safety*”, cioè primariamente come integrità territoriale e sopravvivenza dello Stato. Non avrebbe potuto essere diversamente, vista l’enfasi politica e strategica posta su questi beni giuridici interni nell’epoca delle due guerre mondiali³.

¹ L’espressione “sicurezza nazionale” comparve per la prima volta nella legislazione statunitense con il *National Security Act* del 1947, una normativa mirata a riorganizzare le istituzioni militari e di intelligence nel contesto post-bellico. Tuttavia, già nel 1918, nel Regno Unito fu elaborato un progetto di legge denominato *National Security Bill*. Questo progetto, secondo le intenzioni dei suoi promotori, mirava a introdurre una serie di regolamenti applicabili in tempo di guerra, da affiancare alle misure repressive contro lo spionaggio previste dall’*Official Secrets Act* del 1911.

² In tal senso, P.J. KATZENSTEIN, *Introduction: Alternative Perspectives on National Security*, in ID (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, 1996, p. 2; C. MONTELEONE, *Sicurezza: una nuova agenda per un concetto in evoluzione*, in *Teoria pol.*, 2000, p. 164; L. ZEDNER, *Security*, London/New York, 2009, p. 36.

Nel quadro della Guerra Fredda, le armi nucleari divennero lo “strumento assoluto” del conflitto bipolare, facendo retrocedere altri strumenti di governo (economici o diplomatici), fino ad allora usati parallelamente a quelli militari, a un livello secondario d’importanza. Cfr., in argomento, A. WOLFERS, “*National Security*” as an *Ambiguous Symbol*, cit., p. 482 s.

³ A. COLOMBO, *Retorica e geopolitica della sicurezza. Dalla guerra fredda alla guerra globale al terrore*, in *Rag. prat.*, 2018, p. 127 s. Secondo una prospettiva più “pratico-operativa” v. anche D. OMAND, *Securing the State*, Oxford/New York, 2010, pp. XVIII e 9.

Pertanto, «il termine “sicurezza” nella politica internazionale non significa[va] nient’altro che salvezza, incolumità: sia quella fisica, oggettiva, reale, sia quella soggettiva, sentita o percepita»⁴. Al bene minimo della sopravvivenza dello Stato potevano, tutt’al più, aggiungersi la continuità delle sue istituzioni e del suo regime politico o, più in generale, la capacità di proteggere i propri interessi interni da minacce esterne, anche attraverso la garanzia di quel grado minimo di stabilità economica e benessere senza i quali tutti gli altri valori sarebbero stati a rischio⁵.

La visione “militare” della sicurezza nazionale affonda le radici nel XVII secolo, durante l’età moderna. È proprio in tale epoca che si è assistito al passaggio dalla visione “interna” della sicurezza, circoscritta alla “*potentia domestica*”, a quella “esterna”. La sicurezza nazionale, in questa fase storica, era infatti intesa come difesa territoriale e veniva così a trovarsi in un rapporto di stretta connessione con il concetto di sovranità, indicando il potere dello Stato di difendere i propri confini e di neutralizzare i nemici esterni al proprio territorio⁶.

È tuttavia con la Guerra Fredda che la sicurezza, nella sua dimensione militare, appare indissolubilmente legata allo Stato, alla sua sovranità, alla sua territorialità e al mantenimento dell’ordine esistente⁷. In tale prospettiva, lo Stato era quindi l’unico oggetto della sicurezza e gli altri Stati erano l’unica fonte di minaccia⁸.

Con la fine della Guerra Fredda il sistema politico internazionale ha subito importanti cambiamenti.

Il carattere distintivo degli attuali scenari è che, accanto allo Stato westfaliano, detentore legittimo della forza, sono emersi un’altra serie di attori della più disparata natura e dal carattere anche transnazionale – si pensi ai cc.dd. “*non-State actors*” – che, al pari del primo, hanno la capacità di incidere sulle dinamiche politiche, ridislocando l’autorità e la legittimità politica degli Stati: fra tutti, le organizzazioni terroristiche aventi, quale fattore aggregante e mobilitante, la religione, o comunque, la sua manipolazione in chiave radical-fondamentalista. In un simile contesto non ha quasi più senso limitarsi, come durante il bipolarismo, a parlare di difesa territoriale, pianificando la risposta statuale in funzione di questa e organizzando di conseguenza le proprie forze armate⁹.

⁴ In questi esatti termini, H. BULL, *La società anarchica. L’ordine nella politica mondiale*, Milano, 2005, p. 30.

⁵ A. COLOMBO, *Retorica e geopolitica della sicurezza*, cit., p. 128 s.

⁶ Su tale aspetto si segnala nella letteratura di settore un ampio consenso. V., essenzialmente, H. SPRUYT, *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton, 1994, p. 68; L. ZEDNER, *Security*, cit., p. 36; C. MONTELEONE, *Introduzione. Sicurezza e cambiamento*, in ID., *Politiche di sicurezza e cambiamento globale*, Milano, 2012, p. 11 s.; ID, *Sicurezza e securitizzazione: Copenaghen e oltre*, in *Rag. prat.*, 2017, p. 10; S. SAVOIA, *La società moderna: società della sicurezza o del rischio?*, in *St. quest. crim.*, 2015, p. 116.

⁷ C. MONTELEONE, *Sicurezza e securitizzazione: Copenaghen e oltre*, cit., p. 10 s.

⁸ La natura essenzialmente militare delle minacce statuali si rispecchiava nella natura altrettanto militare delle risposte.

⁹ Ne consegue che il concetto di sicurezza si è ampliato a dismisura, sia nella sua accezione *oggettiva*, sia in quella *soggettiva*; senza contare, in aggiunta, gli spazi e i profili problematici aperti a seguito della rivoluzione informatica che offrono sì nuove prospettive all’azione politica, ma anche condizionamenti e limiti che hanno spostato la conflittualità su un piano differente da quello tradizionale.

La saldatura di nuovi fenomeni di rilievo geopolitico¹⁰ e dei nuovi equilibri politici che hanno ridisegnato gli assetti strategici globali¹¹ ha costituito un inedito moltiplicatore della percezione della sicurezza, sia individuale che collettiva, e ha modificato il profilo delle minacce e dei rischi con cui gli Stati devono confrontarsi.

Le minacce e i rischi del XXI secolo sono quindi diversificati, interdipendenti e globali. Dinamismo e fluidità caratterizzano l'attuale contesto strategico, nel quale a una maggiore complessità si associa una minore prevedibilità. Gli scenari di sicurezza sono dunque caratterizzati da un altissimo livello di volatilità¹². Tra gli elementi che caratterizzano la sicurezza nazionale del secolo in corso vi sono l'«incertezza» riguardo alla natura dei rischi con cui gli Stati si confrontano e la globalità dei problemi da affrontare¹³. A differenza del passato, quindi, il rischio è un fenomeno conflittuale potenziale e latente.

Nel mutato quadro geopolitico post-1989, il concetto di sicurezza si è evoluto oltre la dimensione militare, includendo tutte le proiezioni, principalmente non militari, che possono avere «un impatto diretto sulla vita, l'incolumità e il benessere dei cittadini»¹⁴. Dalla sicurezza quasi esclusivamente di indole militare e «Stato-centrica» si è passati, pertanto, a una sicurezza «multidimensionale», non più limitata alle minacce provenienti solo da attori statuali¹⁵.

In definitiva, allora, i rischi per la tenuta politico-istituzionale delle democrazie occidentali si presentano come «plurali, multidirezionali ed eterogenei»¹⁶: non più solo militari, ma anche politici, economici, etnici, religiosi, demografici, sociali, diffusi sull'intero scacchiere mondiale

¹⁰ *Ex multis*, la globalizzazione economica e sociale, la diffusione delle tecnologie e dei sistemi di comunicazione e la redistribuzione del potere nello scacchiere geopolitico fra attori non statali quali le organizzazioni terroristiche, le organizzazioni non governative, le corporazioni multinazionali, le organizzazioni terroristiche, etc.

¹¹ Ci si riferisce alla caduta del muro di Berlino del 1989, alla dissoluzione del Patto di Varsavia del 1955 avvenuta nel 1991 e agli attentati di matrice terroristica sul suolo americano dell'11 settembre 2001.

¹² C. NERI, *Il consiglio di sicurezza nazionale: esperienze internazionali e prospettive italiane*, Istituto Italiano di Studi Strategici "N. Machiavelli", Roma, 2012, p. 6, consultabile su www.strategicstudies.it.

¹³ In questo contesto, risulta quindi fondamentale l'apporto dei Servizi di informazione, i quali operano per «ridurre l'incertezza» riguardo alle aspirazioni, alle intenzioni, alle capacità e alle azioni degli avversari e dei rivali, nonché dei *partner* e degli alleati. Essi sono chiamati a fornire al decisore politico informazioni e analisi che, identificando rischi, minacce e opportunità, contribuiscano a migliorare la comprensione e la percezione della realtà che lo circonda e nella quale opera. In argomento, T. FINGAR, *Reducing Uncertainty. Intelligence Analysis and National Security*, Stanford, 2011, p. 6.

¹⁴ UNIONE EUROPEA, *Strategia di sicurezza interna per l'Unione europea. Verso un modello di sicurezza europeo*, Bruxelles, 2010, p. 8, consultabile su www.consilium.europa.eu.

¹⁵ Già all'inizio degli anni '80 del secolo scorso – in coincidenza col declino della minaccia sovietica – si è iniziato a riflettere in maniera più sistematica sul fatto che una definizione della sicurezza nazionale in termini esclusivamente militari porta a ignorare altre fonti di insicurezza e contribuisce a una militarizzazione delle relazioni internazionali, che finisce, conseguentemente, con l'accrescere l'insicurezza collettiva. Segnalava tale impostazione «riduzionista» della sicurezza nazionale R. ULLMAN, *Redefining Security*, in *Int. sec.*, 1983, p. 129. Sul punto v. anche J.S. NYE, S.M. LYNN-JONES, *International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field*, in *Int. sec.*, 1988, p. 10. Peraltro, è emersa fra gli studiosi la necessità di ridefinire e ampliare i contenuti e i livelli di analisi del concetto di sicurezza nazionale. Una forte spinta in questa direzione si è avuta dalla percezione dell'accresciuta importanza dei temi economici, socio-culturali e ambientali. In tal senso, su tutti, B. BUZAN, *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*², Brighton, 1983, *passim*; B. BUZAN, O. WÆVER, J. DE WILDE, *Security. A New Framework for Analysis*, Colorado/London, 1998, p. 71 ss.; C. MONTELEONE, *Le relazioni transatlantiche e la sicurezza internazionale*, Milano, 2003, p. 7.

¹⁶ A. COLOMBO, *Retorica e geopolitica della sicurezza*, cit., p. 140 s. Per un'analisi interdisciplinare sul rapporto fra sicurezza e democrazia si vedano i contributi raccolti in A. PANEPINTO, (a cura di), *Democrazia e sicurezza*, Bologna, 2021.

e, dunque, policentrici; non più affrontabili soltanto con risposte di tipo militare, quanto con una combinazione di interventi settoriali fra loro coordinati¹⁷.

Conclusivamente, profondi sono i cambiamenti che hanno interessato la natura del concetto di “sicurezza nazionale”. Se, infatti, come appurato, tale nozione era tradizionalmente legata alla difesa dell’integrità territoriale, alla minaccia dell’uso della forza e, in termini più ampi, all’esistenza stessa dello Stato di fronte a minacce esterne, gli ambiti che oggi vengono ricondotti nel suo alveo concettuale – come si vedrà meglio nel prosieguo – sono ben diversi ed estremamente eterogenei. È quindi opportuno adottare, ai fini della presente indagine, una nozione *pluralista e multiforme* di sicurezza nazionale.

L’evoluzione del concetto di sicurezza nazionale si comprende appieno considerando come, accanto alle esigenze tradizionali – quali la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni sancite dalla Costituzione – siano emerse nuove aree di intervento, tra cui l’economia, l’industria, l’energia e la tecnologia. Questo sviluppo ha segnato il passaggio a una nuova era: dall’idea di sicurezza limitata allo Stato-apparato, inteso come unico detentore dei beni giuridici da proteggere, a una visione di sicurezza più ampia, che coinvolge lo Stato-comunità e le sue molteplici espressioni trasversali nei campi sociale, industriale, economico, scientifico e, non ultimo, cibernetico¹⁸.

¹⁷ Il mutato quadro delle minacce agli assetti statuali delle democrazie occidentali e i cruciali cambiamenti nello scacchiere geopolitico sono ben delineati in un documento del Governo inglese del 2008 in cui si legge: «[t]he Cold War threat has been replaced by a diverse but interconnected set of threats and risks, which affect the United Kingdom directly and also have the potential to undermine wider international stability. They include international terrorism, weapons of mass destruction, conflicts and failed States, pandemics, and trans-national crime. [...] In the past, the State was the traditional focus of foreign, defence and security policies, and national security was understood as dealing with the protection of the State and its vital interests from attacks by other States». (CABINET OFFICE, *The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world*, 2008, p. 3, consultabile su www.gov.uk).

Particolarmente significativa è stata la risposta delle democrazie occidentali alle minacce contemporanee, con particolare riferimento al terrorismo internazionale di matrice islamico-radical, alla minaccia cibernetica e, più di recente, all’emergenza pandemica. Tali fenomeni hanno determinato un’oggettiva intensificazione della domanda di sicurezza, mettendo in discussione i confini tradizionali tra ordine pubblico interno, difesa militare e sicurezza nazionale. Di fronte a simili minacce, infatti, non solo i tradizionali interventi a livello nazionale si rivelano insufficienti, ma l’efficacia delle risposte dipende in misura cruciale da una stretta collaborazione tra gli Stati, in particolare nelle attività di *intelligence*. Evidenzia molto opportunamente questo profilo T.F. GIUPPONI, *I rapporti tra sicurezza e difesa. Differenze e profili di convergenza*, in *Dir. cost.*, 2022, p. 31 s. Similmente, v. anche E. CHITI, *Le sfide della sicurezza e gli assetti nazionali ed europei delle forze di polizia*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 514, il quale segnala che negli ultimi anni, specie nel settore dell’anti-terrorismo, gli Stati europei hanno ridotto le differenze sistemico-funzionali tra l’amministrazione di polizia e quella militare in nome di un “macro-obiettivo” comune coincidente con la protezione della sicurezza nazionale. In argomento, anche A. LO GIUDICE, *Dallo Stato di diritto allo Stato di sicurezza? Tracce di un torsione istituzionale*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 4, per il quale i fenomeni terroristici dell’ultimo decennio hanno portato a una «sostanziale riconfigurazione dello Stato di diritto in nome della sicurezza nazionale».

¹⁸ La sicurezza nazionale, infatti, oggi si declina in diversi aspetti: sicurezza economico-finanziaria, sicurezza energetica, sicurezza ambientale, sicurezza cibernetica e sicurezza sanitaria. Essa comprende anche la protezione dal terrorismo jihadista, dall’eversione e dall’estremismo interni, dalla gestione criminale dei fenomeni migratori, dalle ingerenze criminali nei processi decisionali pubblici e nel tessuto socio-economico, nonché dalle ingerenze spionistiche di tipo predatorio nei settori industriali strategici. Per una più ampia disamina delle singole minacce alla sicurezza nazionale italiana, cfr. SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *Relazione annuale 2023 sulla politica dell’informazione per la sicurezza*, 2024, consultabile su www.sicurezzanazionale.gov.it.

2. L'inafferrabile "sicurezza nazionale": ambiguità concettuali e problemi definitori

Secondo una prospettiva giuridica, si può affermare, senza timore di smentita, che pochi concetti rivestono pari complessità, in chiave definitorio-ricostruttiva, come quello di "sicurezza nazionale"¹⁹. Difatti, essa «coinvolge profili di pensiero che vanno oltre la mera analisi di carattere giuridico»²⁰.

Nell'ordinamento italiano, la sicurezza nazionale, benché stia attraversando una fase di normativizzazione – specie nel settore della *cybersecurity* e dei cc.dd. "poteri speciali" (*Golden Power*)²¹ – è ancora un concetto giuridicamente evanescente, che fatica a trovare un proprio spazio fra le categorie consolidate della difesa dello Stato e dell'ordine pubblico e sicurezza pubblica.

La sicurezza nazionale potrebbe considerarsi un problema politico-militare collocato essenzialmente nel dominio dell'esercizio del potere politico²². Al riguardo, si ritiene, difatti, che essa rientri negli "affari di Stato", sia oggetto di "*Realpolitik*" e sia coperta dal segreto di Stato²³.

In questo senso, allora, anche alla luce di un forte sostrato ideologico intrinseco, la nozione in parola appartiene alla sfera del «pre-, extra- o meta-giuridico»²⁴, sottratta, quindi, al controllo del potere giudiziario e a ogni bilanciamento coi principi costituzionali²⁵.

Peraltro, la sicurezza nazionale rappresenta un concetto intrinsecamente «ambiguo»²⁶, fluido²⁷ e relativo, variabile in ragione della forma dei singoli Stati e al mutare delle congiunture

¹⁹ La sicurezza nazionale si distingue dall'interesse nazionale, pur essendo inevitabile l'intreccio di ragioni che stanno alla base di entrambi i concetti. La nozione di "interesse nazionale" – anch'essa di natura politico-ideologica – evoca un concetto dinamico e complesso, dipendente dalle contingenze storiche, di non facile configurazione giuridica e oggetto di un ampio dibattito a livello politologico. Per i profili definitori – che esulano dalla presente indagine – si veda, per tutti, U. GORI, *Lezioni di relazioni internazionali*², Milano, 2004, p. 55 ss. In chiave strettamente giuridica, cfr. T.F. GIUPPONI, *I rapporti tra sicurezza e difesa. Differenze e profili di convergenza*, cit., p. 45 ss., il quale puntualmente conferisce alla nozione di sicurezza nazionale una natura più propriamente «difensiva».

²⁰ M. VALENTINI, *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, cit., p. 56. È opportuno segnalare sin da subito che il tema della sicurezza nazionale, quale categoria di speciale rilevanza della statualità, difatti, si presta a essere analizzato in chiave trasversale, coinvolgendo le più svariate discipline scientifiche come la scienza politica, le relazioni internazionali, l'economia, la sociologia, la geopolitica, gli studi strategici e il diritto.

²¹ Cfr., ad es., D.lg. 15 marzo 2012, n. 21, conv. con mod. dalla L. 11 maggio 2012, n. 56 («Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni»).

²² M. VALENTINI, *Sicurezza della Repubblica tra teoria e prassi*, in *Riv. pol.*, 2015, p. 137.

²³ A. PAPISCA, M. MASCIA, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*³, Padova, 2004, p. 420 ss., i quali segnalano che le correnti definizioni di sicurezza nazionale elaborate nell'ambito delle relazioni internazionali fanno riferimento a due ordini di elementi: a) gli interessi dello Stato che danno forma alla sua identità; b) le minacce nei riguardi di tali interessi e, quindi, la percezione che questi non siano adeguatamente salvaguardati.

²⁴ Lo ritiene M. BARBERIS, *Non c'è libertà senza sicurezza. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, 2017, p. 97 s.

²⁵ Questa considerazione ci tornerà utile in ben altri momenti dello studio. V. *infra*, cap. II, sez. II, par. 4.2.

²⁶ A. WOLFERS, "*National Security*" as an Ambiguous Symbol, cit., p. 481.

²⁷ Unanime risulta la dottrina, italiana ed estera, nel segnalare l'ampiezza e l'indeterminatezza dei confini del concetto qui in rilievo, che attribuisce ampi margini di discrezionalità alla *leadership* politica. Al riguardo, v. M. VALENTINI, *Sicurezza nazionale, sicurezza della Repubblica*, in *Per asp. ad. ver.*, 2002, p. 138; T. BALZACQ, *Qu'est-ce que la sécurité nationale?*, in *Rev. Intern. Strat.*, 2003-2004, p. 34; G. MARULLO, *Il ruolo e le attività dei servizi di intelligence e delle forze di polizia nella lotta alla criminalità organizzata ed al terrorismo nei Paesi dell'Unione Europea, nel rispetto della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei dati personali*

storiche, delle priorità politiche e delle minacce che gli Stati devono fronteggiare nello scenario internazionale, nonché dei fattori di vulnerabilità e rischio intrinseci agli stessi²⁸.

Ancora, la sicurezza nazionale è un «concetto relazionale», definibile solo in negativo, con riguardo all'assenza di pericoli o minacce imminenti sullo Stato, sui suoi elementi costitutivi e sui suoi interessi primari²⁹.

Dalle criticità appena evidenziate deriva la difficoltà ad attribuire a essa un valore semantico unitario.

Recepita quindi la natura ontologicamente equivoca del concetto qui in discussione, taluna dottrina ritiene che la sicurezza nazionale rappresenti un dato presupposto. Il bene giuridico «sicurezza nazionale», profondamente intrecciato all'essenza stessa dello Stato, viene percepito come un elemento implicito, quasi naturale. Di conseguenza, ogni sforzo volto a formularne una definizione giuridica precisa appare secondario³⁰.

Certamente, non è un'operazione semplice decifrare in maniera univoca il significato profondo della nozione di sicurezza nazionale³¹.

In tal senso, quindi, ai fini della presente indagine appare forse più proficuo, a nostro avviso, più che definire, *descrivere* la sicurezza nazionale.

Al riguardo, come ha evidenziato un'autorevole dottrina, la sicurezza nazionale si connette «al bisogno di sicurezza militare e di stabilità politica, alla tutela e alla credibilità delle istituzioni, alla difesa del sistema economico nazionale, alla lotta alla criminalità organizzata e ai suoi traffici, alla fiducia nei rapporti economici e commerciali, alla pace sociale, alla crescita

e la Convenzione europea sui diritti dell'uomo, in M.C. BASSIOUNI, *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, 2005, p. 193; G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Per. cost.*, 2008, p. 38; T. CHRISTAKIS, *L'Etat avant le droit? L'exception de «sécurité nationale» en droit international*, in *Rev. Gen. Dr. Intern. Pub.*, 2008, p. 11; M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, p. 2; S. PROCACCI, *La sicurezza e le relazioni internazionali, tra teoria e storia del concetto. Riflessioni sul bilancio di un'avventura critica*, in *Fil. pol.*, 2015, p. 483; G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Riv. AIC*, 2019, p. 67.

²⁸ La sicurezza degli individui e quella degli aspetti istituzionali dello Stato rappresenta un'esigenza insopprimibile del consorzio umano. Tuttavia, tale esigenza risulta più o meno accentuata in relazione all'intensità e all'attualità delle minacce. Ne deriva che la soddisfazione di tale esigenza non può mai ritenersi permanente, ma deve costantemente adeguarsi all'entità e alla dinamica della minaccia stessa. Da ciò, ne consegue la relatività del concetto di sicurezza nazionale. È di tale condivisibile avviso A. CASU, *Democrazia e sicurezza. L'istituzione parlamentare e le sfide del nuovo scenario internazionale*, Soveria Mannelli, 2005, p. 14, nonché, più di recente, ID, *Elementi per un diritto pubblico della sicurezza. Ambito e nozione*, in *Rass. parl.*, 2010, p. 312. Cfr. altresì C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione Europea*, Padova, 2005, p. 2 s. Ampie dimostrazioni sulla relatività della nozione in H.J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, 1948, p. 397 ss. Al riguardo, autorevolmente, anche G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, p. 96 s., il quale, dopo aver sottolineato che nessuno Stato può fare a meno di garantire la propria sicurezza, essendo questa coincidente con il nucleo dei propri valori essenziali, sostiene che la concezione della sicurezza nazionale può variare profondamente a seconda dell'ordinamento considerato.

²⁹ A. WOLFERS, «National Security» as an Ambiguous Symbol, cit., p. 488; A. PAPISCA, M. MASCIA, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, cit., p. 421. Nella dottrina costituzionalistica anche P. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano, 2000, p. 22 s.

³⁰ M. VALENTINI, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale. Teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*, Napoli, 2017, p. 42 s.

³¹ Sebbene, specie nella letteratura extragiuridica internazionale, non manchino i tentativi definitivi. Per una rassegna di tali definizioni, v. T. BALZACQ, *Qu'est-ce que la sécurité nationale?*, cit., p. 37 ss.

dell'occupazione, all'integrazione degli emarginati, alla protezione della ricerca scientifica e della vita culturale»³².

Si tratta in tal caso di una lettura troppo ampia e inclusiva – oltre che priva di elementi specializzanti – che inserisce nel perimetro dei valori riconducibili alla sicurezza nazionale elementi poco aderenti alla sua natura “difensiva”³³.

Bisogna, quindi, cercare criteri delimitativi diversi.

In una prospettiva di più puntuale circoscrizione degli interessi facenti capo alla sicurezza nazionale, un interessante spunto ricostruttivo proviene da chi intende la sicurezza nazionale come «la protezione dello Stato-nazione da minacce che mettono a repentaglio la sua indipendenza politica, l'integrità territoriale e la coesione socio-politica»³⁴.

Peraltro, accedendo a taluni approdi della dottrina giuspubblicistica, può riportarsi quanto sostenuto da chi riconduce la sicurezza nazionale «alle istituzioni in senso stretto, alla intera comunità nazionale nelle sue molteplici componenti e ai singoli soggetti che la compongono». In tale prospettiva, essa caratterizza, anzitutto, «un profilo dei rapporti fra ordinamento e realtà esterne allo stesso». La sicurezza nazionale implica, pertanto, la «protezione dalla invasività proveniente da azioni esterne, di terzi Stati, di organizzazioni internazionali aggressive, di organizzazioni terroristiche». Sotto tale versante, «la sicurezza nazionale assicura la protezione da aggressioni anche (o a volte prevalentemente) armate e richiede apparati di protezione» deputati a specifiche «attività di *intelligence* e militari»³⁵.

Le due ricostruzioni appena riportate, nonostante abbiano il pregio di richiamare i profili di protezione della tenuta politico-istituzionale dello Stato e della comunità di cui esso è espressione, non pongono in risalto l'ormai imprescindibile necessità di presidiare – e quindi di inserire nel *contenitore* “sicurezza nazionale” – altri e ulteriori interessi nazionali, i quali vengono attenzionati, invece, in un'ulteriore lettura della nozione in commento.

In tale ultimo senso, difatti, vi è chi connette la sicurezza nazionale all'«individuazione dei beni e degli interessi irrinunciabili dello Stato», includendovi «sia l'individuazione delle minacce o dei pericoli a tali interessi o beni, sia le misure da adottare per mantenere, sviluppare e difendere tali interessi, inclusa la predisposizione di [...] apparati», quali «i servizi per le informazioni e la sicurezza (militare e civile) dello Stato». Si tratta, dunque, tanto «di azioni all'estero in settori prevalentemente non militari», relativi al settore «politico, diplomatico, economico e finanziario (ad es. sicurezza dei rifornimenti energetici, protezione dei connazionali residenti all'estero, commercio con l'estero di materiale strategico, trasferimenti tecnologici ed aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo); quanto «di misure preventive e

³² Così, G. CONSO, *Sicurezza fra informazione, segreto e garanzie*, in *Per asp. ad ver.*, 1995, p. 27.

³³ Si considerino i riferimenti, peraltro di difficile determinazione giuridica, relativi alla pace sociale, alla crescita dell'occupazione, all'integrazione degli emarginati, alla protezione della vita culturale.

³⁴ È la definizione proposta da E. CAMILLI, *Sicurezza nazionale: tra concetto e strategia*, 2014, p. 4 s., consultabile su www.sicurezzanazionale.gov.it. L'A., sulla scorta del pensiero di Arnold Wolfers (A. WOLFERS, “National Security” as an Ambiguous Symbol, cit., p. 489), considera l'indipendenza politica, l'integrità territoriale e la coesione sociale come dei «valori-chiave». Peraltro, a livello chiarificatorio, lo Stato-nazione qui richiamato è inteso, secondo l'A., come la somma dello Stato-apparato e del gruppo di persone che condividono un sentimento di identità comune: la nazione. Inoltre, la coesione socio-politica è ricondotta al legame tra la nazione – ossia il popolo stanziato su un territorio – e le istituzioni statuali.

³⁵ Si esprime in tal senso G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, cit., p. 68.

repressive di quelle situazioni interne al territorio nazionale, le quali, anche con le armi, mettano in concreto e grave pericolo il funzionamento o la stessa sopravvivenza degli organi costituzionali e delle altre istituzioni della Repubblica»³⁶.

Tuttavia, un ulteriore passo in avanti nei profili ricostruttivo-descrittivi della sicurezza nazionale è stata compiuta dal *Glossario Intelligence* realizzato dal SISR³⁷, in cui essa è oggetto di una assai puntuale e più condivisibile indagine semantica.

Specificamente, i compilatori, nel porre dei precisi criteri limitativi, qualificano, anzitutto, la sicurezza nazionale come «bene costituzionale» che «gode di tutela prioritaria», e lo collegano alla «salvaguardia dell'intangibilità delle [...] componenti costitutive» di un Paese, «dei suoi valori e della sua capacità di perseguire i propri interessi fondamentali a cospetto di fenomeni, condotte ed eventi lesivi o potenzialmente tali». Si tratta, in tal caso, della «dimensione “oggettiva”» della sicurezza nazionale cui il *Glossario* affianca la dimensione «“soggettiva”». Questa «indica la percezione, da parte dei cittadini, della capacità dello Stato di tutelare se stesso, la propria popolazione e i propri interessi, impiegando gli strumenti del potere nazionale (politici, economici, diplomatici, militari, informativi, etc.)».

Peraltro, la chiarificazione concettuale in discorso ha il pregio di declinare la sicurezza nazionale in vari settori strategici. Difatti – secondo i redattori – essa assume «una forte caratterizzazione dinamica, risultando collegata tanto al grado di maturità del Paese cui si riferisce quanto al contesto storico: ne costituisce esempio la rilevanza strategica assunta dai concetti di sicurezza economico-finanziaria e di sicurezza ambientale»³⁸.

Conclusivamente, la ricostruzione che si è riportata presenta un lungo novero degli elementi che riempiono di contenuto il concetto di sicurezza nazionale, la cui protezione rappresenta la missione primaria del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. Tali elementi coincidono con «l'indipendenza, l'integrità e la sovranità della Repubblica, la comunità di cui essa è espressione, le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento, [...], le libertà fondamentali ed i diritti dei cittadini costituzionalmente garantiti nonché gli interessi politici, militari, economici, scientifici ed industriali dell'Italia»³⁹.

Per completezza, segnaliamo poi che quest'ultimo riferimento “contenutistico” alla sicurezza nazionale è stato ripreso dalla normativa primaria di settore in materia di *cybersecurity*, nell'ambito della definizione del concetto di “resilienza nazionale nello spazio cibernetico”.

³⁶ In questo senso, P. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, cit., p. 22 s.

³⁷ SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *Glossario intelligence. Il linguaggio degli Organismi informativi*, 2019, p. 90 s., consultabile su www.sicurezzanazionale.gov.it.

³⁸ La sicurezza nazionale, nelle sue diverse declinazioni, non può essere considerata statica e predefinita. Difatti, le sfide e gli obiettivi del sistema-Paese si inseriscono all'interno di uno scenario complesso che deve necessariamente includere variabili che dipendono sia da fattori geopolitici internazionali – talvolta in rapida, drammatica e imprevedibile evoluzione – sia da dinamiche tipiche dell'assetto interno. È ormai un dato acquisito – e lo si è già rilevato – che il concetto di sicurezza, classicamente inteso in ottica nazionale e puramente militare, si è andato progressivamente estendendo fino a comprendere nuovi settori strategici oggetto di prioritaria individuazione e presidio da parte dei Servizi di *intelligence*. Esemplificativamente, ci si riferisce al settore economico-finanziario, al settore energetico-ambientale e al settore cibernetico.

³⁹ In questa lettura, quindi, si rivela lo stretto intreccio tra la dimensione giuridica e quella politica del termine. Coglie opportunamente tale aspetto M. VALENTINI, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale. Teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*, cit., p. 48. L'attività dei Servizi di informazione mira, dunque, alla raccolta di notizie non solo generalmente riconducibili alla politica estera e di difesa, ma anche, sul piano più propriamente interno, finalizzate alla tutela dello Stato-comunità e delle istituzioni che ne sono a fondamento.

Infatti, l'art. 1, co. 1, lett. b), D.lg. 14 giugno 2021, n. 82⁴⁰, letto in combinazione con l'art. 1, co. 1, lett. f), D.P.C.M. 30 luglio 2020, n. 131⁴¹ – in forza del rinvio operato dalla normativa primaria a quella secondaria di completamento – riferisce tale concetto alle «attività volte a prevenire un pregiudizio alla sicurezza nazionale», ossia un «danno all'indipendenza, all'integrità o alla sicurezza della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento, ovvero agli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia [...]».

Dunque, da questo primo quadro “identificativo-definitorio”, possiamo ritenere che nell'ordinamento italiano la sicurezza nazionale non coincide solamente con la garanzia dell'unità fisica delle componenti costitutive dello Stato e della comunità di individui in esso stanziati. Essa, difatti, va ben oltre i limiti spaziali di un ordinamento giuridico, estendendosi all'area dei rapporti economico-finanziari, scientifici e industriali e agli interessi di tipo politico-militare e strategico.

3. La sicurezza nazionale nel diritto internazionale ed europeo. Una breve ricognizione

Come già anticipato, la sicurezza nazionale è senz'altro una nozione assai complessa.

Essa è largamente adottata da atti normativi di carattere sovranazionale. A questo riguardo, allora, risulta proficuo per il prosieguo dell'indagine un inquadramento sistematico-ricostruttivo multilivello della stessa, che tenga conto del diritto internazionale⁴² e del diritto dell'Unione europea⁴³.

Più nello specifico, nel diritto internazionale dei diritti umani e nel diritto dell'Unione europea la sicurezza nazionale opera come «limite interno all'attuazione dei diritti», cioè come principio giuridico della loro limitazione nei casi di guerra o di altro pericolo per lo Stato⁴⁴. Analogamente, nell'ambito del diritto internazionale penale, la sicurezza nazionale funge da

⁴⁰ Conv. con mod. dalla L. 4 agosto 2021, n. 109 («Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell'architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale»).

⁴¹ «Regolamento in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133».

⁴² La sicurezza nazionale, soprattutto nell'ambito del diritto internazionale convenzionale, viene invocata dagli Stati in modi diversi: a) come motivo per escludere dall'ambito di applicazione di un trattato, o di una sua parte, determinate questioni; b) quale clausola che consente a uno Stato di invocare esigenze securitarie per limitare o non adempiere a un obbligo previsto dal trattato; c) nelle convenzioni internazionali sui diritti umani, quale criterio di restrizione dei diritti fondamentali; d) come base esplicita per autorizzare uno Stato a denunciare o sospendere l'efficacia di un trattato. Tali opportuni rilievi in I. CAMERON, *National Security and the European Convention on Human Rights*, The Hague/London/Boston, 2000, p. 47 s.

⁴³ Si precisa che in nessuno degli atti normativi che verranno richiamati nel corso dell'indagine si rinviene una definizione normativa di sicurezza nazionale. Peraltro, a causa della mancanza di tale definizione nei documenti internazionali sui diritti umani e dell'assenza di una nozione comune e condivisa nella pratica degli Stati, gli organismi per i diritti umani hanno generalmente conferito agli Stati parte una certa discrezionalità nel valutare le singole situazioni interne.

⁴⁴ È bene segnalare che, anche in ambito domestico, la sicurezza nazionale interessa il diritto costituzionale quale considerazione giuridicamente rilevante che può giustificare la limitazione o la deroga dell'ordine consueto dei diritti e delle competenze costituzionali. Anche in questo caso, essa opererebbe come limite interno, in quanto disposto dal diritto, alla protezione dei diritti individuali e all'applicazione delle regole sull'organizzazione dei pubblici poteri. Opportunamente, segnala tali aspetti G. ITZCOVICH, *Sicurezza*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, p. 163 s.

limite all'accertamento dei gravi crimini internazionali oggetto di cognizione della Corte penale internazionale.

La nozione qui richiamata trova, quindi, ampio riscontro, nel contesto degli accordi multilaterali sia universali che regionali di tutela internazionale dei diritti umani, in seno alla *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* del 1950⁴⁵ e ai suoi *Protocolli Addizionali* del 1963 e del 1984⁴⁶, nel *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 1966⁴⁷, nel *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* del 1966⁴⁸, nella *Convenzione americana sui diritti umani* del 1969⁴⁹, nella *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli* del 1981⁵⁰ e nella *Carta araba dei diritti dell'uomo* del 2004⁵¹.

Altri emblematici richiami, peraltro, possono riscontrarsi – sul versante del diritto internazionale diplomatico-consolare – nella *Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche* del 1961⁵² e nella *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari* del 1963⁵³, nonché, nuovamente nell'ambito dei diritti umani, nella *Convenzione sui diritti del fanciullo* del 1989⁵⁴.

Ancora, ulteriori e rilevanti riferimenti si hanno, nell'ottica del diritto internazionale penale, nello *Statuto di Roma della Corte penale internazionale* del 1998⁵⁵; nel settore del diritto internazionale umanitario nella *Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati* del 1951⁵⁶ e, in materia di disarmo, nel *Trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari* del 1996⁵⁷.

Il diritto internazionale, come, del resto, tutto il diritto, non può disciplinare ogni settore in modo rigido e monolitico. Per tale motivo, difatti, sono state elaborate diverse “valvole di sicurezza” che consentono agli Stati di derogare all'applicazione di una norma in casi particolari, al fine di preservare i propri beni collettivi domestici o per raggiungere determinati obiettivi legittimi. Tuttavia, l'abuso di tali meccanismi rappresenta anche una grave minaccia

⁴⁵ Artt. 6, par. 1; 8, par. 2; 10, par. 2; 11, par. 2.

⁴⁶ Art. 2, par. 3, Prot. Add. no 4 del 16 settembre 1963 e l'art. 1, par. 2, Prot. Add. no 7 del 22 novembre 1984.

⁴⁷ Artt. 12, par. 3; 13; 14, par. 1; 19, par. 3, lett. b); 21; 22, par. 2.

⁴⁸ Art. 8, par. 1, lett. a) e c), su cui B. SAUL, D. KINLEY, J. MOWBRAY, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, Oxford, 2014, p. 485 ss.

⁴⁹ Artt. 13, par. 2, lett. b); 15; 16, par. 2; 22, par. 3. Per i relativi inquadramenti delle norme, si vedano L. BURGORGUE-LARSEN, A. ÚBEDA DE TORRES, *The Inter-American Court of Human Rights: Case Law and Commentary*, Oxford, 2011, p. 529 ss.; T.M. ANTKOWIAK, A. GONZA, *The American Convention on Human Rights. Essential Rights*, Oxford, 2017, p. 229 ss.; L. HENNEBEL, H. TIGROUDJA, *The American Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford, 2022, p. 430.

⁵⁰ Artt. 11 e 12, par. 2. Fondamentalmente, v. R. MURRAY, *The African Charter on Human and Peoples' Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, p. 307 ss.

⁵¹ Artt. 24; 26, par. 2; 32, par. 2, 35, par. 2.

⁵² Art. 26. In chiave ricostruttiva, E. DENZA (ed.), *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*⁴, Oxford, 2016, p. 173 ss.

⁵³ Art. 34. Per un riferimento bibliografico essenziale v. N. WAGNER, H. RAASCH, T. PRÖPSTL, *Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963. Kommentar für die Praxis*, Berlin, 2007, p. 235 ss.

⁵⁴ Artt. 10, par. 2; 13, par. 2, lett. b); 15, par. 2. In argomento, J. TOBIN (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford, 2019, p. 343 ss.

⁵⁵ Artt. 57, par. 3, lett. c); 72; 99, par. 5.

⁵⁶ Artt. 9; 28, par. 1; 31, parr. 1 e 2. I commenti alle disposizioni menzionate in A. ZIMMERMANN, T. EINARSEN, F. MACHTS, J. DÖRSCHNER (eds.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Oxford, 2011, p. 781 ss.

⁵⁷ Art. 57, lett. b).

per l'ordinamento giuridico internazionale, per la sua certezza giuridica, prevedibilità e generalità. L'eccezione sollevata per motivi di sicurezza nazionale è senza dubbio una delle «variabili di aggiustamento» che permettono al diritto internazionale di svolgere la sua funzione sociale in modo flessibile⁵⁸.

Specificamente, nell'ambito dei sistemi internazionali di tutela dei diritti umani, pochi diritti godono di protezione assoluta. L'obbligo per gli Stati di assicurare il rispetto dei diritti indicati dalle convenzioni internazionali in materia è generalmente temperato dalla possibilità, prevista dalle stesse convenzioni, di apporre talune restrizioni. Queste ultime possono essere definite, con una certa approssimazione, come limitazioni al godimento di singoli diritti – corrispondenti in buona sostanza alle libertà civili e politiche della tradizione democratica occidentale – che possono essere applicate in presenza di determinate esigenze di interesse collettivo e nel rispetto di talune stringenti condizioni.

In linea di principio siffatte clausole restrittive, che risultano inappropriate in un sistema convenzionale il cui fine è la tutela della persona umana, diventano accettabili solo se giustificate da eventi che rendono il ricorso a esse necessario e, in ogni caso, proporzionato agli interessi da salvaguardare.

Sulla delicata questione del contemperamento tra tali contrapposte esigenze si è formata una cospicua prassi a opera sia degli organi della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* sia, in seno al *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, del Comitato dei diritti dell'uomo. Siffatti organi, difatti, sono spesso chiamati a pronunciarsi sulla legittimità delle misure restrittive adottate dagli Stati⁵⁹.

L'analisi che svolgeremo, seppur sommariamente, si limita a considerare la clausola di eccezione della sicurezza nazionale prevista dai sistemi internazionali di tutela dei diritti umani di cui alla *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* e al *Patto internazionale sui diritti civili e politici*⁶⁰.

Sotto altro e differente versante, poi, ci soffermeremo sulle ricostruzioni ermeneutiche effettuate dalla dottrina e dalla giurisprudenza di settore in relazione al concetto di sicurezza nazionale nello *Statuto della Corte penale internazionale*.

In ambito euro-unitario, la sicurezza nazionale rappresenta un tema trasversale che si intreccia con questioni di interesse generale dell'Unione, come la minaccia derivante dal terrorismo internazionale, dalla criminalità organizzata e dai traffici illeciti di persone o di beni, e si estende a problematiche nuove, come l'utilizzo “*dual use*” della Rete *internet* e dei dati digitali, la *cybersecurity* e il *cybercrime*, l'acquisizione da parte di Stati terzi di imprese strategiche e così via.

⁵⁸ T. CHRISTAKIS, *L'Etat avant le droit? L'exception de «sécurité nationale» en droit international*, cit., p. 8.

⁵⁹ Non è questa di certo la sede per ripercorrere la complessa problematica della restrizione di diritti umani nell'ambito dei meccanismi internazionali di tutela per esigenze statuali collettive. Sul punto, fra gli altri, v. R. HIGGINS, *Derogations under Human Rights Treaties*, in *Br. Year B. Int. Law*, 1976, p. 281 ss.; I. VIARENGO, *Deroghe e restrizioni alla tutela dei diritti umani nei sistemi internazionali di garanzia*, in *Riv. it. dir. int.*, 2005, p. 955 ss.; F. POCAR, *La tutela dei diritti fondamentali e livelli di protezione nell'ordinamento internazionale*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004, p. 1 ss.; T. CHRISTAKIS, *L'Etat avant le droit? L'exception de «sécurité nationale» en droit international*, cit., p. 16 ss.

⁶⁰ Difatti, è solo in relazione a tali due emblematici documenti internazionali sui diritti umani che si registra uno sviluppo esegetico, in seno alla dottrina e alla giurisprudenza, concernente la nozione di sicurezza nazionale.

Nell'ordinamento dell'Unione, la nozione di sicurezza nazionale, sebbene presente nella normativa primaria⁶¹ e ampiamente richiamata nel diritto derivato⁶², non è oggetto di definizione legislativa⁶³.

Difatti, a richiesta del Parlamento europeo, che riteneva necessaria una definizione del concetto, la Commissione europea rispose che tale definizione fosse di competenza degli Stati membri. Tuttavia, questi ultimi sono vincolati ad assicurare che i loro sistemi di *intelligence* siano usati in maniera proporzionata e responsabile, rispettando i diritti dei cittadini e gli interessi alla sicurezza degli altri Stati.

Va inoltre sottolineato che l'assenza di una nozione unitaria di sicurezza nazionale consente agli Stati membri un approccio flessibile alle nuove forme di minaccia, riservando loro il compito di valutare discrezionalmente, alla luce della propria scala di valori, gli interessi da tutelare. Resta ferma l'esigenza di sottoporre il comportamento degli Stati membri allo scrutinio della Corte di Giustizia dell'Unione europea per evitare che tale discrezionalità in materia di sicurezza nazionale si traduca in una violazione dei diritti e delle libertà fondamentali previsti dal diritto primario dell'Unione.

In tal senso, come noteremo più avanti, sugli Stati grava l'onere di provare in maniera circostanziata quali interessi di sicurezza nazionale siano specificamente coinvolti e in che misura l'adempimento di determinati obblighi di diritto dell'Unione possa contrastare con tali interessi. Pertanto, lo Stato membro che invoca il beneficio delle deroghe in materia di sicurezza nazionale deve dimostrare la necessità di farvi ricorso per tutelare gli interessi essenziali ai fini della propria sicurezza.

Per quanto qui di interesse, nel tentativo di ricostruire una nozione comunitaria di sicurezza nazionale, l'indagine verterà sui fondamentali richiami del concetto qui oggetto di analisi nel contesto del diritto primario dell'Unione, secondo le previsioni dell'art. 4, par. 2, TUE⁶⁴ e dell'art. 73 TFUE⁶⁵.

⁶¹ Peraltro, nel diritto primario dell'Unione vengono impiegate talune espressioni simili di non facile distinzione. Oltre alla «sicurezza nazionale» (art. 4, par. 2 TUE e art. 73 TFUE), i Trattati impiegano le nozioni di: «*interessi essenziali della propria sicurezza*» (art. 346, par. 1, lett. a-b) TFUE); «*sicurezza interna*» (artt. 71; 72; 276 TFUE); «*pubblica sicurezza*» (artt. 36; 45, par. 3; 52, par. 1; 65, par. 1, lett. b), 202 TFUE).

⁶² Nel diritto derivato i riferimenti alla sicurezza nazionale, disseminati in regolamenti, direttive e decisioni, risultano assai numerosi e riguardano, esemplificativamente, le seguenti materie: tutela della *privacy* nel settore delle comunicazioni elettroniche, immigrazione, protezione internazionale, *data protection*, *cybersecurity*, conservazione della prova elettronica, circolazione delle persone e controlli alle frontiere, terrorismo, investimenti esteri, commercio internazionale, etc. Più nello specifico, v., esemplificativamente, l'art. 15 della Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 «relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche», in cui, a chiare lettere, è presente un richiamo alla «*salvaguardia della sicurezza nazionale (cioè della sicurezza dello Stato), della difesa della sicurezza pubblica*». In tal caso, fra l'altro, la sicurezza nazionale viene equiparata alla sicurezza dello Stato. Inoltre, anche in altri atti normativi di diritto derivato, la sicurezza nazionale si distingue dalla sicurezza pubblica. V., *ex multis*, l'art. 23 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio «relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali», in cui la sicurezza nazionale è posta isolatamente – e non alternativamente – rispetto alla difesa e alla sicurezza pubblica.

⁶³ Sul punto, v. la risposta del commissario Dîmîtrîs Avramopoulos del 12 ottobre 2015, consultabile su europarl.europa.eu/portal/en.

⁶⁴ In relazione ai settori di competenza esclusiva degli Stati, fra i quali rientra la sicurezza nazionale.

⁶⁵ In materia di cooperazione e coordinamento fra amministrazioni responsabili della sicurezza nazionale.

3.1 La sicurezza nazionale nel diritto internazionale dei diritti umani

Nel bilanciamento tra le esigenze contrapposte della tutela degli interessi collettivi dello Stato, quali la sicurezza nazionale, e la salvaguardia delle garanzie individuali, un ruolo decisivo è svolto dalla valutazione della necessità e proporzionalità delle misure adottate, secondo il consueto meccanismo di scrutinio condotto sia dagli organi della *Convenzione* sia dal Comitato per i diritti umani.

Come noto, il *test* di necessità e proporzionalità richiede che siano previste garanzie e rimedi adeguati a livello domestico, per evitare abusi e il ricorso a pretesti fittizi di sicurezza nazionale.

Preme ricordare poi che laddove siano in gioco diritti ritenuti intangibili nessuna valutazione debba, invero, avere luogo. Quindi, non tutti i diritti della *Convenzione* e del *Patto* possono essere posti in bilanciamento con la sicurezza nazionale, per quanto essa rappresenti un valore primario⁶⁶.

Per quanto riguarda i diritti soggetti a restrizioni, il giudizio di proporzionalità, configurandosi come un controllo sull'esercizio della discrezionalità riconosciuta agli Stati nella valutazione delle esigenze collettive interne e delle misure adottate per fronteggiarle, comporta che la prima valutazione della proporzionalità competa allo Stato. Tuttavia, spetta all'organo internazionale il compito di verificare, in ultima istanza, se la misura sia idonea e necessaria al raggiungimento del fine, nonché, ove previsto, la sua compatibilità con i valori di una società democratica, secondo i parametri della propria giurisprudenza di riferimento⁶⁷.

Come anticipato, la sicurezza nazionale, nel contesto del sistema di tutela internazionale dei diritti umani derivante principalmente dalla *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e dai suoi Protocolli Addizionali n. 4 del 16 settembre 1963 e n. 7

⁶⁶ Si pensi al diritto alla vita (art. 2), al divieto di tortura (art. 3), al diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5), al diritto a un equo processo (art. 6), alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 9). Sulla prassi formatasi in relazione a tali diritti v. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS/RESEARCH DIVISION, *National security and European case-law*, 2013, § 65 ss., consultabile su www.echr.coe.int. Con specifico riguardo all'esclusione della legittimità del segreto di Stato nei casi di violazione di norme CEDU inderogabili rimandiamo all'ampia disamina di V. PUPO, *Segreto di stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Milano, 2018, p. 221 ss. Sulla legittimità del ricorso degli Stati al segreto governativo nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani si veda l'ampia ricostruzione di CARPANELLI E., *State secrecy and international human rights law*, Torino, 2019, *passim*.

⁶⁷ In proposito, Corte EDU (Plenaria), 25 maggio 1993, ric. nn. 14553/98 e 14554/89, *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, § 43.

del 22 novembre 1984, è espressamente richiamata in diverse disposizioni⁶⁸ come motivo legittimo di restrizione dei diritti in esse contemplati⁶⁹.

Anzitutto, ai sensi dell'art. 6, par. 1, volto, come noto, a disciplinare il diritto a un equo processo, «*l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica [...]*»⁷⁰.

Si consideri poi il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8, par. 2), secondo il quale «*non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale [...]*»⁷¹.

In relazione alla libertà di espressione – la quale include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee – l'art. 10, par. 2 precisa che l'esercizio di tali libertà «*può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale [...]*»⁷².

Il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, secondo la previsione dell'art. 11, par. 2, «*non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite*

⁶⁸ Per un primo inquadramento delle disposizioni richiamate, cfr. J.A. FROWEIN, W. PEUKERT, *Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK Kommentar*³, Kehl, 2009, p. 140 ss.

S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 172 ss.; C. GRABENWARTER, *European Convention on Human Rights. A Commentary*, Munich/Oxford/Baden-Baden/Basel, 2014, p. 98 ss.; W.A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford, 2015, p. 264 ss.; J. MEYER-LADEWIG, M. NETTESHEIM, S. VON RAUMER (Hrsg.), *EMRK Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar*⁴, Baden-Baden, 2017, p. 186 ss.; B. RAINEY, P. MCCORMICK, C. OVEY, *Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights*⁸, Oxford, 2020, p. 277 ss.; G. UBERTIS, F. VIGANÒ, *Corte di Strasburgo e giustizia penale*², Torino, 2022, p. 166 ss.; U. KARPENSTEIN, F.C. MAYER, *EMRK. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Kommentar*³, München, 2022, p. 171 ss. Per una cospicua rassegna giurisprudenziale in materia di limitazione dei diritti umani della Convenzione per ragioni di sicurezza nazionale, v. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS/RESEARCH DIVISION, *National security and European case-law*, cit., § 1 ss. Un'assai accurata indagine monografica sulla sicurezza nazionale del quadro di tutela internazionale dei diritti umani della *Convenzione* è rinvenibile in I. CAMERON, *National Security and the European Convention on Human Rights*, cit., *passim*.

⁶⁹ La sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, il benessere economico del Paese, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, la protezione dei diritti e delle libertà altrui, costituiscono gli unici obiettivi legittimi elencati esaustivamente (art. 8, par. 2) che consentono una restrizione di alcuni diritti ai sensi della *Convenzione*.

⁷⁰ In materia, v. Comm. eur. dir. uomo, 10 luglio 1998, ric. n. 20390/92, *Tinnelly & Sons Ltd e altri e McElduff e altri c. Regno Unito*; Comm. eur. dir. uomo, 19 marzo 2002, ric. n. 24265/94, *Devenney c. Regno Unito*.

⁷¹ Ricchissima la giurisprudenza relativa alla limitazione del diritto tutelato da tale disposto per ragioni di sicurezza nazionale. V., esemplificativamente, Corte EDU (Plenaria), 6 settembre 1978, ric. n. 5029/71, *Klass e altri c. Germania*; Corte EDU, 26 marzo 1987, ric. n. 9248/81, *Leander c. Svezia*; Corte EDU, 1° ottobre 2008, ric. n. 58243/00, *Liberty e altri c. Regno Unito*; Corte EDU, 24 aprile 2008, ric. n. 1365/07, *C.G. e altri c. Bulgaria*; Corte EDU (Grande Camera), 25 maggio 2021, ric. n. 35252/08, *Centrum för Rättvisa c. Svezia*; Corte EDU (Grande Camera), 25 maggio 2021, ric. nn. 58170/13, 62322/14 e 24960/15, *Big Brother Watch e altri c. Regno Unito*.

⁷² V., sul punto, Corte EDU, 9 febbraio 1995, ric. n. 16616/90, *Vereniging Weekblad Bluf! c. Paesi Bassi*; Corte EDU (Grande Camera), 10 dicembre 2007, ric. n. 69698/01, *Stroll c. Svizzera*; Corte EDU (Grande Camera), 22 ottobre 2009, ric. n. 69519/01, *Pasko c. Russia*.

dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale [...]»⁷³.

Ancora, ai sensi dell'art. 2, par. 3 del *Protocollo Addizionale* no 4 del 16 settembre 1963, la libertà di circolazione «non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale [...]»⁷⁴.

Infine, nell'ambito della disciplina della garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri, l'art. 1, par. 2 del *Protocollo Addizionale* no. 7 del 22 novembre 1984 legittima l'espulsione dello straniero quando essa «sia necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o sia motivata da ragioni di sicurezza nazionale»⁷⁵.

Nonostante la chiara presenza del termine “sicurezza nazionale” come clausola di restrizione dei diritti della *Convenzione*, si ritiene che a tale nozione non possa essere attribuito un significato specifico, né alla luce dei lavori preparatori, né del formante giurisprudenziale degli organi di Strasburgo⁷⁶.

La giurisprudenza della Commissione e, successivamente, quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, a differenza di quella della Corte di Giustizia dell'Unione europea – come vedremo nei luoghi opportuni – non presenta uno sviluppo interpretativo del concetto. Tali organi giurisdizionali, infatti, hanno sempre sostenuto, secondo un orientamento ormai consolidato, che tale nozione non possa essere definita con chiarezza a causa della sua eccessiva vaghezza semantica⁷⁷.

La prassi di Strasburgo, difatti, ha costantemente consentito agli Stati una certa elasticità interpretativa del termine⁷⁸ e riconosciuto a questi un ampio margine di apprezzamento in relazione alle misure restrittive dei diritti in quanto volte alla tutela della sicurezza nazionale⁷⁹.

È tuttavia fondamentale evidenziare che il sistema convenzionale prevede contrappesi rigorosi alle esigenze di sicurezza nazionale. Tra questi spiccano i principi di necessità⁸⁰ e

⁷³ Al riguardo, v. Corte EDU, 10 luglio 1998, ric. n. 26695/95, *Sidiropoulos e altri c. Grecia*; Corte EDU, 14 ottobre 2010, ric. n. 28003/03, *HADEP e Demir c. Turchia*.

⁷⁴ In argomento, v. Comm. eur. dir. uomo, 13 dicembre 1984, ric. n. 10078/82, *B.*

⁷⁵ Sul tema, v. Corte EDU, 8 giugno 2006, ric. n. 10337/04, *Lupsa c. Romania*.

⁷⁶ Segnalano tale profilo I. CAMERON, *National Security and the European Convention on Human Rights*, cit., p. 49; P. DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo nella precedente prassi europea*, in N. BOSCHIERO (a cura di), *Ordine internazionale e valori etici*, Napoli, 2004, p. 201. Più recentemente, anche S. SULE, *National Security and EU law restraints on Intelligence Activities*, in J.H. DIETRICH, S. SULE (eds.), *Intelligence Law and Policies in Europe. A Handbook*, Munich/Oxford/Baden-Baden, 2019, p. 354; T. CHRISTAKIS, K. BOUSLIMANI, *National Security, Surveillance, and Human Rights*, in R. GEIß, N. MELZER (eds.), *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford, 2021, p. 706.

⁷⁷ In questo senso, da ultimo, *C.G. e altri c. Bulgaria*, cit., § 43 e giurisprudenza ivi riportata.

⁷⁸ Comm. eur. dir. uomo, 27 giugno 1994, ric. n. 21482/93, *Christie c. Regno Unito*.

⁷⁹ Da ultime, sul punto, *Big Brother Watch e altri c. Regno Unito*, cit., § 228 e *Centrum för Rättvisa c. Svezia*, cit., § 261. Il margine di discrezionalità rappresenta uno spazio di scelta riservato agli Stati parte della *Convenzione* nella valutazione delle esigenze interne di carattere collettivo, sia nelle situazioni coperte dalle clausole restrittive degli artt. 8-11, sia nell'ambito della deroga generale prevista dall'art. 15 della *Convenzione*. L'ampiezza di questo margine di discrezionalità muta e dipende da vari fattori, tra cui la natura del diritto convenzionale in gioco, la natura dell'interferenza e l'obiettivo perseguito da tale interferenza. Tali principi in Corte EDU, 4 dicembre 2008, ric. nn. 30562/05 e 30566/04, *S. e Marper c. Regno Unito*, § 102. Un puntuale resoconto sulla giurisprudenza di Strasburgo in relazione ai profili applicativi dell'art. 15 della *Convenzione* in P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006, p. 231 ss.

⁸⁰ Sui diversi passaggi che configurano il controllo di stretta necessità e proporzionalità v. Corte EDU, 6 giugno 2016, ric. n. 37138/14, *Szabó e Vissy c. Ungheria*, § 73, in cui la Corte ha osservato che, affinché uno Stato possa

proporzionalità delle misure restrittive⁸¹, il rispetto del principio di legalità – sancito dalle clausole di limitazione dei diritti garantiti dagli artt. 8-11 – e l'intangibilità di determinati diritti fondamentali menzionati in precedenza. Tale impostazione risulta coerente con quella adottata in altri sistemi di tutela internazionale dei diritti umani, come il *Patto*.

Più nello specifico, è fondamentale evidenziare che, considerata la rilevante compressione dei diritti individuali derivante dalle esigenze di sicurezza nazionale, il bilanciamento tra interessi collettivi e individuali – elemento centrale del giudizio di proporzionalità – è stato spesso attuato, soprattutto nei casi riguardanti l'art. 8 della *Convenzione*, attraverso una tecnica particolare. In sintesi, la limitazione di tale diritto, giustificata da ragioni di sicurezza, è stata ritenuta compatibile con la *Convenzione* solo laddove l'ordinamento dello Stato convenuto preveda procedure di controllo – preferibilmente di natura giudiziaria, ma non necessariamente – capaci di offrire una forma adeguata di “compensazione” per i titolari dei diritti e di prevenire possibili abusi⁸².

Al riguardo, quanto all'applicazione del canone di proporzionalità, il riferimento obbligato è il *leading case Klass e altri c. Germania*.

In tale decisione, la Corte europea dei diritti dell'uomo, riunita in sede plenaria, ha stabilito che i pericoli imminenti che minacciano interessi cruciali come l'ordine costituzionale liberal-democratico, l'esistenza o la sicurezza della Federazione o di un Land, e la sicurezza delle forze armate alleate stanziato sul territorio tedesco – come definiti nella legislazione nazionale citata nel caso oggetto di giudizio – costituiscono elementi di “sicurezza nazionale”. Questi elementi possono essere compromessi da attività di spionaggio e terrorismo⁸³.

In breve, considerando la carente presenza di decisioni della Corte di Strasburgo sul tema, emerge che la sicurezza nazionale include la protezione della sicurezza dello Stato e della democrazia costituzionale dalle minacce dello spionaggio e del terrorismo⁸⁴, dell'incitamento al terrorismo⁸⁵, del separatismo interno⁸⁶, della sovversione⁸⁷ e dalle minacce all'efficacia

adottare una specifica misura di sorveglianza, deve essere dimostrato che tale misura sia strettamente necessaria per la salvaguardia delle istituzioni democratiche.

⁸¹ Il controllo di proporzionalità ha acquisito un rilievo straordinario come limite al potere degli Stati di interferire, per esigenze collettive, nel godimento dei diritti individuali protetti dagli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani. In tema, qui basta il rinvio a E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000, p. 39 ss., cui si rinvia anche per un'analisi giurisprudenziale relativa all'applicazione del *test* di proporzionalità ai diritti garantiti dagli artt. 8-11 della *Convenzione*.

⁸² Chiarisce bene tale ultimo aspetto P. DE SENA, *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo nella precedente prassi europea*, cit., p. 205.

⁸³ *Klass e altri c. Germania*, cit., §§ 45-48.

⁸⁴ *Klass e altri c. Germania*, cit., §§ 45-48; Corte EDU (Camera), 16 dicembre 1992, ric. n. 12945/87, *Hadjianastassiou c. Grecia*, § 43.

⁸⁵ Corte EDU (Grande Camera), 25 novembre 1997, ric. n. 18954/91, *Zana c. Turchia*, §§ 48-50.

⁸⁶ Corte EDU (Grande Camera), 30 gennaio 1998, ric. n. 133/1996/752/951, *The United Communist Party of Turkey e altri c. Turchia*, §§ 40-41.

⁸⁷ *Leander c. Svezia*, cit., § 59.

operativa dell'esercito⁸⁸. Sembrano potersi includere, inoltre, le minacce provenienti dal crimine organizzato⁸⁹.

Gli organi di Strasburgo hanno stabilito dei limiti sia per i motivi che giustificano la restrizione dei diritti umani, sia per le garanzie da prevedere⁹⁰, simili a quelle adottate dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Quando gli Stati membri della *Convenzione* rivendicano l'obiettivo di proteggere la sicurezza nazionale, devono essere considerate alcune questioni di rilievo, che qui trattiamo solo per cenni.

Anzitutto, la clausola limitativa deve essere interpretata in senso rigorosamente restrittivo, soprattutto se le misure adottate sono altamente invasive, come nel caso della sorveglianza segreta e dell'intercettazione di massa dei dati dei cittadini⁹¹.

In secondo luogo, la normativa nazionale che disciplina le misure restrittive deve essere formulata in modo sufficientemente chiaro, così da fornire ai cittadini indicazioni precise sulle circostanze e condizioni in cui le autorità pubbliche possono adottare tali misure⁹². Inoltre, la Corte europea ha sottolineato l'importanza che l'individuo, soggetto a tali restrizioni, abbia la possibilità di contestare le decisioni dell'Esecutivo legate alle esigenze di sicurezza nazionale⁹³.

Infine, gli Stati parte dovrebbero garantire un sistema di controllo giurisdizionale efficace e adeguato per le misure adottate dalle autorità pubbliche nel campo della sicurezza nazionale, consentendo ai cittadini di sottoporre tali misure al vaglio *ex post* di autorità indipendenti incaricate di verificarne la legittimità⁹⁴.

⁸⁸ Corte EDU, 27 settembre 1999, ric. nn. 33985/96 e 33986/96, *Smith e Grady c. Regno Unito*, §§ 74, 87; Corte EDU, 25 ottobre 2000, ric. nn. 31417/96 e 32377/96, *Lustig Prean e Beckert c. Regno Unito*, §§ 67, 82; Corte EDU, 18 maggio 2010, ric. n. 26839/05, *Kennedy c. Regno Unito*, § 159; Corte EDU (Grande Camera), 22 marzo 2012 ric. n. 30078/06, *Konstantin Markin c. Russia*, § 134 ss.

⁸⁹ Corte EDU, 29 giugno 2006, ric. n. 54934/00, *Weber e Saravia c. Germania*, § 105 ss. In ogni caso, anche nella giurisprudenza non è chiara la distinzione tra le azioni criminali che possono effettivamente costituire una minaccia per la sicurezza nazionale e quelle che non lo sono.

⁹⁰ Quanto alle garanzie che dovrebbero essere fornite dal diritto interno per rendere la tutela della sicurezza nazionale rispettosa dei diritti convenzionali si vedano i numerosi criteri delineati in *Big Brother Watch e altri c. Regno Unito*, cit., § 361 e *Centrum för Rättvisa c. Svezia*, cit., § 275.

⁹¹ *Klass e altri c. Germania*, cit., §§ 42, 48-50; Corte EDU, 4 maggio 2000, ric. n. 28341/95, *Rotaru c. Romania*, § 59; *Szabó e Vissy c. Ungheria*, cit., §§ 54, 68, in cui la Corte europea ha riconosciuto che le misure di sorveglianza segreta possono essere cruciali nella lotta contro il terrorismo. Ha inoltre osservato che, a causa delle forme assunte dal terrorismo contemporaneo, è naturale che i governi utilizzino tecnologie avanzate per prevenire tali attacchi, incluso il monitoraggio massiccio delle comunicazioni che potrebbero contenere indicazioni di attentati imminenti. Tuttavia, ha sottolineato che un sistema di sorveglianza segreta progettato per proteggere la sicurezza nazionale può comportare il rischio di destabilizzare o addirittura distruggere la democrazia con il pretesto di difenderla.

⁹² In generale, per prima, v. Corte EDU (Plenaria), 26 aprile 1979, ric. n. 6538/74, *Sunday Times c. Regno Unito*, § 49 in cui la Corte, con riferimento alla legalità delle restrizioni, si è soffermata sul tema della "qualità della legge". Essa riguarda i requisiti di *accessibilità* delle disposizioni restrittive per i loro destinatari e della ragionevole precisione di queste disposizioni, per permettere ai destinatari di scegliere consapevolmente i comportamenti da adottare, nonché della *prevedibilità* delle conseguenze a cui potrebbero essere esposti. Come è facile intuire, il requisito della legalità delle restrizioni serve a garantire le posizioni individuali protette dalla *Convenzione*, evitando il rischio di arbitrarietà nella loro limitazione da parte dell'Esecutivo. In relazione alla legalità delle misure restrittive interne per esigenze di sicurezza nazionale v. Corte EDU (Plenaria), 2 agosto 1984, ric. n. 8691/79, *Malone c. Regno Unito*, § 67; *Weber e Saravia c. Germania*, cit., § 93; *Leander c. Svezia*, cit., § 51.

⁹³ Corte EDU, 20 settembre 2002, ric. n. 50963/99, *Al-Nashif c. Bulgaria*, § 123 ss.

⁹⁴ Si vedano, sul punto, *Klass e altri c. Germania*, cit., § 55; Corte EDU, 4 maggio 2000, ric. n. 28341/95, *Rotaru c. Romania*, § 59. Più recentemente, *Big Brother Watch e altri c. Regno Unito*, cit., § 350; *Centrum för Rättvisa c. Svezia*, cit., § 275.

Un ulteriore documento internazionale che merita di essere richiamato è il *Patto internazionale sui diritti civili e politici*⁹⁵, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 a New York.

In questo contesto, la sicurezza nazionale, come nel “sistema CEDU”, funge da clausola di limitazione espressa dei diritti e delle libertà formalmente in esso consacrati⁹⁶, quando l'esistenza, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di uno Stato sono minacciate da un rischio esterno.

Difatti, ai sensi dell'art. 12, par. 3, il diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza «*non possono essere sottoposti ad alcuna restrizione, tranne quelle che siano previste dalla legge, siano necessarie per proteggere la sicurezza nazionale [...], ovvero gli altrui diritti e libertà, e siano compatibili con gli altri diritti riconosciuti dal presente Patto*»⁹⁷.

In relazione alle garanzie procedurali nell'espulsione degli stranieri, il successivo art. 13 prescrive che «*[u]no straniero che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato Parte del presente Patto non può esserne espulso se non in base a una decisione presa in conformità della legge e, salvo che vi si oppongano imperiosi motivi di sicurezza nazionale [...]*»⁹⁸.

Le ragioni di sicurezza nazionale, poi, a tenore dell'art. 14, par. 1, nell'ambito del diritto a un equo processo, possono comportare l'esclusione della stampa e del pubblico dai processi innanzi ai tribunali e alle corti di giustizia «*[...] per motivi di moralità, di ordine pubblico o di sicurezza nazionale in una società democratica [...]*»⁹⁹.

L'ambito di tutela della libertà di opinione, espressione e informazione, peraltro, può essere sottoposto a talune restrizioni che, tuttavia, devono essere espressamente stabilite dalla legge ed essere necessarie «*alla salvaguardia della sicurezza nazionale [...]*» (art. 19, par. 3, lett. b))¹⁰⁰.

⁹⁵ Per una ricostruzione delle disposizioni citate di qui in avanti e un'amplissima disamina della giurisprudenza relativa alle restrizioni ai diritti presidiati dal *Patto* per ragioni di sicurezza nazionale v. S. JOSEPH, M. CASTAN, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*³, Oxford, 2013, p. 392 ss.; W.A. SCHABAS, *U.N. International Covenant on Civil and Political Rights: Nowak's CCPR Commentary*³, Kehl, 2019, p. 299 ss.; P. TAYLOR, *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights*, Cambridge, 2020, p. 325 ss.

⁹⁶ I termini utilizzati dagli artt. 12, par. 3 e 21, come “sicurezza nazionale”, “sicurezza pubblica”, “ordine pubblico”, “sanità e morale pubbliche” e “altrui diritti e libertà”, sono caratterizzati da elementi comuni. Essi, infatti, risultano difficili da definire e portano con sé una certa relatività semantica, in quanto possono essere interpretati in modo diverso a seconda dello Stato di riferimento, delle circostanze fattuali e delle contingenze temporali. Inoltre, questi termini implicano direttamente la relazione fra l'autorità statale e gli individui o i gruppi di individui.

⁹⁷ Comitato per i diritti umani, 28 ottobre 1992, CCPR/C/46/D/263/1987, *Gonzalez del Rio c. Perù*; Comitato per i diritti umani, 21 luglio 1994, CCPR/C/51/D/492/1992, *Peltonen c. Finlandia*; Comitato per i diritti umani, 26 ottobre 2000, CCPR/C/70/D/833/1998, *Karker c. Francia*.

⁹⁸ Comitato per i diritti umani, 3 aprile 1987, CCPR/C/29/D/155/1983, *Hammel c. Madagascar*; Comitato per i diritti umani, 20 luglio 1990, Comm. No. 193/1985, Supp. No. 40 (A/45/40) at 38 (1990), *Giry c. Repubblica Dominicana*.

⁹⁹ UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Concluding observations on the seventh periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, CCPR/C/GBR/CO/7, 2015, § 22, consultabile su www.refworld.org.

¹⁰⁰ Comitato per i diritti umani, 19 luglio 1995, CCPR/C/54/D/518/1992, *Sohn c. Repubblica di Corea*; Comitato per i diritti umani, 21 luglio 1994, CCPR/C/51/D/458/1991, *Mukong c. Camerun*; Comitato per i diritti umani, 16 marzo 2004, CCPR/C/80/D/926/2000, *Hak Chul Shin c. Repubblica di Corea*.

Infine, le libertà di riunione pacifica (art. 21)¹⁰¹ e di associazione (art. 22, par. 2)¹⁰² possono essere oggetto di restrizioni «nell'interesse della sicurezza nazionale [...]».

In relazione all'esegesi della nozione di sicurezza nazionale, non si è mancato di sostenere, in seno al Comitato dei diritti umani, che essa rappresenta un «*vague and legally undefined concept*»¹⁰³.

La dottrina di settore tende a scomporre questa nozione nei suoi elementi costitutivi: “nazionale” e “sicurezza”.

Il termine “sicurezza” può essere interpretato sistematicamente in relazione all'uso che ne viene fatto nell'art. 2, par. 4 dello *Statuto delle Nazioni Unite* del 1945, che vieta ai Membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite di minacciare o usare la forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di qualsiasi Stato. Questo divieto implica che la sicurezza nazionale è strettamente connessa alla protezione dell'esistenza stessa della nazione, della sua integrità territoriale e della sua indipendenza politica, sia contro l'uso o la minaccia di forza proveniente da fonti esterne, come minacce militari, sia contro fonti interne, come l'incitamento al rovesciamento violento del governo¹⁰⁴.

Il termine “nazionale” si riferisce all'estensione della minaccia politico-militare, che interessa l'esistenza dello Stato nella sua interezza, e non un governo, un gruppo di potere o una porzione di territorio. Pertanto, le restrizioni ai diritti umani sanciti nel *Patto* possono essere giustificate, secondo questo concetto, solo se sono in gioco gli interessi dell'intera nazione.

La sicurezza nazionale può, dunque, giustificare limitazioni a diritti specifici di individui o gruppi, purché tali restrizioni risultino necessarie per contrastare minacce agli elementi fondamentali della nazione. È importante sottolineare, tuttavia, che l'applicazione di questa eccezione non presuppone uno stato di guerra o di emergenza nazionale; al contrario, essa consente l'adozione di limitazioni permanenti anche in tempo di pace, come quelle finalizzate alla prevenzione dello spionaggio o alla tutela di segreti militari¹⁰⁵.

¹⁰¹ UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Concluding observations on the sixth periodic report of Ecuador*, CCPR/C/ECU/CO/6, 2016, § 27; ID, *Concluding observations on the initial report of Bahrain*, CCPR/C/BHR/CO/1, 2018, § 29, consultabili su: www.refworld.org.

¹⁰² Comitato per i diritti umani, 21 settembre 1981, Comm. No. 117/198, Supp. No. 40 (A/39/40) at 190 (1984), *M.A. c. Italia*; Comitato per i diritti umani, 20 luglio 2005, CCPR/C/84/D/1119/2002, *Jeong Eun Lee c. Repubblica di Corea*; Comitato per i diritti umani, 4 aprile 2018, CCPR/C/122/D/2680/2015, *Zaidov c. Tajikistan*.

¹⁰³ In proposito, v. UNITED NATIONS, *Report of the UN Human Rights Committee (Volume I)*, A/53/40, New York, 1998, § 124, consultabile su www.refworld.org.

¹⁰⁴ Si tratta di un'interpretazione restrittiva della nozione, volta a evitare che la sicurezza nazionale diventi un pretesto per effettuare restrizioni illimitate ai diritti umani tutelati dal *Patto*. Cfr., in chiave definitoria, UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4, 1984, consultabile su www.refworld.org. Documento poi pubblicato in *Hum. Rights Q.*, 1985, § 29, p. 7. V. anche ARTICLE 19, *Sub Principle 2: Legitimate National Security Interest (lett. a)*, in *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, U.N. Doc. E/CN.4/1996/39, London, 1996, p. 8 ss., consultabile su www.article19.org. Per tale definizione, inoltre, nella dottrina di settore, A.C. KISS, *Permissible Limitations on Rights*, in H. HENKIN (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 1981, p. 296 s.; B.B. LOCKWOOD, J. FINN, G. JUBINSKY, *Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions*, in *Hum. Rights Q.*, 1985, p. 70 s.

¹⁰⁵ A.C. KISS, *Permissible Limitations on Rights*, cit., p. 297.

Anche nel sistema delle Nazioni Unite di tutela internazionale dei diritti umani, attuato dal *Patto*, si applicano i criteri di necessità e proporzionalità nella valutazione delle clausole di limitazione, in modo analogo a quanto osservato nell'analisi del sistema CEDU¹⁰⁶.

A tal proposito, può essere sommariamente ritenuto che il principio di proporzionalità si articola in tre aspetti principali riguardanti le misure restrittive.

In primo luogo, queste devono essere idonee per natura a proteggere l'interesse statale. In secondo luogo, devono rappresentare lo strumento meno invasivo tra quelli disponibili per raggiungere il risultato desiderato. Infine, devono essere proporzionate all'interesse da proteggere.

Il requisito della necessità, inteso come essenzialità-inevitabilità, implica che le clausole di limitazione ai diritti sanciti dal *Patto* devono conformarsi al principio fondamentale del divieto di abuso dei diritti, previsto dall'art. 5, par. 1¹⁰⁷, dal quale si desume che dette limitazioni devono essere interpretate in modo restrittivo.

Per essere ammissibili, tali restrizioni devono poi essere previste da una legge generale formulata in maniera sufficientemente determinata, devono essere necessarie per la protezione di beni giuridici statuali in una società democratica e devono essere coerenti con tutti gli altri diritti riconosciuti dal *Patto*, nonché con i principi fondamentali di uguaglianza e non discriminazione.

Infine, il principio di proporzionalità deve essere rispettato non solo nella legge che stabilisce le restrizioni, ma anche dalle autorità amministrative e giudiziarie incaricate di applicare la legge stessa. In questo senso, gli Stati devono garantire che qualsiasi procedimento relativo all'esercizio o alla restrizione dei diritti tutelati sia rapido e che le misure restrittive siano adeguatamente motivate

3.2 (Segue) nel diritto internazionale penale

Sotto altro versante, la sicurezza nazionale trova rilevanti riferimenti nell'articolo dello *Statuto della Corte penale internazionale* del 1998.

Sul piano normativo, la sicurezza nazionale è menzionata nell'art. 57, par. 3, lett. c), nell'intero art. 72 – su cui ci limiteremo a qualche cenno – e nell'art. 99, par. 5¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Sull'operatività della clausola di eccezione per motivi di sicurezza nazionale in relazione ai diritti e alle libertà di cui agli artt. 12, 13, 14, 19, 21 e 22 del *Patto*, v. i seguenti documenti internazionali: UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, cit., §§ 30-32, nonché UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, 1986, § 10; ID, *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1999, § 11 ss.; ID, *General Comment No. 32, Article 14, Right to equality before courts and tribunals and to fair trial*, CCPR/C/GC/32, Geneva, 2007, § 29; ID, *General Comment No. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, Geneva, 2011, § 30, tutti consultabili su: www.refworld.org. V., da ultimo, ID, *General Comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, 2020, §§ 41-42, consultabile su www.ohchr.org. Per un'analisi dei principi interpretativi generali relativi alla giustificazione delle limitazioni previste ai diritti e alle libertà citati appena sopra è necessario il rimando a UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, cit., § 1 ss. Nella dottrina di settore v., ancora, A.C. KISS, *Permissible Limitations on Rights*, cit., p. 304 ss.

¹⁰⁷ In forza del quale «[n]essuna disposizione del presente Patto può essere interpretata nel senso di implicare un diritto di qualsiasi Stato, gruppo o individuo di intraprendere attività o di compiere atti miranti a sopprimere uno dei diritti o delle libertà riconosciuti nel presente Patto ovvero a limitarlo in misura maggiore di quanto è previsto dal Patto stesso».

¹⁰⁸ Volto a disciplinare l'«esecuzione delle richieste presentate a titolo degli articoli 93 e 96».

Il richiamo più rilevante alla nozione di sicurezza nazionale si rinviene nel ricordato art. 72, la cui disposizione è una delle più lunghe dello Statuto di Roma, nonché quella che suscita maggiori difficoltà interpretative e applicative¹⁰⁹.

Questa disposizione è stata concepita per rispondere a una serie di preoccupazioni degli Stati, in particolare di quelli che dispongono di potenti Servizi di *intelligence*, ed è virtualmente in grado di ostacolare la produzione di prove rilevanti davanti alla Corte penale internazionale¹¹⁰.

La normativa contenuta in tale articolo si occupa degli aspetti relativi al temperamento di due interessi del tutto contrastanti.

Da un lato, l'interesse degli Stati a mantenere coperti da segreto informazioni e documenti concernenti la propria sicurezza nazionale. Dall'altro, la necessità della Corte di accedere a quelle prove confidenziali in possesso degli Stati, per accertare i gravi crimini internazionali rientranti nella sua giurisdizione¹¹¹.

L'art. 72 citato istituisce un complesso meccanismo, attraverso il quale si induce uno Stato che invoca il motivo di sicurezza nazionale a rivelare quanto più possibile l'informazione che desidera tenere segreta¹¹².

In tale contesto, il par. 1, ai sensi della sua articolata disciplina, è destinato a trovare applicazione quando la «*disclosure*» di informazioni o documenti di uno Stato, parte o meno dello Statuto, a parere di tale Stato, pregiudicherebbe i suoi interessi di sicurezza nazionale. Definita tale «situazione», il disposto palesa, mediante un'intricata serie di rinvii normativi, l'applicazione della disciplina posta dalla norma alle diverse fasi del procedimento, l'incidenza della disciplina in discorso sui diritti dell'accusato e sulla tutela dei testimoni, e il coordinamento della stessa con le disposizioni rinvenibili nella Parte IX dello Statuto sulla cooperazione giudiziaria con la Corte penale internazionale.

Il par. 2 descrive, a seguire, una circostanza idonea a determinare l'applicazione della norma. Si tratta, in particolare, dell'ipotesi in cui una persona, a cui è stato chiesto di fornire informazioni o elementi di prova in sede di *cross-examination*, si è rifiutata di farlo, o ha rinviato la questione allo Stato, affermando che la divulgazione potrebbe compromettere gli interessi di sicurezza nazionale di uno Stato e lo Stato in questione confermi che, a suo parere, la divulgazione pregiudicherebbe i suoi interessi attinenti la sicurezza nazionale.

Il par. 3, in materia di requisiti di riservatezza, prevede che l'intera previsione dell'art. 72 non compromette i requisiti di riservatezza applicabili ai sensi dell'art. 54 par. 3 lett. e)-f), ovvero l'applicazione dell'art. 73.

Il paragrafo 4 prescrive che uno Stato, venuto a conoscenza del fatto che informazioni o documenti di sua proprietà sono in procinto di essere divulgati, o potrebbero esserlo in qualsiasi

¹⁰⁹ Problematicamente, R. RASTAN, Sub art. 72, in K. AMBOS (ed.), *Rome Statute of the International Criminal Court. Article-by-Article Commentary*⁴, Munich, 2022, p. 2129.

¹¹⁰ Spiega la *ratio* della previsione in discorso W.A. SCHABAS, Sub art. 72, in ID, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*², Oxford, 2016, p. 1117.

¹¹¹ In tema, su tutti, v. i contributi raccolti in H. ROGGMANN, P. ŠARČEVIĆ (eds.), *National Security and International Criminal Justice*, The Hague/London/New York, 2002, nonché A-G. TACOU SIPOWO, *La cour pénale internationale entre protection des secrets et impératif d'effectivité*, Paris, 2016, *passim*.

¹¹² Si tratta di un meccanismo ampiamente ispirato alla decisione *Blaškić* della Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia. Al riguardo, cfr. Judgment on the Request of the Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II of 18 July 1997, *Prosecutor vs Tihomir Blaškić* (IT-95-14-AR108bis), AC, 29 October 1997, §§ 61-69.

fase del procedimento, con il rischio di arrecare un pregiudizio alla propria sicurezza nazionale, può legittimamente intervenire per ottenere una decisione della Corte penale in conformità ai criteri stabiliti dallo stesso articolo.

I paragrafi 5-7 disciplinano i passaggi cooperativi fra lo Stato e gli organi della Corte per bilanciare le esigenze di repressione dei gravi crimini attribuiti alla Corte con le legittime esigenze di protezione della sicurezza nazionale degli Stati. Inizialmente, si utilizzano strumenti di cooperazione per raggiungere una soluzione amichevole, come modificare la richiesta, permettere alla Corte di valutare la rilevanza dell'informazione richiesta o stabilire le condizioni per fornire l'assistenza. Se questi mezzi di cooperazione falliscono e lo Stato decide di non rivelare l'informazione, deve notificare alla Corte o al Procuratore i motivi specifici della sua decisione, a meno che una descrizione specifica risulti di per sé pregiudizievole per gli interessi di sicurezza nazionale dello Stato. La Corte può tenere ulteriori consultazioni sulla questione, eventualmente in un'udienza *ex parte* e/o a porte chiuse. Infine, se si ritiene che lo Stato non abbia rispettato i suoi obblighi, la Corte può deferire la questione all'attenzione dell'Assemblea degli Stati Parte o, se il caso è stato originariamente riferito alla Corte dal Consiglio di Sicurezza, allo stesso Consiglio di Sicurezza¹¹³.

Ricostruito sommariamente il contenuto della norma, è bene esaminare come la dottrina di settore intenda la nozione di sicurezza nazionale in questo peculiare ambito del diritto internazionale.

Anzitutto, la nozione non è definita nello Statuto, a dimostrazione del fatto che gli Stati hanno concezioni molto diverse su ciò che influisce sui loro interessi strategici vitali¹¹⁴.

La nozione qui oggetto di attenzione, nel contesto del diritto internazionale penale, è strettamente legata a beni essenziali degli Stati, protetti dal diritto internazionale consuetudinario e ricadenti nell'alveo impenetrabile del c.d. "*domaine réservé*" degli Stati ai sensi dell'art. 2, par. 7 della Carta delle Nazioni Unite¹¹⁵.

¹¹³ Per una puntuale ricostruzione della norma è necessario il rimando, *ex multis*, a D.K. PIRAGOFF, *Protection of National Security Information*, in R.S. LEE (ed.), *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations, Results*, The Hague-London-Boston, 1999, p. 270 ss., con dettagliati richiami anche ai lavori preparatori del disposto e alle negoziazioni intercorse fra gli Stati; P. MALANCZUK, *Protection of National Security Interests*, in A. CASSESE, P. GAETA, J.R.W.D. JONES (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford, 2002, p. 1371 ss.; J.P. PIERINI, *La protezione delle notizie concernenti la sicurezza nazionale*, in G. LATTANZI, V. MONETTI (a cura di), *La Corte penale internazionale. Organi, competenza, reati, processo*, Milano, 2006, p. 1131 ss.; A. CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale. Diritto processuale*, vol. II, P. GAETA (a cura di), Bologna, 2006, p. 53 ss.; R. DIXON, H. DUFFY, C.K. HALL, Sub art. 72, in O. TRIFFTERER (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article*², Munich/Oxford/Baden-Baden, 2009, p. 1361 ss.; M.C. BASSIOUNI, *Introduction to International Criminal Law*², Leiden-Boston, 2014, p. 688 ss.; W.A. SCHABAS, Sub art. 72, cit., p. 1115 ss.; R. RASTAN, Sub art. 72, cit., p. 2122 ss.

¹¹⁴ Ad esempio, uno studio del 2013 che ha esaminato i rapporti di esperti nazionali di venti Paesi europei ha riscontrato una notevole variazione riguardo a cosa si intenda esattamente per "sicurezza nazionale". Le normative interne, difatti, si riferiscono (spesso in modo intercambiabile) non solo alla "sicurezza nazionale" letteralmente intesa, ma anche alla "sicurezza dello Stato", alla "sicurezza pubblica", all'"ordine pubblico", alla "difesa nazionale", agli "interessi nazionali", ai "segreti di Stato" e a termini correlati come "sicurezza del regno", "sicurezza del Paese o dei suoi alleati" e altre "questioni pubbliche speciali". Tali riferimenti terminologici in A.L. JACOBSEN, *National Security and the Right to Information in Europe*, 2013, p. 7 s. richiamato in R. RASTAN, Sub art. 72, cit., p. 2137.

¹¹⁵ «Admittedly, customary international rules do protect the national security of States by prohibiting every State from interfering with or intruding into the domestic jurisdiction, including national security matters, of other States. These rules are reflected in Article 2, paragraph 7, of the United Nations Charter with regard to the

Nell'ambito della letteratura specialistica formatasi in seguito all'adozione dello Stato di Roma della Corte penale internazionale, il concetto di sicurezza nazionale sembra essere inteso tanto in senso restrittivo quanto in senso estensivo.

Per una prima opzione esegetica, la sicurezza nazionale, restrittivamente, è connessa all'«uso della forza o minaccia di uso della forza contro l'indipendenza politica o l'integrità territoriale di un altro Stato» e riguarda l'esistenza di una minaccia per lo Stato nel suo complesso¹¹⁶. In tal senso, pertanto, in chiave sistematica, l'esegesi in senso restrittivo della nozione di sicurezza nazionale deve rifarsi, secondo tale impostazione, all'interpretazione formatasi riguardo ai meccanismi sospensivi che le ragioni di sicurezza nazionale possono indurre nell'applicazione degli strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, quali il *Patto*, cui abbiamo già fatto riferimento.

Tuttavia, più estensivamente, un'altra corrente – invero maggioritaria – include nella nozione di sicurezza nazionale l'integrità territoriale dello Stato e la sua sovranità, la sua sicurezza interna ed esterna, il suo ordine costituzionale, la comunità di individui stanziati sul suo territorio, le questioni di difesa nazionale, le operazioni militari, l'indipendenza nella comunità internazionale, le relazioni internazionali o qualsiasi altra questione che riguardi gli interessi nazionali dello Stato¹¹⁷.

3.3 ... e negli atti normativi dell'Unione europea

La sicurezza nazionale configura una ragione giustificatrice di limitazioni alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, di cui ampiamente si discute nell'attuale fase di evoluzione dell'Unione europea¹¹⁸.

Si tratta di un concetto comunitario connesso, in prima approssimazione, alla «alla salvaguardia dei beni e delle libertà dei cittadini unitamente a quella dello Stato, in tutte le sue articolazioni, e dei suoi organi»¹¹⁹.

Nelle prossime righe richiameremo – invero velocemente – talune disposizioni di diritto primario che a essa fanno riferimento, per trarne alcuni spunti ricostruttivi¹²⁰.

relations between Member States of the United Nations and the Organization». Brano tratto da Judgment on the Request of the Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II of 18 July 1997, *Blaskić*, cit., § 64. Nella dottrina di settore, cfr. P. MALANCZUK, *Protection of National Security Interests*, cit., p. 1372; G. ACQUAVIVA, *National Security Interests (Protection of)*, in A. CASSESE (ed.), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford, 2009, p. 430; G. NOLTE, Sub art. 2(7), in B. SIMMA, D.-E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF (eds.), *The Charter of the United Nations: a Commentary*³, vol. I, Oxford, 2012, p. 280 ss.

¹¹⁶ In proposito, R. DIXON, H. DUFFY, Sub art. 72, in O. TRIFFTERER (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article*, Munich/Oxford/Baden-Baden, 1999, p. 940. Così, anche J.P. PIERINI, *La protezione delle notizie concernenti la sicurezza nazionale*, cit., p. 1133.

¹¹⁷ Cfr. O. TRIFFTERER, *Security interests of the community of States, basis and justifications of an international criminal jurisdiction versus "protection of national security information", article 72 Rome Statute*, in H. ROGGMANN, P. ŠARČEVIĆ (eds.), *National Security and International Criminal Justice*, The Hague/London/New York, 2002, p. 58; R. DIXON, H. DUFFY, C.K. HALL, Sub art. 72, cit., p. 1365 s.; R. RASTAN, Sub art. 72, cit., p. 2137.

¹¹⁸ Cfr. S. PEERS, *National Security and European Law*, in *Year B. Eur. Law*, 1996, p. 363, cui si rinvia per una puntuale indagine sui rapporti tra la sicurezza nazionale e il vecchio framework costituzionale comunitario fondato sui pilastri.

¹¹⁹ F. FERRARO, *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. I, Bari, 2020, p. 117.

¹²⁰ Per un quadro d'insieme delle disposizioni che verranno richiamate di seguito v. C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione Europea Operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012, p. 72

Il punto di partenza di una riflessione sulla sicurezza nazionale deve essere costituito dall'art. 4, par. 2, TUE.

Ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, «[l']Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale [...]». Inoltre, viene sancito che «l'Unione rispetta le funzioni essenziali dello Stato», individuate nel nucleo delle «funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale». In tal modo, la sicurezza nazionale è considerata una “funzione essenziale” di ogni Stato membro, inerente alla stessa identità di soggetto di diritto internazionale. È precisato poi che «la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro», evidenziando che tale prerogativa nazionale ha una valenza generale – non circoscritta allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia –, pur nel rispetto dei limiti fissati dal diritto dell'Unione¹²¹.

L'art. 4, par. 2, TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona del 2007, recepisce il regime giuridico internazionale della sovranità statale, in parte suscettibile di attribuzione a entità pubbliche sovranazionali e, in parte, assolutamente insuscettibile di tale trasferimento in nome della difesa dell'identità costituzionale di ciascuno Stato membro. Si tratta di un articolo basilare in quanto attiene proprio al fondamento soggettivo dell'Unione Europea, vale a dire agli Stati membri con le loro identità nazionali.

La *ratio* del disposto, in breve, è quella quindi di accentuare la tutela degli elementi essenziali dello Stato e della sua organizzazione. Sono tali, ai sensi del par. 2, non soltanto l'identità strutturale di base degli Stati membri, quanto, e soprattutto, le «competenze statali

ss.; H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary*, Berlin/Heidelberg, 2013, p. 185 ss.; EID (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary. Volume I: Preamble, Articles 1-89*, Cham, 2021, p. 1411 ss.; F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea*², Padova, 2014, p. 13 ss.; A. TIZZANO (a cura di), *I trattati dell'Unione Europea*², Milano, 2014, p. 20 ss.; H. GROEBEN, A. HATJE, J. SCHWARZE (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*⁷, Baden-Baden, 2015, p. 72 ss.; M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019, p. 35 ss.; C. CALLIESS, M. RUFFERT (Hrsg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*⁶, München, 2022, p. 60 ss.; R. GEIGER, D.-E. KHAN, M. KOTZUR, L. KIRCHMAIR (Hrsg.), *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union/Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*⁷, München, 2023, p. 27 ss. Per dei cospicui riferimenti giurisprudenziali sulla sicurezza nazionale posta in relazione ai diritti della Carta di Nizza del 2000 v. R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, *passim*; S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*², Oxford/New York/Dublin, 2021, *passim*.

¹²¹ F. FERRARO, *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, cit., p. 118. Il cuore della disposizione riprende le disposizioni vigenti relative al rispetto delle identità nazionali, utilizzando un tenore testuale identico a quello contenuto nell'art. I-5 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004, fatta salva l'aggiunta – fortemente voluta dal Regno Unito – di un riferimento alla sicurezza nazionale, nell'ambito di una breve descrizione delle funzioni essenziali degli Stati. Sull'evoluzione della disposizione v. M. CARTABIA, *Sub art. 4, par. 2 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 23 ss.

originariamente e permanentemente riservate»¹²². Se si incide su quelle competenze, si può, di fatto, incidere sulla stessa identità dello Stato¹²³.

Introdotta sommariamente il contenuto dell'art. 4, par. 2, TUE, bisogna ricostruire la nozione comunitaria di sicurezza nazionale, pur non omettendo il dato secondo cui, specie nelle istituzioni e nella giurisprudenza euro-unitarie, persiste un'ambiguità di fondo sulla nozione in esame, talvolta richiamata insieme, e altre volte separatamente, alle nozioni di sicurezza pubblica e di sicurezza interna¹²⁴.

Come già rilevato, nell'ambito del diritto dell'Unione europea, la sicurezza nazionale non è oggetto di definizione legislativa.

In questo senso, soccorre allora l'opera ermeneutica della Corte di Giustizia, effettuata nell'ambito di una costante progressione limitativa circa l'efficacia dell'«*interesse primario*»¹²⁵ della sicurezza nazionale sul rispetto di diritti considerati anch'essi di primaria rilevanza. Come noto, difatti, gli Stati possono interferire con alcuni diritti individuali di rilevanza euro-unitaria

¹²² Tale ricostruzione in T. RUSSO, Sub art. 4 TUE, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione Europea Operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, cit., p. 73 s. Di conseguenza, l'art. 276 TFUE esclude il controllo della Corte di Giustizia sulla validità e proporzionalità delle operazioni di polizia o sull'esercizio delle responsabilità degli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna. Cfr. anche M.C. BARUFFI, Sub art. 4 TUE, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 14.

Come noto, un limite all'applicazione del diritto dell'Unione europea è rappresentato dai settori che gli Stati membri hanno voluto riservare alla propria competenza. Tali competenze vengono qualificate in vario modo dalla Corte di Giustizia: «riservate, conservate, degli Stati, puramente interne, di ciascuno degli Stati membri, residue, esclusive». Lo rileva, autorevolmente, G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*⁴, vol. I, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), Napoli, 2023, p. 87 ss.

¹²³ È chiara la volontà degli Stati membri di enfatizzare come, intervenendo sul sistema delle competenze, si possa influire sull'identità dello Stato, e che il rispetto dell'identità politica e costituzionale di una nazione implica anche l'intangibilità di alcune prerogative sovrane a essa essenziali. Segnala tale aspetto M.C. BARUFFI, Sub art. 4 TUE, cit., p. 14. Si è efficacemente sostenuto che, tale disposizione, volta a «preservare un minimo di potere agli Stati membri», sembra avere, invero, un «carattere essenzialmente politico, in quanto esprime un atteggiamento di cautela da parte degli Stati membri nei confronti di ulteriori sviluppi del processo di integrazione». Sul piano formale, tuttavia, essa non appare molto incisiva anche perché potrebbe essere modificata con un trattato successivo. Per tali considerazioni v. G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, p. 12 s.

¹²⁴ Tale aspetto è ben messo in evidenza in T. STEIN, *National Constitutional Reservations with Respect to Internal Security Policy*, in T. GIEGERICH, O.J. GSTREIN, S. ZEITZMANN (eds.), *The EU Between 'an Ever Closer Union' and Inalienable Policy Domains of Member States*, Baden-Baden, 2014, p. 203 ss. e in F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security in Light of the EU Strategic Autonomy Doctrine: The EU-Member States Security Nexus Revisited*, in *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 2023, p. 324 ss.

¹²⁵ In virtù dell'art. 4, par. 2, TUE, la Corte ha descritto la competenza statale in materia di sicurezza nazionale quale «*interesse primario di tutelare le funzioni essenziali dello Stato e gli interessi fondamentali della società*». Questi sono costituiti dalle «*strutture costituzionali, politiche, economiche o sociali fondamentali di un paese*» cosicché la minaccia riguarda direttamente «*la società, la popolazione o lo Stato in quanto tale*». Così, recentemente, CGUE, 7 settembre 2023, causa C-601/21, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia*, § 79; CGUE (Grande Sezione), 5 aprile 2022, causa C-140/20, *G.D. c. Commissioner of An Garda Síochána*, § 61, richiamando, nello stesso senso, CGUE (Grande Sezione), 6 ottobre 2020, cause riunite C-511/18, C-512/18 E C-520/18, *La Quadrature du Net e a.*, § 135. In senso conforme, anche CGUE (Grande Sezione), 6 ottobre 2020, causa C-623/17, *Privacy International c. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs e a.*, § 74. L'interesse primario della sicurezza nazionale è idoneo, peraltro, a giudizio della Corte di Giustizia, «*[f]atto salvo il rispetto degli altri requisiti previsti all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta*» a «*giustificare misure che comportino ingerenze nei diritti fondamentali più gravi di quelle che potrebbero giustificare*» gli «*obiettivi di lotta alla criminalità in generale, anche grave, e di salvaguardia della sicurezza pubblica*». In tal senso, il principio espresso in *La Quadrature du Net e a.*, cit., § 136 e ripreso, da ultimo, in *Privacy International c. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs e a.*, cit., § 75 e in *G.D. c. Commissioner of An Garda Síochána*, cit., § 57.

in «*circostanze eccezionali, quando la loro indipendenza, sovranità, integrità territoriale, ordine costituzionale e/o sicurezza pubblica sono minacciati*» da fenomeni di particolare allarme sociale quali il terrorismo internazionale¹²⁶.

Anzitutto, in relazione ai profili definitivi, la Corte ha precisato, nell'ambito di un consolidato orientamento, che «*tale nozione comprende la sicurezza interna di uno Stato membro e la sua sicurezza esterna e, pertanto, il pregiudizio al funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali nonché la sopravvivenza della popolazione, come il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli, o ancora il pregiudizio agli interessi militari*»¹²⁷.

Come condivisibilmente rilevato, si tratta di un «concetto dinamico» che deve essere inteso in modo sufficientemente flessibile e ampio per tenere conto del rapido sviluppo della società e dei numerosi rischi che la minacciano¹²⁸.

È compito della Corte poi stabilire i confini entro i quali gli Stati membri siano legittimati a ricondurre una misura normativa interna nella nozione di sicurezza nazionale. Ciò in quanto gli ambiti di competenza esclusiva degli Stati membri non sfuggono al rispetto del diritto dell'Unione in situazioni che ricadono nel suo cono d'ombra¹²⁹.

Anche considerato che gli ambiti di competenza esclusiva degli Stati membri non sono mai stati individuati nel Trattato UE, definendo quest'ultimo in positivo solo quelli di competenza unionale, il riferimento alla sicurezza nazionale di cui all'art. 4, par. 2, TUE non sembra poter essere semplicemente assimilato a una riserva di competenza esclusiva degli Stati membri in tale materia che esclude dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione qualsiasi provvedimento interno adottato per tali motivi.

Dall'interpretazione della norma, infatti, sembra possibile desumere il mantenimento di un certo potere di controllo europeo sulla legislazione interna adottata sulla base di tale norma, ogni volta in cui essa comporti deroghe a diritti contigui disciplinati dall'Unione. Proprio perché le misure adottate dagli Stati membri in materia di sicurezza nazionale devono tener conto del diritto cogente dell'Unione ogni volta che esse confliggano con ambiti disciplinati dal diritto comune, tale bilanciamento deve essere operato secondo i criteri tradizionalmente usati dal “sistema UE” per contemperare esigenze divergenti. Questi criteri – com'è noto –

¹²⁶ Cfr., sul punto, lo studio condotto da D. BIGO, S. CARRERA, N. HERNANZ, A. SCHERRER, *National Security and Secret Evidence in Legislation and before the Courts: Exploring the Challenges*, Brussels, 2014, p. 32, consultabile su www.europarl.europa.eu.

¹²⁷ CGUE, 30 giugno 2022, causa C-72/22, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, § 88. Orientamento definitorio già formatosi con CGUE, 23 novembre 2010, causa C-145/09, *Land Baden-Württemberg c. Tsakouridis*, §§ 43-44 (e statuizioni ivi riportate); CGUE, 15 febbraio 2016, causa C-601/15, *J.N. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, §§ 65-66. Ulteriori richiami giurisprudenziali in G. NADDEO, *Il difficile bilanciamento tra sicurezza nazionale e tutela dei diritti fondamentali nella “data retention saga” dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022, p. 190 ss.

¹²⁸ O. RUBERT, G. MACHO, Sub art. 73 *TFUE*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary. Volume I: Preamble, Articles 1-89*, Cham, 2021, p. 1412. Sul punto, anche A. ALÌ, *The Intersection of EU and its Member States' Security in Light of the Foreign Direct Investments Screening Regulation*, in *Com. int.*, 2020, p. 441, il quale opportunamente rileva che, negli ultimi decenni, il concetto di sicurezza nazionale, tradizionalmente incentrato su questioni politico-militari, si è allargato fino a coprire il campo economico, energetico e quello cibernetico.

¹²⁹ In tal senso, F. FERRARO, *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, cit., p. 119.

includono i *test* di necessità e proporzionalità, che definiscono i confini di applicazione della competenza nazionale assegnata agli Stati membri dall'art. 4, par. 2, TUE¹³⁰.

La Corte di Lussemburgo esercita, quindi, un controllo sugli effetti che tale regolamentazione nazionale determina sui valori essenziali dell'Unione, come formalizzati dall'art. 4, par. 2, TUE, e tracciati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Tali valori possono essere limitati per ragioni di sicurezza nazionale, ma mai del tutto obliterati¹³¹, e ciò solo per periodi limitati di tempo. Inoltre, tali limitazioni – che richiedono uno standard probatorio statale piuttosto elevato – devono essere correlate a una minaccia effettiva, presente e sufficientemente grave per l'integrità nazionale, secondo i principi di stretta necessità e proporzionalità.

A tali previsioni di natura sostanziale se ne aggiungono altre di carattere procedurale. Queste riguardano, in primo luogo, l'obbligo di introdurre le limitazioni domestiche attraverso provvedimenti normativi la cui "qualità" è sottoposta al vaglio della Corte di Giustizia. Ciò è necessario per garantire che le restrizioni siano conoscibili dalla collettività e, di conseguenza, prevedibili in relazione ai diritti tutelati. Inoltre, è essenziale che le misure restrittive dei diritti siano soggette al controllo di un'autorità indipendente, non coinvolta nella controversia, e che possano essere riesaminate da un giudice o da un'altra autorità indipendente¹³².

Un ulteriore riferimento alla sicurezza nazionale si ha nell'ambito della previsione di cui all'art. 73 TFUE.

Tale disposto si limita a prevedere che gli Stati membri possono concordare fra loro, sotto la propria responsabilità – quindi senza il coinvolgimento delle istituzioni dell'Unione –

¹³⁰ S. CRESPI, *Sicurezza nazionale e diritti fondamentali alla luce della giurisprudenza UE in materia di tutela dei dati personali*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2017, p. 997 ss.; B. DE WITTE, *Exclusive Member State Competences- Is There Such a Thing?*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States. Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, p. 71. L'interpretazione qui proposta pare trovare conferma nella giurisprudenza della Corte di Giustizia in cui è stato precisato che «sebbene spetti agli Stati membri decidere le misure idonee a garantire la loro sicurezza interna ed esterna, la mera circostanza che una decisione riguardi la sicurezza dello Stato non può comportare l'inapplicabilità del diritto UE». Al riguardo, CGUE (Grande Sezione) 4 giugno 2013, C-300/11, ZZ c. *Secretary of State for the Home Department*, § 38. La decisione relativa al caso ZZ c. *Secretary of State for the Home Department* si inserisce, peraltro, in un orientamento consolidato. V., al riguardo, anche CGUE (Grande Sezione), 15 dicembre 2009, C-387/05, *Commissione europea c. Repubblica Italiana*, § 45 e ulteriori statuizioni ivi riportate. Più di recente, anche *La Quadrature du Net e a.*, cit. § 99. Per un commento al caso ZZ c. *Secretary of State for the Home Department* v. A. ALÌ, *Tutela giurisdizionale effettiva e tutela della sicurezza dello Stato nel diritto dell'Unione europea*, in P. IAMICELI (a cura di), *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria*, Trento, 2020, p. 163 ss.

¹³¹ Tale principio è stato riaffermato dalla Corte di Giustizia con un'importante sentenza che riassume e consolida gli orientamenti già manifestati in precedenza in tema di tutela della *privacy* dalle interferenze causate dalla protezione dell'interesse alla sicurezza nazionale. Sul punto, a chiare lettere, *La Quadrature du Net e a.*, cit., §§ 130-132, nonché *G.D. c. Commissioner of An Garda Síochána*, cit. §§ 53 e 87 e copiosa giurisprudenza ivi citata.

¹³² Questi *dicta* in CGUE (Grande Sezione), 2 marzo 2021, C-746/18, *Prokuratuur*, §§ 54-57 e ribaditi in *G.D. c. Commissioner of An Garda Síochána*, cit. §§ 108-110. Sul rispetto dei canoni di necessità e proporzionalità nella materia del trattamento dei dati digitali il riferimento obbligato è a CGUE (Grande Sezione), 8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources e a.*, § 38; CGUE (Grande Sezione), 6 ottobre 2015, causa C-362/14, *Maximillian Schrems c. Data Protection Commissioner*, §§ 91-92; CGUE (Grande Sezione), 21 dicembre 2016, cause riunite C-203/15 e C-698/15, *Tele2 Sverige AB c. Post- och telestyrelsen*, § 94; CGUE (Grande Sezione), 16 luglio 2020, causa C-311/18, *Data Protection Commissioner c. Facebook Ireland Limited e Maximillian Schrems*, § 174.

modalità di coordinamento e di cooperazione fra le «rispettive amministrazioni nazionali responsabili per la salvaguardia della sicurezza nazionale»¹³³.

Ratio della disposizione ex art. 73 TFUE è la riaffermazione dell'intangibilità da parte delle fonti europee della materia della sicurezza nazionale in quanto funzione fondamentale degli Stati sovrani.

L'art. 73 qui in esame, nel richiamare la nozione di sicurezza nazionale nell'ambito del Titolo V recante «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia», sembra voler ritagliare i confini di una materia in cui gli Stati membri sono liberi di coordinarsi, svincolati dalle norme dettate dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e, quindi, al di fuori del quadro organizzativo dell'Unione e dal coinvolgimento del Consiglio¹³⁴. Tuttavia, considerato che la sicurezza nazionale è già oggetto della competenza esclusiva degli Stati membri ai sensi del già citato art. 4, par. 2, TUE citato, non appare del tutto chiara la necessità di ribadire la possibilità di instaurare una cooperazione intergovernativa in una materia in ogni caso esclusa dalla competenza europea¹³⁵.

Il combinato disposto degli artt. 4, par. 2, TUE e 73 TFUE individua un'ulteriore area sottratta alla competenza normativa UE, rappresentata dalla disciplina dei Servizi di informazione e sicurezza degli Stati membri. Valorizzando la lettera dell'art. 73 TFUE, difatti, può osservarsi come oggetto della norma sia non tanto la cooperazione in materia di sicurezza nazionale *tout court*, quanto la cooperazione «tra i dipartimenti competenti delle rispettive amministrazioni responsabili per la salvaguardia della sicurezza nazionale» ovvero tra i Servizi di informazione e sicurezza degli Stati membri¹³⁶.

Infine, un ultimo richiamo, sebbene indiretto, alla sicurezza nazionale si ha con l'art. 346 TFUE¹³⁷.

La norma mira a un difficile equilibrio tra gli interessi degli Stati membri nell'ambito della loro sicurezza e difesa nazionali e gli obiettivi fondamentali del mercato interno¹³⁸.

¹³³ La norma non crea la base giuridica per l'adozione di atti dell'Unione e non assume, quindi, una funzione di autorizzazione all'attività di cooperazione e coordinamento, ma un ruolo meramente dichiarativo di ciò che è comunque nella sfera delle sovranità nazionali. A questo proposito, M. MIRANDA, Sub art. 73 TFUE, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione Europea Operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, cit., p. 839 s.; S. DE BELLIS, Sub art. 73 TFUE, in A. TIZZANO (a cura di), *I trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 820, i quali opportunamente legano la nozione di sicurezza nazionale alle «funzioni di governo che attengono alla difesa dell'indipendenza dello Stato, alla salvaguardia delle istituzioni e alla protezioni degli interessi nazionali (politici, militari, economici, industriali, scientifici) da minacce di vario ordine (principalmente, eversivo e terroristico)».

¹³⁴ M. KAU, *Justice and Home Affairs in the European Constitutional Process – Keeping the Faith and Substance of the Constitution*, in S. GRILLER, J. ZILLER (eds.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien, 2008, p. 229.

¹³⁵ In tal senso, criticamente, v. U. BOLICI, Sub art. 73 TFUE, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 469.

¹³⁶ La riserva, quindi, ha come oggetto gli organi, più che la funzione. La possibilità di disciplinare la cooperazione fra Servizi di informazione e sicurezza è inibita al legislatore europeo, rimanendo siffatta materia nella sfera degli affari interni. Rimane aperta, invece, la possibilità per gli Stati membri di istituire forme di cooperazione fra tali apparati estranee agli strumenti previsti dai Trattati e su un piano puramente intergovernativo. Tali opportuni richiami interpretativi in U. BOLICI, Sub art. 73 TFUE, cit., p. 469; S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law. Volume I: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law*⁵, Oxford, 2024, p. 23.

¹³⁷ Sul quale, *amplius*, M. TRYBUS, *Buying Defence and Security in Europe. The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge, 2014, p. 85 ss.

¹³⁸ Ricostruiscono così la ratio del disposto qui in esame F. FILPO, Sub art. 346 TFUE, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione Europea Operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, cit., p. 2326;

La previsione dell'art. 346 TFUE introduce una clausola di salvaguardia che ha carattere eccezionale e che quindi deve essere interpretata in maniera restrittiva¹³⁹.

Detta clausola include due norme derogatorie alle disposizioni del Trattato, finalizzate alla protezione degli interessi essenziali della sicurezza interna ed esterna degli Stati membri: *a)* una deroga alle norme dei Trattati che impongono agli Stati membri, in generale o in casi specifici, di fornire informazioni; *b)* una deroga alle norme dei Trattati relative a misure riguardanti la produzione o il commercio di materiale bellico, secondo un elenco specifico predisposto dal Consiglio.

In tale contesto la nozione di “interesse essenziale della sicurezza” va ricondotta al rispetto della sovranità nazionale, dell'integrità territoriale e della politica di difesa degli Stati membri, avendo la norma lo scopo di garantire l'esercizio da parte degli Stati di funzioni loro proprie.

Conclusivamente, in relazione alla delimitazione del concetto di sicurezza nazionale valevole per il diritto dell'Unione, può dirsi, quindi, che il suo contenuto si compendia nella tutela delle funzioni essenziali dello Stato e degli interessi fondamentali della società.

Si rammenti poi che anche in ambito euro-unitario, la sicurezza nazionale è definita come valore preminente¹⁴⁰, non assimilabile ad altri aspetti della sicurezza, come le perturbazioni dell'ordine pubblico o come i condizionamenti che la criminalità organizzata può determinare, nelle sue forme più gravi, al corretto funzionamento dell'assetto politico-istituzionale statuale¹⁴¹.

4. «Sicurezza dello Stato» e «sicurezza nazionale» nella Costituzione, «sicurezza della Repubblica» nella normativa complementare d'intelligence

I concetti di “sicurezza dello Stato” e di “sicurezza nazionale”, frequentemente evocati dalla giurisprudenza costituzionale¹⁴², appaiono, nella Costituzione della Repubblica, in un'unica occasione.

Nell'ambito del Titolo V, l'art. 117 Cost. considera la «sicurezza dello Stato» quale materia riservata esclusivamente alla competenza legislativa statale. Infatti, spetta allo Stato, con esclusione delle autonomie territoriali, la difesa e la salvaguardia della sicurezza nei rapporti internazionali («difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato»: art. 117, co. 2, lett. *d*)), come pure la sicurezza nei rapporti interni («ordine pubblico e sicurezza», art. 117, co. 2, lett. *h*))¹⁴³.

F. SCIAUDONE, Sub art. 346 TFUE, in A. TIZZANO (a cura di), *I trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 2515 ss., cui si rimanda anche per più ampi riferimenti giurisprudenziali in argomento.

¹³⁹ I. PALANDRI, Sub art. 346 TFUE, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea*, cit., p. 1546 ss., anche per eventuali approfondimenti giurisprudenziali.

¹⁴⁰ In maniera non dissimile da quanto statuito dalla nostra Corte costituzionale nella sentenza 24 maggio 1977, n. 86, di cui si dirà in più fasi della ricerca. Rimane ferma comunque, secondo la giurisprudenza comunitaria richiamata, la sottoposizione delle eccezioni di sicurezza nazionale alle regole imposte dai Trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Risulta, dunque, che non vi sono aree dell'attività degli Stati membri che siano del tutto sottratte al controllo giurisdizionale operato dalla Corte di Giustizia.

¹⁴¹ Al riguardo, anche sulle differenze “operative” fra autorità di polizia e Servizi di *intelligence*, v. S. SULE, *National Security and EU law restraints on Intelligence Activities*, cit., p. 358.

¹⁴² Tale aspetto sarà trattato nel paragrafo successivo e, con maggiore attenzione, *postea*, cap. II, sez. II, par. 4.2.

¹⁴³ Sul ruolo della «sicurezza dello Stato» nel sistema di competenze delineato dal nuovo art. 117 Cost. si veda G.M. SALERNO, *Il segreto di Stato tra conferme e novità*, in *Per. cost.*, 2008, p. 60 s.

Oltre alla «sicurezza dello Stato» presente all'art. 117, l'art. 126 Cost. fa riferimento alla «sicurezza nazionale».

Bisogna, a tal proposito, ragionare sul rapporto intercorrente tra i due concetti menzionati.

Ictu oculi, questi concetti non sembrano sovrapporsi qualora la «sicurezza dello Stato» sia intesa unicamente come interesse supremo alla soggettività internazionale, ossia come protezione dell'integrità territoriale e dell'indipendenza nel contesto dei rapporti internazionali. Questa interpretazione sembra essere avvalorata dalla collocazione sistematica delle materie «difesa e Forze armate» e «armi, munizioni ed esplosivi» all'art. 117, co. 2, lett. d) Cost. Tuttavia, tali accostamenti alla «sicurezza dello Stato» permettono di ipotizzare che la disposizione costituzionale «non si limiti al solo profilo della proiezione internazionale dello Stato, ma rimandi a quella funzione tipica originaria di protezione dell'integrità territoriale e dell'ordinamento»¹⁴⁴ da minacce interne ed esterne: un'esigenza protettiva per la quale è necessario l'impiego di apparati specifici, come i Servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica.

In tal modo, a seguito della riforma del Titolo V, operata con la L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3¹⁴⁵, è stata messa in risalto l'autonomia di tali particolari Organismi rispetto ai tradizionali apparati di pubblica sicurezza. In questo senso, deve leggersi allora il riconoscimento di due distinti ambiti di competenza legislativa statale: il primo connesso alla «sicurezza dello Stato» (art. 117, co. 2, lett. d)); l'altro relativo a «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, co. 2, lett. h), Cost.)¹⁴⁶.

Il concetto di «sicurezza nazionale» accolto dall'art. 126, co. 1, Cost. concerne i presupposti per lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e per la rimozione del Presidente della Giunta da parte del Presidente della Repubblica. Oltre agli «atti contrari alla Costituzione» e alle «gravi violazioni di legge», la disposizione costituzionale, *littera legis*, include specificamente anche le «ragioni di sicurezza nazionale».

Nello specifico, lo scioglimento per «ragioni di sicurezza nazionale» sembra costituire un'ipotesi residuale, legata a una situazione eccezionale tale da «compromettere un interesse indefettibile pertinente alla sfera comunitaria nazionale»¹⁴⁷, quale la «coesione politica e

¹⁴⁴ Tale ricostruzione in L. DURST, *Introduzione al ruolo della "sicurezza" nel sistema dei diritti costituzionali*, Roma, 2019, p. 56 s.

¹⁴⁵ Tale Legge costituzionale, nel consolidare la connotazione pubblico-statalista della sicurezza, ha altresì rafforzato il rilievo di un bene giuridico che già in più occasioni – e ci ritorneremo – era stato ritenuto dalla Corte costituzionale un «supremo interesse» dello Stato che legittima il segreto governativo. Richiami al riguardo in F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, cit., p. 344 s.

¹⁴⁶ Di tale avviso è T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010, p. 104. Sulla vaghezza della nozione di «sicurezza dello Stato» nella Costituzione v. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 501.

¹⁴⁷ E. GIZZI, *Lo scioglimento dei consigli regionali e l'amministrazione ordinaria delle regioni*, Milano, 1966, p. 105 ss., secondo il quale, estensivamente, la sicurezza nazionale non sarebbe messa in pericolo solo da attentati provenienti dall'interno o dall'esterno, ma anche quando siano direttamente compromessi elementi fondamentali della comunità nazionale, come l'integrità del territorio in cui essa è insediata, la protezione fisica delle popolazioni che la compongono, la sicurezza delle istituzioni e il pacifico svolgimento dei rapporti tra i suoi gruppi sociali.

costituzionale della Repubblica»¹⁴⁸. Da qui il nesso tra la sicurezza nazionale e il valore costituzionale dell'unità e indivisibilità della Repubblica consacrato nell'art. 5 Cost.¹⁴⁹.

Nello scioglimento eteronomo configurato dall'art. 126 Cost., la nozione di «sicurezza nazionale» non sembra limitarsi al contrasto di specifiche situazioni di ordine pubblico. Essa appare piuttosto riferirsi alla necessaria protezione contro una situazione di potenziale o attuale turbamento della tranquillità e della pacifica convivenza all'interno di una Regione, che possa costituire un concreto pericolo per l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. Pertanto, per superare tale situazione, può risultare indispensabile (o quantomeno opportuna) la rinnovazione anticipata del Consiglio regionale. È quindi da considerare che le circostanze che giustificerebbero tale intervento siano estremamente rare, riservate a scenari di minaccia o stato di guerra interna o internazionale¹⁵⁰.

Pur non richiamando strumenti di difesa materiale e armata, che sono propri della «sicurezza dello Stato», sembra esserci una comune matrice di garanzia territoriale e di presidio dell'ordine costituzionale in entrambi i concetti, che li rende affini nel riferimento a un orizzonte di tutela rispondente, tuttavia, a diverse finalità e indirizzato a differenti soggetti, di cui dà conto la diversa *ratio* delle due norme¹⁵¹.

Al di là delle sussistenti o insussistenti differenze semantico-contenutistiche fra i concetti qui in considerazione, da ultimo, la L. 3 agosto 2007, n. 124, nell'istituire l'articolato Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica¹⁵², ha indicato i delicati settori di intervento

¹⁴⁸ L'espressione è di C. DE FIORES, Sub art. 126, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, p. 2495, cui rinviamo per gli opportuni richiami bibliografici costituzionalistici.

¹⁴⁹ Accolgono tale conclusione E. GIZZI, *Lo scioglimento dei consigli regionali e l'amministrazione ordinaria delle regioni*, cit., p. 153; T. MARTINES, *Il consiglio regionale*⁹, Milano, 1981, p. 213. La considerano, peraltro, «una norma di chiusura» a tutela, anche, dell'unità della Repubblica» A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2001, p. 319.

¹⁵⁰ In questo senso, sostanzialmente, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, p. 431 s. Ad ogni modo, la dottrina costituzionalistica è divisa circa la nozione di «sicurezza nazionale» rilevante ai sensi dell'art. 126 Cost. Per un esauriente resoconto bibliografico sulle diverse posizioni emerse si rimanda a P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., p. 501, nota 41.

¹⁵¹ L. DURST, *Introduzione al ruolo della "sicurezza" nel sistema dei diritti costituzionali*, cit., p. 58 s. Accoglie questa impostazione anche G. PISTORIO, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Napoli, 2021, p. 53 s. Al riguardo, la funzione principale dell'art. 117 Cost. è quella di definire gli ambiti materiali che, se attribuiti alla potestà legislativa esclusiva statale, esprimono un'esigenza di disciplina e garanzia uniforme su tutto il territorio nazionale, basata sul ruolo della legge nell'ordinamento. Al contrario, la *ratio* dell'art. 126, co. 1, Cost. riflette l'esigenza di regolazione e controllo statale nei rapporti tra Enti, rappresentando un aspetto del tradizionale bilanciamento tra «pesi e contrappesi» volto al rispetto della legalità costituzionale e alla responsabilità degli organi regionali.

¹⁵² La scelte compiute appaiono assai rilevanti, soprattutto in relazione all'acquisita consapevolezza di intervenire, prima di tutto, sul piano istituzionale, attraverso la creazione di un apposito e articolato Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. Detto Sistema comprende gli organi e le autorità che, nell'ordinamento italiano, sono incaricati di valutare le minacce provenienti sia dall'interno che dall'esterno del territorio nazionale, in modo da consentire l'adozione, da parte del circuito politico-democratico, delle decisioni ritenute più opportune per la salvaguardia della sicurezza della Repubblica. Secondo la L. 3 agosto 2007, n. 124, il Sistema si articola nei seguenti organi: il Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni democratiche; l'Autorità delegata, che svolge funzioni non attribuite in via esclusiva al Presidente del Consiglio dei Ministri; il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), organismo di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e le finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza; il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), di cui si avvalgono il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'Autorità delegata per l'esercizio delle loro funzioni e per assicurare unitarietà nella programmazione della ricerca informativa, nell'analisi e nelle attività operative di AISE e AISI;

relativi alla tutela dell'integrità territoriale dello Stato democratico, della sua indipendenza nell'ambito internazionale, della sua sovranità, della sua sopravvivenza, nonché delle sue istituzioni democratiche da minacce interne ed esterne con l'espressione riassuntiva di «sicurezza della Repubblica».

In tal senso, quindi, la «sicurezza della Repubblica», quale valore primario, è divenuta la base dell'intero sistema d'*intelligence* italiano¹⁵³.

Nell'intervenire in questo particolare ambito della Pubblica Amministrazione, la nuova normativa ha affidato ai Servizi di informazione la tutela dei delicati interessi sopra citati. Questi interessi, tuttavia, vanno oltre lo Stato-apparato e ciascun livello di governo – locale, regionale o statale – per riguardare direttamente la protezione dell'ordinamento repubblicano nel suo complesso.

Al riguardo, difatti, il Legislatore del 2007, all'esito di un articolato dibattito parlamentare¹⁵⁴, ha scelto di utilizzare la nozione di «sicurezza della Repubblica» per indicare un insieme o una sintesi dei vari soggetti che la compongono, invece dei concetti di “sicurezza dello Stato” e “sicurezza nazionale”. Il primo, difatti, è stato reputato oggettivamente datato¹⁵⁵; il secondo, col suo riferimento intrinseco alla Nazione, è stato ugualmente scartato in quanto eccessivamente intriso di elementi socio-politici e antropologici.

La dizione “sicurezza della Repubblica”, anche in forza della costante ricorrenza del termine “Repubblica” per tutta la Costituzione, in definitiva, esprime una sintesi di valori e rapporti tra le comunità¹⁵⁶, nel quadro dell'ordinato svolgersi della vita pubblica e fotografa al meglio una concezione della sicurezza affrancata dal mero riferimento allo Stato-apparato¹⁵⁷.

5. Il volto costituzionale del valore “sicurezza nazionale” e la sua identificazione normativa

Certamente non è un'operazione semplice decifrare in maniera univoca i connotati giuridici del concetto di sicurezza nazionale. Il problema dell'individuazione dei suoi contenuti non può che essere risolto, quindi, guardando alla singola esperienza di uno specifico ordinamento giuridico.

l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e l'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) delle quali si farà cenno nel paragrafo che segue. L'attività del Sistema di informazione per la sicurezza è sottoposta al controllo del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), che verifica sistematicamente e continuativamente che tale attività rispetti la Costituzione e le leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni.

¹⁵³ Cfr. G. SALVI, voce *Intelligence e potere*, in *Enc. dir.*, I Tematici, vol. V – *Potere e Costituzione*, 2023, p. 256 s.

¹⁵⁴ Sul quale si veda M. VALENTINI, *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, cit., p. 56, nota 79, nonché, in generale sul dibattito parlamentare relativo alla riforma del 2007, assai esaustivamente, G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I Servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, cit., p. 481 ss.; M.G. PASQUALINI, *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence (1970-2021)*, Soveria Mannelli, 2022, p. 197 ss.

¹⁵⁵ Al riguardo, cfr., fra i «Delitti contro la personalità dello Stato», le previsioni di cui agli artt. 255-257, 263, 285 c.p. in cui la «sicurezza dello Stato» trova ampio riscontro terminologico.

¹⁵⁶ Anche in ragione della riscrittura dell'art. 114 Cost. effettuata, in attuazione dell'art. 5 Cost., con la L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V.

¹⁵⁷ M. VALENTINI, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale. Teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*, cit., p. 35.

Per definire allora con maggiore precisione l'ancoraggio costituzionale e i lineamenti giuridici del *valore costituzionale* della sicurezza nazionale¹⁵⁸, deve sommariamente richiamarsi il formante giurisprudenziale costituzionale consolidatosi con riferimento alla materia della tutela processuale del segreto politico-militare, i cui principi sono stati recepiti dapprima dalla L. 24 ottobre 1977, n. 801 e, trent'anni dopo, dalla L. 3 agosto 2007, n. 124¹⁵⁹.

È stata la Corte costituzionale, con le sentenze 6 aprile 1976, n. 82¹⁶⁰ e 24 maggio 1977, n. 86¹⁶¹, aventi a oggetto la legittimità costituzionale dell'istituto del segreto politico-militare di cui agli artt. 342 e 352 del previgente codice di procedura penale del 1930, a riferire il bene istituzionale "sicurezza dello Stato" all'esistenza stessa della comunità giuridicamente organizzata nella forma dello Stato, con una chiara collocazione degli interessi giuridici coinvolti: la sicurezza dello Stato è stata posta, difatti, su un piano di primazia assoluta rispetto ad altri beni giuridici, prevalendo persino sulla giurisdizione¹⁶².

Tali fondamentali pronunce, oltre a contribuire all'elaborazione di un raffinato impianto teorico-costituzionale della sicurezza nazionale nell'ordinamento giuridico, hanno posto le basi per una riflessione non solo utile, ma necessaria per un Legislatore impreparato nel dover radicalmente intervenire in un settore delicatissimo dell'attività statuale – come quello dei Servizi di informazione – mai disciplinato con norme primarie.

Sin dall'emissione della sentenza 14 aprile 1976, n. 82, la legittimità costituzionale dell'istituto del segreto militare è stata identificata nella protezione del «supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato –

¹⁵⁸ Ciascun valore costituzionale presenta normalmente una «struttura polisemica», in quanto esprime – lo si vedrà "scomponendo" la sicurezza nazionale – la sintesi di una pluralità di interessi. Sulla distinzione fra valori, principi e interessi costituzionali fa il punto della questione A. MORRONE, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014, p. 13 ss., spec. v. p. 15 (corsivi originali).

¹⁵⁹ I due fondamentali arresti giurisprudenziali, qui solo presentati schematicamente, verranno trattati più approfonditamente nel capitolo a seguire.

¹⁶⁰ In *Giur. cost.*, 1976, p. 469 ss., con nota di G. MUSIO, *Il segreto politico-militare di fronte alla Corte costituzionale*. Utili chiarificazioni anche in A. ANZON DEMMIG, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1976, p. 1755 ss.

¹⁶¹ In *Giur. cost.*, 1977, p. 696 ss., con note di R. NANIA, «*Termine ragionevole*» e *autoapplicatività delle sentenze della Corte costituzionale*; A. ANZON DEMMIG, *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte costituzionale*; A. SANDULLI, *Note minime in tema di segreto di Stato*; P. PISA, *Il segreto di Stato di fronte alla Corte costituzionale: luci ed ombre in attesa della «riforma»*. In questa fase dell'indagine, basta, in linea di prima approssimazione, il riferimento agli essenziali commenti citati.

¹⁶² Emblematico, sul punto, il passaggio argomentativo in cui i giudici costituzionali hanno asserito che «la sicurezza dello Stato costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca, [...], la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione». Così, graniticamente, sent. 24 maggio 1977, cit., cons. in dir. n. 8. Nella dottrina costituzionalistica, già prima di tale statuizione si riteneva che la sicurezza statale si collocasse «al vertice della graduatoria dei valori tutelati, costituendo un valore prioritario cui gli altri sono necessariamente subordinati», nonché che essa «in quanto sintesi di conservazione e sviluppo conforme ai principi costituzionali» fosse «il massimo valore giuridico tutelato». Siffatte considerazioni erano sostenute da G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, cit., p. 96 ss. Tali affermazioni giurisprudenziali, tuttavia, a quasi cinquant'anni di distanza, non appaiono del tutto allineate con la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Quest'ultima difatti ribadisce – come si è dimostrato – che i diritti fondamentali non possono essere sacrificati in nome della sicurezza nazionale, pur riconoscendo a ciascuno Stato un ampio margine di apprezzamento nel definirne il contenuto. In senso critico, nota opportunamente tale aspetto P. BONETTI, voce *Difesa dello Stato e potere*, in *Enc. dir.*, I Tematici, vol. III – *Funzioni Amministrative*, 2022, p. 66. In chiave filosofico-politica, sulla sicurezza interna ed esterna quale fine proprio dell'azione dello Stato si vedano le riflessioni di G. HUMBOLDT, *Saggio sui limiti dell'attività dello Stato*, Milano, 1965, p. 40.

comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza»¹⁶³.

Con la successiva sentenza 24 maggio 1977, n. 86¹⁶⁴, in seguito divenuta *leading case* in materia di segreto di Stato, la Corte costituzionale ha ripreso e sviluppato i principi della precedente pronunzia, affermando, fra le altre cose, che quando si affrontano questioni inerenti alla sicurezza nazionale, ci si colloca al vertice delle attività di interesse pubblico, trovandosi dinanzi a un ambito che sovrasta e condiziona tutte le altre sfere dell'azione statuale.

Peraltro, i *dicta* espressi dal «Giudice del segreto»¹⁶⁵ hanno avuto il pregio di indicare taluni interessi di rilievo costituzionale rientranti nei primi dodici articoli che, in questa sede, sono funzionali a intraprendere un percorso concettuale diretto a scomporre analiticamente la nozione di sicurezza nazionale.

Ma si proceda per ordine.

Anzitutto, si possono qui riportare taluni brani giurisprudenziali dai quali trarre il fondamento e la cornice costituzionale degli interessi sottesi alla sicurezza dello Stato e oggetto della tutela apprestata dal segreto di Stato¹⁶⁶.

Il menzionato interesse alla sicurezza statale in relazione alla propria integrità territoriale, all'indipendenza e alla sua stessa sopravvivenza – secondo la Corte – è «presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico»¹⁶⁷. Tale interesse trova espressione e fondamento, all'interno del disegno costituzionale, negli artt. 52 e 126 Cost., anche in relazione ad altre norme imprescindibili della nostra Carta fondamentale, quali l'art. 1, che «riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di “Repubblica democratica”» e l'art. 5, che proclama «l'indipendenza nazionale, i principi della unità e della indivisibilità dello Stato».

In base a tali premesse normative «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». Siffatti interessi istituzionali giustificativi del segreto, per la loro stessa natura, attengono «allo Stato-comunità e, di conseguenza, rimangono nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono».

¹⁶³ Sent. 14 aprile 1976, n. 82, cit., cons. in dir. n. 5. A tale fondamentale *dictum* si sono aggiunte negli anni successivi una serie di ulteriori statuizioni con le quali l'indirizzo espresso in tale giurisprudenza si è progressivamente rafforzato e completato in una logica di continuità. Cfr., al riguardo, limitandoci alle sole sentenze, sent. 24 maggio 1977, n. 86, cit.; sent. 10 aprile 1998, n. 110; sent. 16 dicembre 1998, n. 410; sent. 10 novembre 2000, n. 487; sent. 28 giugno 2002, n. 295; sent. 3 aprile 2009, n. 106; sent. 23 febbraio 2012, n. 40; sent. 13 febbraio 2014, n. 24. In forza delle statuizioni richiamate, l'interesse alla sicurezza dello Stato relativamente alla propria integrità territoriale, all'indipendenza e alla sua stessa sopravvivenza è divenuto uno dei pilastri fondamentali dello Stato in quanto soggetto di diritto internazionale e, di conseguenza, uno dei capisaldi dell'ordinamento giuridico italiano.

¹⁶⁴ I brani di sentenza costituzionale che richiameremo di qui in avanti sono tutti tratti da Corte cost., sent. 24 maggio 1977, n. 86, cit., cons. in dir. nn. 5-8.

¹⁶⁵ In quanto giudice unico ed esclusivo della correttezza giuridico-costituzionale dell'uso del segreto di Stato posto a disposizione dell'Esecutivo. L'efficace espressione è di P. BARILE, *Democrazia e segreto*, in *Quad. cost.*, 1987, p. 40.

¹⁶⁶ Tale accurata ricostruzione in T.F. GIUPPONI, *I rapporti tra sicurezza e difesa. Differenze e profili di convergenza*, cit., p. 35 ss.

¹⁶⁷ Già prima, v. Corte cost., sent. 14 aprile 1976, n. 82, cit., cons. in dir. n. 5.

Inoltre, è solo nei casi in cui occorre agire per la salvaguardia della sicurezza statale che può trovare legittimazione l'istituto del segreto di Stato, non potendo lo stesso, invece, essere mai «allegato per impedire l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale».

Per la loro peculiarità, è opportuno, quindi, che l'individuazione dei fatti, degli atti e delle notizie che possono compromettere la sicurezza nazionale sia il frutto di una valutazione la quale «non può non consistere in una attività ampiamente discrezionale e, più precisamente, di una discrezionalità che supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la *salus rei publicae* ed è, quindi, intimamente legata all'accertamento di questi interessi ed alla valutazione dei mezzi che ne evitano la compromissione o ne assicurano la salvaguardia».

Tale delicato compito, «definito istituzionale per i supremi organi dello Stato», non può che essere affidato a chi è «posto al vertice della organizzazione governativa, deputata a ciò in via istituzionale» e legato da un rapporto di fiducia nei confronti del Parlamento e, dunque, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ex art. 95 Cost.¹⁶⁸.

Peraltro, quanto detto «non significa che la autorità competente sia da ritenere sciolta da qualsiasi vincolo, dotata di un potere assolutamente incontrollato ed incontrollabile e, di conseguenza, del tutto irresponsabile per gli eventuali abusi», in quanto il Presidente del Consiglio dei Ministri dovrà comunque rendere conto del suo operato al Parlamento, quale «sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo», quali quelle in materia di sicurezza nazionale¹⁶⁹.

Da queste brevi considerazioni emerge come la Corte costituzionale abbia identificato nell'«indipendenza nazionale», nell'«integrità territoriale», «nei principi della unità e della indivisibilità dello Stato» (art. 5 Cost.), nei «caratteri essenziali dello Stato [...] nella formula di “Repubblica democratica”» (art. 1 Cost.) e nell'«esistenza stessa dello Stato» quegli elementi considerati quali «supremi interessi» assolutamente preminenti su altri interessi di rango costituzionale e che conferiscono un contenuto e un connotato costituzionale alla sicurezza nazionale.

A tale assai rilevante “processo individuativo” operato dalla Corte costituzionale si possono associare, inoltre, talune previsioni legislative contenute nella normativa primaria di settore, volte a tipizzare le competenze e gli ambiti di intervento dei Servizi di informazione.

Secondo questa nostra linea di indagine, allora, a partire da tali disposizioni, con un percorso a ritroso, procederemo a individuare gli interessi significativi del «valore fondamentale»¹⁷⁰ della sicurezza nazionale.

¹⁶⁸ La L. 3 agosto 2007, n. 124, e, ancor prima, la L. 24 ottobre 1977, n. 801, recependo le importanti sollecitazioni della Corte costituzionale, hanno previsto una strettissima connessione tra il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e gli organi costituzionali inseriti nel circuito democratico. In detto Sistema, infatti, un ruolo centrale è attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, ai sensi dell'art. 95 Cost., è l'organo cui compete la direzione della politica generale del Governo e il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo. A tal proposito, per quanto riguarda le attribuzioni conferite in via esclusiva dalla legge di riforma al Presidente del Consiglio dei Ministri, si veda l'art. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124.

¹⁶⁹ Difatti, in un ulteriore brano della sentenza in discorso, il Giudice delle leggi ha statuito che «è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, secondo comma, della Costituzione), che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza di cui trattasi».

¹⁷⁰ Cfr. G. SALVI, *Attuazione della giurisdizione penale nello spazio virtuale e sicurezza nazionale*, in *Sist. pen.*, 2022, p. 14, nonché ID, voce *Intelligence e potere*, cit., p. 256 ss., il quale, per evitare sovrapposizioni

Al riguardo, bisogna richiamare, anzitutto, la disciplina previgente, contenuta nella richiamata L. 24 ottobre 1977, n. 801¹⁷¹.

In essa si prevedeva, ai sensi dell'art. 1, co. 1, in relazione alle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, che la politica informativa e di sicurezza si svolgesse «*nell'interesse e per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento*».

Con riguardo alle funzioni operative dei Servizi di informazione, il Legislatore degli anni '70, recependo il modello securitario delle più significative esperienze estere, ha implementato un ordinamento duale del sotto-sistema normativo competente per l'attuazione della politica informativa e di sicurezza. A fianco dell'apparato erede della tradizione militare nel settore, il SISMi, è stato infatti istituito un nuovo organismo, radicato nell'amministrazione civile, il SISDe.

Nello specifico, era stato istituito il Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMi), il quale svolgeva, ai sensi dell'art. 4, co. 1, e sotto la dipendenza del Ministero per la difesa, «*tutti i compiti informativi e di sicurezza per la difesa sul piano militare dell'indipendenza e della integrità dello Stato da ogni pericolo, minaccia o aggressione*». Tale apparato, inoltre, svolgeva «*ai fini suddetti compiti di controspionaggio*».

L'attività informativa svolta dal SISMi era quindi orientata alla tutela dell'essenza statutale, nelle forme dell'indipendenza e dell'integrità territoriale, elementi indispensabili della sovranità, nonché alla protezione della personalità internazionale dello Stato. Tale attività si qualificava principalmente sul piano della difesa militare¹⁷².

terminologiche, ritiene condivisibilmente che, in tema di *intelligence*, venga in rilievo esclusivamente la sicurezza nazionale, la quale si distingue semanticamente e contenutisticamente «sia dalla sicurezza pubblica e dall'attuazione del diritto penale, sia dai profili che attengono alla salute, al benessere e alla percezione della stabilità della posizione individuale nel consesso sociale». Difatti, anche quelle condotte severamente punite, e certamente incidenti sulla sicurezza pubblica, rilevano come fondamento legittimante l'attività di *intelligence* e l'impiego dei suoi strumenti invasivi solo quando, per la loro *macro-lesività* e per le implicazioni di carattere collettivo, pongano in pericolo la sicurezza nazionale, nei termini circoscritti dalla Corte costituzionale nella sentenza 24 maggio 1977, n. 86. Inoltre, come segnala lo stesso A., in passato, dalle norme che puniscono i più gravi delitti contro la personalità internazionale e interna dello Stato discendeva una definizione di "sicurezza" concentrata essenzialmente sulla difesa dell'integrità dello Stato, della sua indipendenza, sovranità e unità. Tuttavia, il parametro penale è solo uno tra i criteri – e forse non il più rilevante – per individuare il concetto di sicurezza nazionale, come definito dagli interventi normativi del 1977 e 2007, e nel contesto delineato dalla giurisprudenza costituzionale esaminata.

¹⁷¹ Florida la dottrina che si è soffermata sulle funzioni dei Servizi di informazioni nel vigore della precedente disciplina. V., al riguardo, le imprescindibili indagini di S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano, 1978, p. 59 ss.; G. COCCO, *Profili organizzativi dei servizi per l'informazione e la sicurezza*, in AA.VV., *Segreto di Stato e Servizi per le informazioni e la sicurezza. (Commento alla legge 24 ottobre 1977, n. 801)*, Roma, 1978, p. 151 ss.; C. TROISIO, *Controllo parlamentare e servizi di sicurezza nell'ordinamento italiano*, Roma, 1981, p. 20 ss.; C. MOSCA, voce *Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Noviss. dig. it., App.*, vol. VII, 1987, p. 159 ss.; A. ANZON DEMMIG, voce *Servizi segreti*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXVIII, 1991, p. 4 ss.; A. POGGI, voce *Servizi di informazione e sicurezza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, 1997, p. 84 ss.; A. MASSERA, C. MOSCA, *I Servizi di informazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*², tomo I, *Le funzioni di ordine. Le funzioni del benessere*, Milano, 2003, p. 527 ss.

¹⁷² Secondo un'autorevole interpretazione della norma sostenuta da S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., p. 59 ss., i valori che assumono rilevanza sotto tale profilo sono quelli dell'indipendenza e dell'integrità dello Stato democratico. L'«*indipendenza*» coincide con la «sussistenza formale e di fatto della posizione di equiordinazione» rispetto agli altri Stati nella comunità internazionale. L'«*integrità*» attiene, *in primis*, alla tutela dell'intangibilità della sfera territoriale dello Stato. L'A., tuttavia – e sul punto non ci sentiamo di allinearci al suo pensiero –, giunge ad attribuire a tale interesse un significato più ampio, che include, qui solo

Accanto a esso, sotto la dipendenza del Ministero per l'interno, era stato poi istituito il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDe), i cui compiti informativi e di sicurezza, ai sensi dell'art. 6, co. 1, riguardavano «*la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento contro chiunque vi attent[asse] e contro ogni forma di eversione*».

In definitiva, l'oggetto principale dell'attività informativa di tutela era lo Stato-apparato, e i campi di azione dei Servizi di informazione apparivano ampi e indeterminati, in assenza di una loro declinazione normativa in specifici settori¹⁷³. Inoltre, dalla terminologia “difensiva” adottata dal legislatore del 1977¹⁷⁴ e dalla formulazione della disposizione di cui all'art. 4, co. 1, non è forse arbitrario ritenere che tale impostazione normativa fosse figlia dei tempi, derivando da una concezione della sicurezza nazionale focalizzata prevalentemente sugli aspetti militari, in un contesto sostanzialmente bipolare, tipico della Guerra Fredda¹⁷⁵.

La novella introdotta con la L. 3 agosto 2007, n. 124 ha riconosciuto un cambiamento di contesto caratterizzato da uno scenario mondiale ormai multipolare sul piano della sicurezza e totalmente globalizzato sul piano economico. Il quadro normativo previsto dalla Legge del 2007 ha ridefinito i compiti dei Servizi di informazione, estendendo le loro attività di protezione non

esemplificativamente, i valori ecologici, artistici, industriali, ambientali, etc. dello Stato. Per tale ultimo aspetto v., specificamente, p. 61 s.

¹⁷³ Le formule normative adottate, ampie e generiche, non permettevano di delineare una chiara linea di demarcazione tra le rispettive sfere di competenza, generando inevitabili interferenze e sovrapposizioni, in particolare nel settore del contrasto al terrorismo internazionale. Tale situazione ha spinto tanto il Presidente del Consiglio dei Ministri quanto i Ministri della difesa e dell'interno a emanare apposite direttive e decreti ministeriali, con l'obiettivo di precisare e definire le rispettive aree di intervento, e quindi l'assetto strutturale e funzionale dei Servizi. Tali specificazioni funzionali in A. ANZON DEMMIG, voce *Servizi segreti*, cit., p. 4 s.; A. POGGI, voce *Servizi di informazione e sicurezza*, cit., p. 84 s.

Si precisa poi che i Servizi di informazione non svolgono la tradizionale funzione di prevenzione e repressione dei reati, di generale competenza dell'amministrazione di pubblica sicurezza e delle forze di polizia, quanto le specifiche attività volte alla 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 involgono, sul piano interno ed esterno, «il supremo interesse della sicurezza dello Stato [...] alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla sua stessa sopravvivenza» (Corte cost., sent. 14 aprile 1976, n. 82, cons. in dir. n. 5). Al riguardo, è importante puntualizzare che le attività dei Servizi di informazione sembrano svolgere un ruolo propedeutico, a livello conoscitivo, rispetto a decisioni successive di carattere operativo e repressivo. Il compito di tali organismi, di natura essenzialmente informativa, risulta meramente strumentale rispetto alle determinazioni che potrebbero essere adottate da altri apparati dello Stato, con particolare riferimento alla repressione dei reati. Inoltre, la loro funzione informativa si distingue dalle funzioni di polizia giudiziaria e dalle esigenze di difesa militare, quest'ultima tradizionalmente intesa come ambito di intervento privilegiato delle Forze armate. Circa il dibattito sviluppatosi sull'ammissibilità di competenze di natura “preventiva” dei Servizi di informazione nell'assolvimento delle funzioni di sicurezza nel vigore della previgente disciplina di cui alla L. 24 ottobre 1977, n. 801 v. S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., p. 24 ss. e 54; G. COCCO, *I servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, vol. I, Padova, 1980, p. 56 ss. e 74; C. TROISIO, *Controllo parlamentare e servizi di sicurezza nell'ordinamento italiano*, cit., p. 43 ss.; C. MOSCA, *Servizi di informazione e di sicurezza*, cit., p. 159.

¹⁷⁴ L'eco bellicista permea la Legge del 1977. Cfr. la denominazione del Servizio segreto di natura militare: Servizio per le informazioni e la *sicurezza militare*.

¹⁷⁵ Tuttavia, dopo la caduta del muro di Berlino, il modello delineato dalla L. 24 ottobre 1977, n. 801 ha rapidamente perso di rilevanza, risultando sempre meno adatto a rispondere alle nuove caratteristiche della minaccia al sistema-Paese: globale per provenienza, trasversale per settori interessati, asimmetrica negli attori, slegata dalla dimensione territoriale della sovranità e capace di minacciare le infrastrutture critiche del Paese, così come le sue proiezioni internazionali, il patrimonio tecnologico delle sue aziende pubbliche e private e la capacità di garantire un adeguato approvvigionamento energetico. Criticamente, A. SOI, *L'intelligence italiana a sette anni dalla riforma*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 919.

solo agli interessi politici e militari della Repubblica, ma anche a quelli economici, scientifici e industriali.

In tal modo, il Legislatore – come efficacemente ritenuto – ha operato un’«interpretazione evolutiva della nozione di sicurezza nazionale», ponendo «con forza il tema dell’attività che i Servizi di informazione sono chiamati a svolgere per proteggere la sicurezza e la competitività delle imprese di rilevanza strategica dell’intero sistema-Paese»¹⁷⁶.

Con il varo di tale fondamentale normativa, l’identificazione giuridica della sicurezza nazionale ha acquistato una maggiore solidità normativa.

I beni facenti parte della sicurezza nazionale e sottoposti alla protezione della L. 3 agosto 2007, n. 124, sono stati individuati negli artt. 6 e 7, che delineano uno dei perni della legge di riforma: l’istituzione dell’Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dell’Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), entrambi rispondenti al Presidente del Consiglio dei Ministri. Queste Agenzie sono rispettivamente incaricate delle attività informative che si svolgono al di fuori e all’interno del territorio nazionale, per tutelare la sicurezza esterna e interna della Repubblica italiana¹⁷⁷.

Specificamente, nell’ambito della perimetrazione dello spettro operativo delle due Agenzie, gli articoli di legge citati chiariscono il significato da attribuire alla sicurezza nazionale¹⁷⁸.

Legislativamente, quindi, nell’art. 6, co. 1, la sicurezza nazionale è posta in relazione alla «difesa dell’indipendenza, dell’integrità» e – tautologicamente – «della sicurezza della Repubblica» da «minacce provenienti dall’esterno». Inoltre, la peculiare attività informativa dell’AISE al di fuori del territorio nazionale è funzionale, ex art. 6, co. 2, alla «protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell’Italia».

Nell’ambito dei compiti attribuiti all’AISI, invece, ex art. 7, co. 1, la sicurezza nazionale si riconnette alla tutela «... [del]le istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a [...] fondamento» della Repubblica «da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica»¹⁷⁹. Simmetricamente, all’interno del territorio nazionale,

¹⁷⁶ È di tale avviso G. DE GENNARO, *Cultura della sicurezza e attuazione della Riforma*, in *Gnosis. Riv. it. intell.*, 2011, consultabile su gnosis.aisi.gov.it.

¹⁷⁷ Si segnala che, durante la vigenza del sistema informativo composto da SISMI e SISDe, la normativa del 1977 adottava un criterio di ripartizione delle competenze di tipo funzionale, basato sull’*interesse protetto* e sul parametro “sicurezza esterna-sicurezza interna”: la difesa dello Stato da pericoli militari era di competenza del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI), mentre la difesa delle istituzioni democratiche da minacce eversive era di competenza del Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDe). Diversamente, il criterio implementato dalla legge di riforma del 2007 per il riparto delle competenze fra le due Agenzie è quello *territoriale*, finora applicato principalmente al contrasto della criminalità organizzata.

¹⁷⁸ Un quadro di analisi dettagliata delle funzioni delle due Agenzie ai sensi della riforma del 2007 in P.L. VIGNA, *La nuova disciplina dei servizi di sicurezza, L. 3.8.2007 n. 124 (sicurezza e segreto di Stato)*, in *Leg. pen.*, 2007, p. 699 ss.; M. VALENTINI, *I Servizi di informazione per la sicurezza*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I Servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, cit., p. 137 ss.; G. CAIA, voce *Servizio di informazione*, in *Enc. dir.*, I Tematici, vol. III – *Funzioni Amministrative*, 2022, p. 1044 ss.

¹⁷⁹ Il riferimento all’«aggressione criminale» trova riferimento nell’art. 2, D.lg. 29 ottobre 1991, n. 345, conv. con mod. dalla L. 30 dicembre 1991, n. 410 («Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata»), a mente del quale «spetta al SISDE ed al SISMI, rispettivamente per l’area interna e quella esterna, svolgere attività informativa e di sicurezza da ogni pericolo o forma di eversione dei gruppi criminali organizzati che minacciano le istituzioni e lo sviluppo della civile convivenza».

ai sensi dell'art. 7, co. 2, all'AIISI spetta la conduzione di manovre informative volte alla «protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia».

Gli artt. 6, co. 2 e 7, co. 2, configurano un'elencazione di categorie di interessi nazionali vitali da considerare, di volta in volta, significativi e che ampliano – in modo, invero, indeterminato – il concetto stesso di sicurezza nazionale e, conseguentemente, le ragioni di ricorso al segreto di Stato¹⁸⁰.

Il Legislatore del 2007, istituendo il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dello Stato¹⁸¹, ha esteso la missione degli Organismi informativi e ampliato il raggio d'azione della tutela della sicurezza nazionale, passando dalla dimensione politico-militare originaria – legata alla difesa dello Stato-apparato e dei suoi elementi costitutivi – alla salvaguardia dello Stato-comunità, inteso come uno spazio in cui operano soggetti pubblici e privati. In tale contesto, di fronte alla competizione globale, assumono centralità i variegati interessi menzionati¹⁸².

Il *novum* del 2007 ha inteso affrontare molte delle sfide alla sicurezza nazionale emerse nell'attuale scenario geopolitico, caratterizzato da minacce transnazionali complesse. In quest'ottica, dunque, può essere meglio compreso l'attuale riferimento della Legge alla tutela degli interessi sopra citati come elementi per la ricostruzione di un concetto di sicurezza nazionale più ampio.

Come noto, infatti, l'integrità, l'indipendenza politica e la sovranità dello Stato possono oggi essere minacciate non solo da aggressioni armate o da attacchi terroristici, ma anche da attività

¹⁸⁰ Come preciseremo meglio a seguire, il riferimento a tali interessi è anche nell'allegato al D.P.C.M. 8 Aprile 2008 («Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato») dove, in via esemplificativa, si fa riferimento alle materie della «tutela di interessi economici, finanziari, industriali, scientifici, tecnologici, sanitari e ambientali» ai fini dell'apposizione del segreto di Stato.

¹⁸¹ L'individuazione di tali interessi risulta incerta, poiché può variare in base alle contingenze politiche del momento. A titolo esemplificativo, gli interessi politici comprendono il rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; la protezione dei confini nazionali, come previsto dall'art. 117, co. 2, lett. q), Cost.; l'adozione e l'esecuzione di deliberazioni di organizzazioni internazionali; gli interessi geopolitici legati alla situazione politico-economica di Stati *partner* dell'Italia; e la regolazione dei movimenti migratori. Gli interessi militari fanno riferimento a beni costituzionalmente rilevanti, come le esigenze della difesa militare, il dovere costituzionale di difesa della Patria e il ruolo delle Forze armate, menzionato all'art. 52 Cost.; la regolamentazione di armi, munizioni e esplosivi, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. d), Cost.; la prevenzione di conflitti armati, in linea con l'art. 11 Cost.; e il rispetto della pace e della giustizia tra le nazioni, inclusa l'osservanza del divieto di uso e minaccia della forza armata, come previsto dallo Statuto delle Nazioni Unite. Gli interessi economici riguardano la sicurezza finanziaria, il sistema creditizio e il debito pubblico; la tutela della moneta, del sistema valutario e della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. e), Cost.; la protezione delle fonti energetiche vitali, dei servizi pubblici essenziali, e delle situazioni di monopolio; la sicurezza economica ed energetica; e la salvaguardia dei segreti industriali delle imprese italiane da attività predatorie estere. Gli interessi scientifici sono legati alla ricerca scientifica e tecnologica e all'innovazione nei settori produttivi, come indicato dall'art. 117, co. 3, Cost.; mentre gli interessi industriali riguardano il commercio estero, il mercato delle imprese italiane, sia pubbliche che private, e l'industria dei materiali e degli armamenti per la difesa. Segnala criticamente l'ambiguità giuridico-costituzionale delle attribuzioni funzionali dei Servizi di informazione P. BONETTI, *Aspetti costituzionali del nuovo Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, in *Dir. soc.*, 2008, p. 264 ss.

¹⁸² Cfr. A. ALÌ, *Evoluzione della normativa sulla sicurezza nazionale a dieci anni dalla Legge 124/2007*, in *Gnosis. Riv. it. intell.*, *Sicurezza è libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*, cit., p. 117.

ostili di natura immateriale, mirate alla destabilizzazione economico-finanziaria, industriale e cibernetica¹⁸³.

Dal quadro tracciato risulta quindi in modo inequivocabile come la sicurezza nazionale, grazie al perdurante insegnamento della Corte costituzionale e all'evoluzione normativa in materia, abbia acquisito un rilevante *volto costituzionale*.

6. Quadro sinottico e primi punti fermi

Alla luce delle considerazioni complessivamente svolte, si possono fissare alcuni punti fermi utili per proseguire nell'indagine.

Anzitutto, quale primo dato accertato, anche in considerazione della letteratura giuridica ed extragiuridica e della giurisprudenza sovranazionale esaminate, appare innegabile l'accentuata dimensione politica e la vaghezza semantica di cui è intriso il concetto di sicurezza nazionale.

Quanto evidenziato nei paragrafi che precedono dimostra poi la mancanza di una sua apposita definizione, in chiave normativa, tanto nel diritto interno quanto nelle fonti internazionali. Questo comprova che, essendo la sicurezza nazionale una materia di competenza dell'Esecutivo e dell'azione politica – libera nella determinazione dei suoi fini –, essa non può essere attratta nelle rigide maglie di una definizione normativa, potendo invece essere interpretata discrezionalmente a seconda dello Stato di riferimento, delle minacce considerate da tale Stato e delle congiunture storiche e geopolitiche che possono interessarlo.

A questo punto, considerata l'analisi multilivello condotta, si può scomporre analiticamente il concetto di sicurezza nazionale, a partire dagli *elementi-chiave* rintracciati nei paragrafi precedenti.

In questo senso, riteniamo di intendere la sicurezza nazionale secondo il seguente criterio classificatorio:

a) “sicurezza *ordinamentale-istituzionale*” o “sicurezza *dello Stato*”. Tale nozione, legata agli equilibri geopolitici classici, si concentra su profili difensivi tradizionali e appare strettamente legata alla protezione degli interessi fondamentali dello Stato in quanto entità sovrana. Essa si declina nella garanzia della sopravvivenza e dell'intangibilità delle componenti costitutive dello Stato¹⁸⁴ e dei profili operativi interni e istituzionali di questo, e quindi del regolare e corretto funzionamento del suo sistema politico-democratico e degli

¹⁸³ Con riferimento, ad esempio, alla stabilità dell'ordine economico generale, all'accessibilità delle fonti di approvvigionamento energetico, alla sicurezza cibernetica delle infrastrutture critiche nazionali, fino ai variegati interessi scientifici e tecnologici connessi alla c.d. “sicurezza sanitaria”, resi evidenti dalla recente emergenza pandemica. In tal senso, T.F. GIUPPONI, *I rapporti tra sicurezza e difesa. Differenze e profili di convergenza*, cit., p. 43 ss., il quale si interroga, in prospettiva *de iure condendo*, sulla necessità di innovare l'attuale assetto normativo del 2007 per meglio adattarlo alle nuove minacce alla sicurezza nazionale e per delinearne con maggiore precisione i confini, la tipologia degli interessi oggetto di protezione, nonché i soggetti, gli organi e le procedure finalizzati alla sua tutela. L'A., peraltro, ritiene che il Legislatore dovrebbe evitare di impiegare una nozione assai lata di sicurezza nazionale, tale da rappresentare «una valvola di sfogo dell'ordinamento, in grado di ricomprendere ogni interesse politico considerato particolarmente rilevante in un determinato momento storico». Una tale prospettiva, oltre a essere contraria alle fondamenta della Costituzione e ai diritti fondamentali in essa sanciti, risulterebbe poco utile anche sul piano pratico e forse controproducente, poiché si rischierebbe di appesantire le decisioni politiche e, quindi, di attivare il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica in settori considerati strategici per il Paese, ma non direttamente attinenti alla sicurezza nazionale.

¹⁸⁴ Con specifico riferimento alla sua integrità territoriale, alla sua sovranità, alla sua indipendenza politica, e alla sua unità e indivisibilità.

organi costituzionali¹⁸⁵ da aggressioni di provenienza tanto interna quanto esterna. La nozione in discorso, inoltre, è connessa alle relazioni intrattenute dallo Stato nella comunità internazionale e alla sua difesa militare¹⁸⁶.

- b) “sicurezza *nello Stato*”, ossia “sicurezza *dello Stato-comunità*”. Questo concetto, esemplificativamente, coincide con la comunità organizzata di individui, e quindi con l’insieme dei governati, cittadini e non cittadini, sottoposti all’autorità dello Stato¹⁸⁷. La sicurezza nello Stato si concretizza, quindi, nella garanzia dei diritti e delle libertà fondamentali che consentono alla società di preservarsi e svilupparsi, nonché nel tutelare il benessere e la prosperità della popolazione.
- c) “sicurezza *degli interessi nazionali*”, riferita alla protezione dei variegati interessi statuali, di rilievo strategico, aventi natura politica, militare, economico-finanziaria, scientifica e industriale.

Concludendo, la sicurezza è un valore da sempre ritenuto basilare per lo Stato, esprimendo un principio complesso che racchiude in sé i valori essenziali su cui l’ordinamento fonda la propria identità.

La necessità di preservare lo Stato moderno si manifesta attraverso le categorie della “sicurezza nazionale” e della “difesa”¹⁸⁸. L’elemento conservativo, infatti, è intrinsecamente legato all’essenza stessa dello Stato, che non può rinunciare ad auto-cautelarsi contro fenomeni di sovvertimento politico-istituzionale. La stabilità dell’ordinamento e lo sviluppo ordinato

¹⁸⁵ In tal senso, il riferimento è alla capacità di ogni singola istituzione statale di autodeterminarsi in piena libertà, per quegli scopi di interesse generale per i quali è stata prevista. In altri termini, si tratta di assicurare che la volontà popolare (a qualsiasi livello: nazionale o locale) possa estrinsecarsi attraverso i canali istituzionali predisposti dalla Costituzione, senza condizionamenti che possano perturbarla o, addirittura, impedirne la formazione. Tutto ciò che può influenzare la possibilità di libera autodeterminazione delle istituzioni democratiche costituisce un atto di turbativa, che deve essere contrastato con azioni preventive, dissuasive o, nei casi più gravi, repressive. Coglie lucidamente tale aspetto R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, p. 57 s.

¹⁸⁶ Sulla declinazione “militare” della sicurezza nazionale si rinvia a R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., p. 55 ss.

¹⁸⁷ Alcuni riferimenti bibliografici essenziali sulla nozione costituzionalistica di “Stato-comunità” in V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in ID, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 99 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, tomo I, Padova, 1975, p. 46 s.; P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*¹⁶, Milano, 2018, p. 7; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*⁹, Milano, 2017, p. 80; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*¹⁷, Milano, 2024, p. 157 ss.

¹⁸⁸ In relazione al concetto di “sicurezza”, quello di “difesa” – si è ritenuto – «assume un significato strettamente strumentale». Quest’ultimo comprende tutte le modalità organizzative e funzionali dirette a garantire i valori essenziali sintetizzati nel concetto di sicurezza, che è inteso, quindi, quale *concetto finale*. Si comprende allora come sia improprio affermare che la difesa può essere «*causa e fine*» dello Stato, in quanto è vero, invece, che solo l’esigenza di sicurezza si può porre come origine di fenomeni consociativi fra individui e fra collettività. È di tale avviso, G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, cit., p. 93 s., nonché, più di recente ID, voce *Difesa*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di politica*, Torino, 2004, p. 249 s. Una prospettiva simile è accolta anche da T. CONIGLIO, *L’impero della competitività. Sicurezza nazionale ed economia di mercato nell’era della globalizzazione*, Milano, 2007, p. 19, secondo il quale la difesa ha un’eccezione più ristretta e si riferisce alla dimensione militare della sicurezza, cioè alla protezione da un attacco armato proveniente dall’esterno. In chiave strettamente penalistica, si è affermato che la nozione di «sicurezza dello Stato», derivante dalle disposizioni repressive dei delitti contro il segreto di Stato, è intrinsecamente legata alla nozione di “difesa”, rappresentando la prima un «effetto» della seconda, intesa quest’ultima come l’attività volta a prevenire e respingere attacchi esterni di matrice statale e non. Fa il punto della questione F. MASTROPAOLO, *La disciplina dei segreti di Stato e di ufficio e i suoi riflessi nel processo e nell’inchiesta parlamentare*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1971, p. 227 s. e 230.

della collettività nazionale, nel rispetto dei principi costituzionali, coincidono quindi con la sua sicurezza.

In tal senso, allora, la sicurezza nazionale sembrerebbe costituire un interesse primario¹⁸⁹, una sorta di precondizione o di *prius* ontologico per la stessa sopravvivenza di ogni sistema politico e ordinamentale, economico e sociale¹⁹⁰.

Si tratta di una opzione teorica sostenuta anche da un'autorevole corrente di pensiero che inserisce la sicurezza nazionale nel «terreno dei grandi valori, [...] di fondo e dei principi ispiratori della vita sociale». Secondo tale lettura, difatti, la sicurezza nazionale è un bene fondamentale, se non «il bene fondamentale per eccellenza, di garanzia di tutti gli altri». E ciò in quanto anche i beni individuali e i diritti consacrati nell'art. 2 Cost. «senza sicurezza sono destinati allo sbandò»¹⁹¹.

Tirando le fila, sembra potersi ritenere che la sicurezza nazionale sia un valore che trascende l'individuo. In tal senso, specificando meglio, la sicurezza – che qui chiamiamo “ordinamentale-istituzionale” – rappresenta, a nostro avviso, il presupposto elementare per fornire sicurezza alla comunità organizzata di soggetti.

In definitiva, quindi, la sicurezza nazionale, in via mediata, è orientata alla sicurezza dello Stato-comunità, a partire dalla sicurezza dello Stato-ordinamento¹⁹².

¹⁸⁹ Se non «superprimario», come ritiene una parte della dottrina costituzionalistica. L'espressione è ripresa da G. CERRINA FERONI, G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, cit., p. 31.

¹⁹⁰ Taluna dottrina sposa il c.d. “argomento della precondizione”, nel senso di intendere la sicurezza nazionale come precondizione della tutela di tutti gli altri diritti. Cfr., in tema, M. BARBERIS, *Non c'è libertà senza sicurezza. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, cit., p. 95. In tal senso, anche G. GUIDI, *La Corte europea dei diritti dell'uomo tra libertà e autorità*, in *Per. cost.*, 2008, p. 110, il quale ritiene che il tema sicurezza nazionale è «concepito come presupposto laico di salvaguardia degli ordinamenti democratici e assume una funzione prevalentemente strumentale alla tutela dei valori ivi declinati». Al riguardo, v. altresì T.F. GIUPPONI, *I rapporti tra sicurezza e difesa. Differenze e profili di convergenza*, cit., p. 22, nota 4 e G. CERRINA FERONI, *La parabola del principio di sicurezza: una nemesi giuridica?*, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, p. 101.

¹⁹¹ Le parole riportate sono di G. CONSO, *Sicurezza fra informazione, segreto e garanzie*, cit., p. 26. Sfumatamente, nel medesimo senso anche G. COLLI, P. NUVOLONE, *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato nelle accezioni politico-militare e di ufficio*, in *Rass. parl.*, 1968, p. 259, per i quali la sicurezza dello Stato rappresenta un «interesse pubblico primario, la cui prevalenza non può essere negata, non fosse altro perché la preservazione dello Stato condiziona la preservazione delle strutture giuridiche che assicurano la libertà di parola, la difesa in giudizio e così via».

¹⁹² Così anche M. VALENTINI, *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, cit., p. 59 e L. DURST, *Introduzione al ruolo della “sicurezza” nel sistema dei diritti costituzionali*, cit., p. 31.

CAPITOLO II

**IL PARADIGMA BELLICISTA DI TUTELA PENALE DEL SEGRETO DI STATO
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO.
UN'INDAGINE SISTEMATICO-RICOSTRUTTIVA**

Sezione I

PROLEGOMENA “STORIOGRAFICI”.

DALLE CODIFICAZIONI PREUNITARIE AL CODICE DEL 1930

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Ambientamento storiografico. – 3. Le codificazioni preunitarie: i modelli “francese” e “toscano” di tutela penale del segreto di Stato. – 4. L’esperienza liberale del codice Zanardelli del 1889. – 5. La legislazione di guerra ex L. 21 marzo 1915, n. 273 sui «provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato». – 6. Le “impennate” sanzionatorie e l’istituzione del Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato nella L. 25 novembre 1926, n. 2008 sui «provvedimenti per la difesa dello Stato». – 7. L’approdo alla codificazione del 1930 fra “continuità” e “rivoluzione” normativa.

1. Premessa

A partire dai punti fermi chiariti nell’analisi multilivello della nozione di sicurezza nazionale, possiamo ora addentrarci negli aspetti più strettamente penalistici, non senza aver prima chiarito un profilo preliminare di fondamentale importanza per il prosieguo della nostra ricerca.

Da quanto appena evidenziato, emerge una distinzione concettuale tra “sicurezza nazionale” e “sicurezza dello Stato”, sebbene i due termini siano spesso usati in modo intercambiabile nel linguaggio comune e giuridico¹. La “sicurezza dello Stato”, avente un’accezione più ristretta, infatti, si colloca all’interno – costituendone un contrassegno centrale – del più ampio concetto di “sicurezza nazionale”, che abbiamo qualificato come *macro-interesse*.

È bene avvertire sin da subito che il Codice del 1930 in nessuna previsione normativa impiega espressamente la nozione sin qui attenzionata.

¹ In ottica costituzionalistica, a sostegno della tesi della diversa sembianza tra la “sicurezza dello Stato” e la “sicurezza nazionale” si pone chi ritiene il primo concetto collegato all’«interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza» (Corte cost., sent. 24 maggio 1977, n. 86 cit., cons. in dir. n. 5). La “sicurezza nazionale” sembra legarsi, diversamente, al principio di unità e indivisibilità della Repubblica e alle sottese esigenze di coesione politico-costituzionale. È di tale avviso M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012, p. 55. Secondo un’impostazione di segno opposto, entrambe le nozioni vanno considerate «sostanzialmente coincidenti», evocando la necessità di tutela dell’integrità territoriale dello Stato, la sua indipendenza e la sua sovranità, rispetto a pericoli che possono rappresentare una minaccia ai suoi interessi vitali e alla sua stessa sopravvivenza come Stato democratico. Da questo punto di vista, possono rilevarsi sia minacce esterne alla comunità, sia minacce interne, capaci di compromettere l’unità della Repubblica e la sua indipendenza nella comunità internazionale. In questa direzione interpretativa, T.F. GIUPPONI, *I rapporti tra sicurezza e difesa. Differenze e profili di convergenza*, cit., p. 31.

Non è comunque superfluo porre in rilievo che questo concetto non era estraneo al contesto politico dell'epoca in cui il codice penale fu concepito².

Testualmente, invece, l'attuale corpo codificato riconosce come oggettività giuridica la «sicurezza dello Stato», sia nella categoria di quelli che, per comodità esplicativa, definiremo “delitti contro il segreto di Stato”³, quanto in altri settori dei delitti politici del Titolo I, Libro II, c.p.⁴.

Il diritto penale politico in materia di tutela del segreto di Stato presidia dunque solo quella sfera che abbiamo denominato *sicurezza ordinamentale-istituzionale*.

La “sicurezza nazionale”, lungi dal porsi al di fuori del diritto, trova invece un fondamento normativo – come assodato – nella legislazione di settore sull'*intelligence*

Ne risulta allora che i due concetti si collocano su distinti piani normativi.

Messi a fuoco questi aspetti concettuali, possiamo ora avviare l'indagine penalistica sulla sicurezza dello Stato, affrontandola attraverso la lente del particolare micro-sistema codicistico di tutela del segreto di Stato, con l'obiettivo di dimostrare che la dialettica “sicurezza-segreto” di Stato rispecchia un rapporto di mezzo a fine.

Cominciamo con alcuni utili riferimenti ricostruttivi, in prospettiva “storiografica”, sulla tutela penale del segreto di Stato.

2. Ambientamento storiografico

Il processo storico che ha condotto alla elaborazione delle fattispecie incriminatrici in tema di segreto di Stato dell'attuale codice penale è contrassegnato da una progressiva dilatazione degli ambiti di tutela della sfera di segretezza.

È bene precisare sin da subito che il *corpus* repressivo della violazione dei segreti di Stato, innestato nell'attuale architettura codicistica del 1930, non rappresenta un'invenzione del Legislatore fascista.

Al contrario, le radici della disciplina vigente sono ben più profonde e configurano il punto di arrivo di un lungo e laborioso processo di sedimentazione graduale, di cui si darà conto attraverso l'indagine storiografica. In altre parole, nel settore qui considerato, il passaggio dalla normativa liberale alla disciplina del periodo fascista è avvenuto in maniera molto meno brusca e traumatica di quanto si potrebbe pensare.

Il processo “formativo” richiamato – sebbene in maniera non del tutto lineare, ma costante nei motivi di fondo – ha conosciuto i salti di qualità maggiormente degni di rilievo proprio in epoca anteriore alla “rivoluzione” fascista.

Ad ogni modo, non è probabilmente azzardato affermare che la legislazione in materia di violazione dei segreti di Stato si sia sviluppata secondo schemi poco “ortodossi” e trascendenti lo Stato di diritto⁵.

² Un esempio significativo è la Milizia volontaria per la sicurezza nazionale, squadra d'azione a ordinamento militare istituita nell'Italia fascista con il R.D. 14 gennaio 1923, n. 31.

³ Cfr. artt. 255-257 e 263 c.p. Si badi che l'impalcatura del Codice non accoglie l'intitolazione “delitti contro il segreto di Stato”, cui faremo costante riferimento nel corso dell'indagine per accomunare tutte le fattispecie poste a presidio della violazione dei segreti di Stato. Dette fattispecie, invece, nell'ecosistema codicistico, sono positivate al Titolo I, Capo II, fra i «Delitti contro la personalità internazionale dello Stato».

⁴ Cfr. art. 285 c.p., volto a reprimere i delitti di «devastazione, saccheggio, strage».

⁵ Non a caso l'espressione «*salus rei publicae, suprema lex esto*» di ciceroniana memoria compare non infrequentemente nella letteratura di settore, anche estera, a giustificazione complessiva della disciplina in parola.

La ragione di tale “disancoraggio” dalla *rule of law* va ricercata nella natura, nell’estrema delicatezza e nell’enorme peso politico che rivestono gli interessi fondamentali statuali coinvolti nel settore in esame, e quindi oggetto di protezione. Tali fattori, in tal modo, hanno indotto ad arretrare i confini delle esigenze garantistiche a favore del principio della ragion di Stato.

Per evitare rischi di violazione in una materia tanto delicata, si è preferito, pertanto, elaborare un sistema di barriere protettive concentriche e articolate, all’interno delle quali sono rimaste imbrigliate anche quelle notizie estranee all’area del segreto di Stato in senso stretto. L’ossessione per la “completezza” di tali misure difensive a tutela del segreto di Stato ha portato perfino a rompere l’equilibrio tra i vari poteri dello Stato, attribuendo all’Esecutivo una competenza dilatatoria della sfera di segretezza. Ciò è avvenuto attraverso la categoria delle cc.dd. “notizie non (ulteriormente) divulgabili” – o notizie riservate –, poco ancorata a parametri oggettivi e tassativi e congegnata secondo un parametro identificativo squisitamente soggettivo⁶.

3. Le codificazioni preunitarie: i modelli “francese” e “toscano” di tutela penale del segreto di Stato

Dall’analisi dei più significativi ordinamenti penali degli Stati italiani nel periodo immediatamente anteriore alla formazione del Regno d’Italia nel 1861 emerge un pluralismo di modelli di repressione nei confronti di fatti criminosi diretti ad attentare a quella sfera di segretezza alla quale si fa riferimento con la formula comprensiva di “segreto di Stato”⁷.

Avviandoci alla nostra ricerca storiografica, è opportuno adottare una schematizzazione semplificatrice, distinguendo due modelli di legislazione che rispondono a criteri significativamente differenti: uno che potremmo definire “francese”, chiaramente ispirato al *Code pénal* napoleonico del 1810, e l’altro “toscano”, che trova un punto nevralgico nell’ordinamento penale del Granducato di Toscana, in particolare nel codice penale toscano del 1853 di Leopoldo II.

Esaminiamo primariamente il modello che si è definito “francese”.

Il codice napoleonico del 1810, ispirato a criteri indubbiamente restrittivi nella disciplina della violazione dei segreti di Stato, incriminava, ai sensi dell’art. 80 c.p., quelle condotte che avevano il loro perno nella «comunicazione» di segreti «*al nemico*» o ad «*agenti di una potenza estera o del nemico*».

Dall’analisi della sistematica del presente codice, dedicata alla materia della violazione dei segreti, ex artt. 80, 81 e 82 c.p., emerge che non erano oggetto di autonoma previsione legislativa quelle condotte volte ad acquisire il possesso di segreti di Stato che, in età più matura,

⁶ Un’autorevole dottrina processualpenalistica chiama tali notizie «para-segreto». Così, M. PISANI, *Testimonianza e segreti*, in AA.VV., *La testimonianza nel processo penale. Atti del Convegno*, Milano, 1974, p. 100. Vedremo, tuttavia, come la locuzione “notizie riservate” troverà maggiore fortuna nel dibattito riguardante la tutela penale del segreto di Stato.

⁷ Per una assai puntuale ricostruzione storiografica sulla tutela penale del segreto di Stato dalle codificazioni preunitarie ai Regi Decreti del 1934 e del 1941 v., nell’ottica di un’indagine di diritto penale sostanziale, l’insuperata opera di P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 4 ss., cui faremo costante riferimento nel corso della presente sezione. Utili e ulteriori riferimenti storiografici, sebbene dal versante della tutela processuale del segreto di Stato, che in questa sede non ci occupano, possono rinvenirsi nell’indagine monografica di G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, Milano, 1983, p. 3 ss.

verranno identificate con la formula di «*procacciamento di notizie segrete*». Inoltre, risultavano prive di sanzione sia le condotte di rivelazione da persona a persona in cui i destinatari della rivelazione fossero soggetti diversi da una Potenza straniera, sia le forme di rivelazione che rendevano di pubblico dominio segreti di Stato, ossia le condotte di «*pubblicazione*», poiché non rivolte al nemico o a una Potenza estera e, pertanto, non riconducibili al concetto di «*comunicazione*».

Da quanto rilevato, il profilo oggettivo delle fattispecie contemplate dal *Code pénal* del 1810 denota che il Legislatore dell'epoca aveva tenuto presenti specificamente quei fatti riconducibili al concetto classico di “spionaggio”, coinvolgente una dimensione internazionale della rivelazione del segreto di Stato.

Un'ulteriore limitazione all'operatività delle disposizioni in commento discendeva altresì dalla ristrettezza di contenuto dei segreti posti sotto lo scudo della tutela penale.

Al riguardo, infatti, la sfera di segretezza che sarebbe poi stata ricondotta sotto l'etichetta del segreto *politico* si esauriva, mediante la formula «*segreto d'una negoziazione*», di cui all'art. 80 c.p., in una partizione del segreto c.d. “diplomatico”. Il segreto *militare*, diversamente, ricomprendeva esclusivamente quanto avesse attinenza con fatti qualificabili in termini di vera e propria «*spedizione*» o piani di opere militari, concernenti la difesa militare, di carattere fisso, casisticamente tipizzate dal Legislatore.

Gli artt. 81 e 82, peraltro, si prestavano a essere interpretati restrittivamente sotto il profilo dell'ambito temporale di applicabilità in quanto presupponevano – posto il riferimento al «*nemico*» o a «*potenza estera neutrale o alleata*» quali destinatari della comunicazione – all'esistenza di una situazione di conflitto dichiarato.

Di minore rilievo, poiché privo di sostanziale incidenza sulla sfera di operatività delle norme in esame, appariva l'espedito di sdoppiare talune fattispecie di rivelazione, strutturandole nella loro dimensione primaria come reati propri – realizzabili esclusivamente da pubblici funzionari, agenti del Governo o soggetti a conoscenza per ragioni d'ufficio dei segreti protetti – affiancandovi una fattispecie realizzabile da chiunque. Al riguardo, le conseguenze tangibili erano di ordine meramente quantitativo, poiché le sanzioni per le fattispecie comuni risultavano più miti rispetto alle pene riservate ai soggetti qualificati.

La normativa napoleonica in materia di tutela penale del segreto di Stato, nel suo complesso, si presentava, su un piano di astratta analisi normativa, tutt'altro che lodevole. Ciononostante, il modello “francese” ha segnato una tappa fondamentale nella codificazione penale relativa al segreto di Stato e ha proiettato la sua forza suggestiva sugli ordinamenti di non pochi Stati dell'Italia preunitaria⁸.

Alternativo al modello “francese” di tutela penale del segreto di Stato era il modello “toscano”⁹.

⁸ Per la ricostruzione sin qui effettuata v. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 4 ss. Pedissequa rispetto alla normativa penale napoleonica era la formulazione adottata in materia dal codice per il Regno delle Due Sicilie del 1819 agli artt. 110-113. Sul punto, peraltro, è di interesse sottolineare la profonda influenza esercitata da tale modello sul codice sardo-piemontese del 1859, il quale costituì il codice penale vigente per quasi tutto il Regno d'Italia dall'Unità sino al 1889. Il codice penale sardo ricalcava fedelmente le norme del *Code pénal* napoleonico sotto svariati profili ma, nello stesso tempo, se ne distaccava per altrettanti. Indaga tale ultimo aspetto ancora P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 9 ss.

⁹ In questo senso, P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 12 ss.

Primariamente, l'operatività della tutela penale riferita al solo periodo di conflitto in atto – elemento caratterizzante il modello di tutela “francese” – veniva ancora presa in considerazione per enucleare vere e proprie ipotesi di spionaggio militare da reprimere con particolare vigore. Le fattispecie fondamentali, tuttavia, prescindevano dall'esistenza di uno stato di guerra dichiarata.

Quanto ai soggetti attivi, il modello “toscano” incarnato dal codice penale del 1853 abbandonava la tortuosa tecnica incriminatrice adottata dal Legislatore francese di partizionare il carico sanzionatorio in base al soggetto agente. A questo proposito, il codice penale toscano strutturava le fattispecie incriminatrici in chiave di reati comuni o, pur sempre di reati propri, ma con un ambito estremamente ampio di soggetti attivi.

Inoltre, distaccandosi ancora dal modello napoleonico, quanto all'ambito dei segreti tutelati, il codice penale del 1853 sanzionava penalmente la rivelazione – pur sempre congegnata in termini di comunicazione a un Governo estero – di «*documenti o segreti, concernenti a ragioni giuridiche o politiche*» dello Stato.

Eliminata ogni “tentazione” casistico-esemplificatoria, prendeva quindi avvio un processo di “elasticizzazione” e di estensione dell'oggetto del segreto di Stato.

Operando una veloce analisi circa le lacune e i limiti delle codificazioni preunitarie, occorre sottolineare che tanto nel modello “francese” quanto in quello “toscano” un vasto settore di notizie concernenti la difesa militare restava privo di tutela penale: a titolo di esempio, la rivelazione dei dettagli di progettazione di un nuovo strumento bellico non avrebbe costituito reato. Peraltro, le legislazioni penali ispiratesi al modello di tutela napoleonico tendenzialmente reprimevano la violazione dei segreti militari esclusivamente in tempo di guerra.

Un ulteriore elemento fortemente limitativo, comune a entrambi i modelli, era che la comunicazione o rivelazione di segreti protetti dalla sanzione penale costituiva reato esclusivamente se rivolta a uno Stato estero o ai suoi agenti. Per di più, la semplice divulgazione a soggetti non collegati, in alcun modo, a una Potenza straniera in qualità di membri di un apparato spionistico non era punibile, neppure a titolo di tentativo¹⁰.

4. L'esperienza liberale del codice Zanardelli del 1889

Il codice penale Zanardelli del 1889, nella materia qui considerata, si pose essenzialmente obiettivi di chiarificazione e razionalizzazione, che qui sommariamente presentiamo¹¹.

¹⁰ In chiave critica, sulle lacune e i limiti delle codificazioni preunitarie qui solo accennate v. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 17 s.

¹¹ La disciplina della tutela penale del segreto di Stato trovava collocazione topografica, nell'ambito del Titolo I «*Dei delitti contro la sicurezza dello Stato*», Capo I «*Dei delitti contro la Patria*», agli artt. 107-110 c.p. Per taluni riferimenti bibliografici essenziali sulla ricostruzione del sistema di tutela penale del segreto di Stato nel codice Zanardelli, limitandoci alle sole trattazioni manualistiche e ai commentari, si rinvia alle opere di P. NOCITO, *I reati di Stato con speciale riguardo all'alto tradimento*, Torino, 1893, p. 478 ss.; ID, *Corso di diritto penale col commento delle relative leggi*, Roma, 1901, p. 132 ss.; P. TUOZZI, *Corso di diritto penale secondo il nuovo codice d'Italia*, vol. III, Napoli, 1893, p. 47 ss.; G. CRIVELLARI, *Il codice per il Regno d'Italia*, vol. V, Milano/Roma/Napoli, 1894, p. 95 ss.; G. NAPODANO, *I delitti contro la sicurezza dello Stato*, in E. PESSINA (a cura di), *Enciclopedia del diritto penale italiano*, vol. VI, Milano, 1909, p. 155 ss.; L. MAJNO, *Commento al codice penale italiano*³, vol. II, Torino, 1911, p. 404; E. FLORIAN, *Introduzione ai delitti in ispecie e delitti contro la sicurezza dello Stato*, in AA.VV., *Trattato di diritto penale*², vol. II, Milano, 1915, p. 259 ss. In ottica più generale, sul problema del bene giuridico di categoria «sicurezza dello Stato» posto all'apice della scala degli interessi presidiati v. le critiche mosse da P. NOCITO, voce *Alto tradimento*, in *Dig. it.*, vol. II, pt. II, 1893, p. 787. Per una assai puntuale ricognizione dei criteri di classificazione dei delitti politici del Titolo I del codice Zanardelli v., su

Sotto il profilo tecnico-dogmatico, il codice penale dell'Italia unita aveva decisamente completato quel processo di estensione delle maglie del segreto di Stato, le cui tracce erano già evidenti nel codice penale toscano del 1853 e in quello sardo-piemontese del 1859.

Difatti, nel codice penale del 1889, il presidio penale, che nel previgente codice sardo-piemontese era riservato ai segreti riguardanti «*la conservazione politica dello Stato*», veniva esteso, ai sensi dell'art. 107 c.p., ai «*segreti politici o militari, concernenti la sicurezza dello Stato*».

Inoltre, la categoria dei segreti militari, ferma restando la concernenza alla sicurezza dello Stato, era stata ampliata grazie al superamento della pedissequa esemplificazione accolta dal codice sardo-piemontese.

Le modalità di violazione dei segreti di Stato erano anch'esse accresciute sotto il profilo qualitativo e quantitativo, sicché, accanto alle ipotesi base di rivelazione del segreto di Stato eseguita mediante comunicazione al nemico, figuravano le condotte consistenti nel pubblicare e nell'agevolare intenzionalmente la cognizione di documenti, fatti, disegni, piani o notizie militari coperti da segreto. La condotta di comunicazione era punita anche in tempo di pace e a «*chiunque*» fosse diretta, non esclusivamente se indirizzata a uno Stato estero o ai suoi agenti, come invece previsto nel codice sardo-piemontese¹².

A completare il processo di ampliamento della tutela penale del segreto di Stato contribuivano due ulteriori fattispecie incriminatrici.

A tal proposito, una prima ipotesi criminosa (art. 108) colpiva «*chi ott[enese] la rivelazione dei segreti o se ne procura[sse] altrimenti la cognizione*», differenziandosi dalla precedente disciplina del codice sardo-piemontese, in cui il soggetto al quale il segreto politico o militare veniva rivelato era incriminabile solo se e nella misura in cui potesse essere qualificato come «*concorrente*» nel reato principale.

Ancora, accanto alla rivelazione dolosa, nell'art. 109 c.p. era prevista l'incriminazione di colui che, essendo in possesso o a cognizione di segreti per «*ragioni d'ufficio*», avesse colposamente agevolato la conoscenza di tali segreti da parte di un terzo.

Nel novero delle ipotesi criminose *lato sensu* violative del segreto di Stato si racchiudevano, infine, secondo il tenore dell'art. 110 c.p., le incriminazioni relative allo spionaggio militare in tempo di pace (effettivo e presunto), che colpivano rispettivamente: *a)* chiunque indebitamente rilevasse piani di fortificazioni, di navi, di stabilimenti, di strade o di altre opere militari; *b)* chiunque per svolgere tali rilievi s'introducesse clandestinamente o con inganno in detti luoghi; *c)* chiunque semplicemente entrasse clandestinamente o con inganno in detti luoghi (spionaggio c.d. "presunto").

Immediatamente dopo il varo del codice Zanardelli del 1889, la totalità degli studiosi esprimeva una valutazione positiva della nuova normativa, ritenendola consona alle esigenze di

tutti, l'accurata ricostruzione di G. MARCONI, *I delitti contro la personalità dello Stato. Profili storico-sistematici*, Milano, 1984, p. 109 ss.

¹² Il fatto che la rivelazione fosse fatta a uno Stato estero o ai suoi agenti o, addirittura, a uno Stato in guerra con lo Stato italiano comportava un aggravamento del trattamento sanzionatorio: si passava, difatti, dalla pena ordinaria (detenzione da uno a tre anni e multa) alla reclusione o detenzione da tre a cinque anni nel primo caso, o da cinque a quindici anni nel secondo caso (e la multa aumenta sensibilmente). Tale ultimo trattamento sanzionatorio ricorreva, inoltre, anche «*se il fatto a[vesse] turbato le relazioni amichevoli del Governo italiano con un Governo estero*» (art. 107, co. 2, nn. 1 e 2, c.p.).

uno Stato moderno, e rilevando retrospettivamente l'inadeguatezza delle disposizioni dei codici preunitari e del codice sardo-piemontese del 1859. Non si mancò, inoltre, di sottolineare la sostanziale convergenza della legislazione italiana con quella dei più importanti Stati europei.

Tuttavia, questo atteggiamento laudativo fu espresso principalmente dai giuristi cronologicamente più vicini alla riforma zanardelliana. Ben presto, difatti, gli organi politici, l'Esecutivo e, successivamente, la dottrina più attenta misero in discussione l'efficienza e l'esaustività della nuova disciplina codicistica¹³.

Il primo naturale scoglio in cui si imbatté la dottrina era quello della determinazione del concetto di segreto in generale e di "segreto politico" in particolare.

Al riguardo, se da una parte i giuristi zanardelliani elusero il problema, ritenendo che fosse impossibile determinare il concetto di "segreto politico"¹⁴, dall'altra, gli autori che tentarono di precisarne l'ambito giunsero a risultati limitati¹⁵.

Inoltre, uno dei momenti di maggior dissenso in seno alla dottrina riguardava l'individuazione del rapporto fra la formula «*segreto concernente la sicurezza dello Stato*» di cui alla versione zanardelliana, e la formula «*segreto inerente alla conservazione dello Stato*» impiegata dal previgente codice sardo-piemontese¹⁶.

In aggiunta a queste incertezze dottrinali, si aggiungevano, fra gli altri¹⁷, i problemi interpretativi della formulazione dell'art. 107 c.p.

In particolare, non era chiaro se la sfera di segretezza contemplata in tale disposizione dovesse assumere una dimensione internazionale, riguardante lo Stato nei suoi rapporti esterni e avente effetti nei rapporti internazionali, come sosteneva una parte della dottrina¹⁸, o se, invece, come diversamente asserito¹⁹, tale sfera potesse anche riferirsi semplicemente ad attività di carattere interno.

In ogni caso, la tendenza all'ampliamento della sfera di tutela del segreto di Stato, già soddisfatta dal codice Zanardelli, non subì interruzioni. Pochi anni dopo l'emanazione del codice penale del 1889, si assistette a un tentativo, seppur non coronato da successo, ma assai

¹³ Ripercorre esaustivamente il dibattito critico originatosi nella dottrina penalistica del tempo qui solo accennato P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 35 ss.

¹⁴ Di tale avviso, F. BORCIANI, *Delitti contro lo Stato*, in P. COGLIOLO (pubbl. da) *Completo trattato teorico e pratico di diritto penale secondo il codice unico del Regno d'Italia*, vol. II, pt. I, Milano, 1888, pp. 142, 145. Analogamente, F. CAMPOLONGO, voce *Rivelazione di segreti*, in *Enc. giur. it.*, vol. XIV, pt. II, 1906, p. 708.

¹⁵ Le soluzioni proposte in tal senso dalla dottrina sono riportate in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 38.

¹⁶ In argomento, difatti, mentre la maggioranza della dottrina riteneva che la nuova formula legislativa avesse una portata applicativa più ampia (cfr. P. NOCITO, *I reati di Stato con speciale riguardo all'alto tradimento*, cit., p. 491; E. FLORIAN, *Introduzione ai delitti in specie e delitti contro la sicurezza dello Stato*, cit., p. 263), un'altra corrente ravvisava, diversamente, il segreto penalmente tutelabile nella sfera attinente «a quel complesso di condizioni che rendono possibile l'esistenza e la vita dello Stato». In quest'ultimo senso, v. G. NAPODANO, *I delitti contro la sicurezza dello Stato*, cit., p. 160.

¹⁷ Ci si riferisce al concetto di "notorietà", al tema dell'accertamento dell'elemento soggettivo dell'agente in relazione alla consapevolezza del carattere segreto della notizia rivelata, e al problema dell'operatività, in sede processuale, delle scriminanti che potessero venire in rilievo a giustificazione di una rivelazione di segreti di Stato. L'articolato dibattito dottrinale su tali aspetti della materia qui in considerazione è riportato, ancora una volta, in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 42 s.

¹⁸ Tale orientamento era sostenuto da P. NOCITO, *I reati di Stato con speciale riguardo all'alto tradimento*, cit., p. 479; G. NAPODANO, *I delitti contro la sicurezza dello Stato*, cit. p. 160; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*², vol. IV, Torino, 1921, p. 86.

¹⁹ In tal senso, E. FLORIAN, *Introduzione ai delitti in specie e delitti contro la sicurezza dello Stato*, cit., p. 263.

significativo, da parte del Governo di rafforzare e allargare lo spettro di segretezza concernente il settore militare.

Le disposizioni del codice del 1889, nella materia qui oggetto di indagine, sebbene fossero adeguate a provvedere allo stato di cose al momento della sua pubblicazione, non furono più sufficienti a fronteggiare l'avanzamento delle organizzazioni spionistiche e le ingerenze esterne dello Stato unito, i nuovi armamenti bellici e l'intensa preparazione della guerra.

L'esperienza e la prassi bellica, difatti, dimostrarono ben presto che le disposizioni zanardelliane fossero incomplete e non potessero più applicarsi a molte delle forme più moderne e pericolose di spionaggio in tempo di pace²⁰. A tutto ciò si aggiungeva l'incapacità della sanzione penale di assicurare un'efficace repressione della condotta spionistica.

Nel 1896, quindi, un disegno di legge del Ministro Guardasigilli Giuseppe Costa propose l'incriminazione della divulgazione di notizie attinenti alla difesa militare, anche se di per sé non qualificabili come segrete in quanto conosciute – o conoscibili – a grandi linee, la cui raccolta e coordinamento, tuttavia, avrebbero potuto avvantaggiare un ipotetico nemico²¹.

Il progetto Costa, tuttavia, non ebbe seguito, probabilmente anche a causa del decesso dello stesso proponente.

L'insoddisfazione per la disciplina vigente non emerse ulteriormente fino allo scoppio della prima guerra mondiale, quando venne emanata, quale normativa eccezionale, la L. 24 marzo 1915, n. 273 «portante provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato».

5. La legislazione di guerra ex L. 21 marzo 1915, n. 273 sui «provvedimenti per la difesa economica e militare dello Stato»

Il deterioramento dell'impalcatura legalitaria dell'intero apparato statuale, in atto già pochi anni dopo l'emanazione del codice Zanardelli, si accentuò soprattutto durante la prima guerra mondiale, allorché necessità difensive imposero un uso apertamente “poliziesco” – se non militare – della legislazione penale di settore²².

La vicenda normativa della tutela penale del segreto di Stato conobbe un deciso sviluppo nel periodo immediatamente precedente l'entrata in guerra dello Stato italiano. Difatti, in vista dell'imminente impegno bellico, venne emanata la L. 21 marzo 1915, n. 273²³, contenente disposizioni relative alla difesa economica e militare dello Stato, i cui artt. 3 ss. attenevano alla tutela penale del segreto militare²⁴.

²⁰ Cfr. P. DI VICO, *La rivelazione dei segreti di Stato*, cit., p. 161.

²¹ In tale disegno di legge presentato al Senato si può cogliere un'anticipazione di quella categoria di notizie che successivamente la dottrina qualificherà come *riservate*, distinguendole dalle notizie *segrete* in senso stretto. Per una rassegna contenutistica del progetto in discorso, si rinvia a P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 52 s.

²² Di «degenerazione autoritaria dello Stato liberale», in relazione alla fase storico-politica immediatamente successiva al varo del codice del 1889, parla G. MARCONI, *I delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 162.

²³ Alcuni riferimenti essenziali alla legge in commento, anche con riferimento alla Relazione al progetto di legge v. L. LUCCHINI, *Difesa economica e militare dello Stato*, in *Riv. pen.*, 1915, p. 646 ss.; S. MESSINA, *La tutela penale del segreto militare nelle legislazioni moderne*, in *Sc. pos.*, 1915, p. 676 ss.; V. MAURO, *Il delitto di spionaggio*, Napoli, 1934, p. 90 ss., il quale conferisce a tale normativa il carattere di legge ordinaria.

²⁴ La materia della tutela penale delle notizie belliche ebbe grande sviluppo durante la prima guerra mondiale, «e fu il tormento dei bandi militari e della legislazione luogotenenziale». Per una ricostruzione di tale assai risalente disciplina settoriale si rimanda a P. DI VICO, *Diritto penale comune di guerra*, Roma, 1932, p. 20 ss. Il primo conflitto mondiale determinò una maggiore consapevolezza nei comandi militari della possibilità di contribuire alla risoluzione del conflitto attraverso l'uso di armi sempre più devastanti. La gravità del problema dello spionaggio militare attirò l'attenzione degli Stati sull'esigenza di adeguare le legislazioni nazionali per una

Sommariamente riportiamo di seguito le disposizioni principali.

Tale legge prevedeva nuove incriminazioni di non poco rilievo, le quali ruotavano intorno a una categoria di notizie che il Legislatore del 1915 qualificava come «*concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato*». Peraltro, si rinvigorivano le sanzioni in tema di spionaggio già positivizzate nel codice penale comune del 1889.

L'art. 3 della legge in discorso richiamava la sanzione prevista dall'art. 110 c.p.²⁵ nei confronti di chiunque: *a)* eseguisse disegni, modelli, schizzi, fotografie di cose concernenti la forza, la preparazione o difesa militare dello Stato italiano; *b)* compisse ricognizioni sulle stesse con qualunque procedimento o mezzo; *c)* si procurasse notizie concernenti la forza, preparazione o difesa dello Stato.

Ai sensi dell'art. 4, co. 1, poi, era «*data facoltà al Governo di vietare per periodi di tempo*» che sarebbero stati «*fissati con decreto Reale, la pubblicazione con qualsiasi mezzo di determinate notizie concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato*».

La comunicazione o la pubblicazione di dette notizie, come pure l'agevolazione alla comunicazione o pubblicazione, era sanzionata, giusto il tenore dell'art. 4, co. 2, con la pena detentiva e con la multa²⁶. Le sanzioni si inasprivano, peraltro, nei casi in cui le notizie fossero comunicate a uno Stato estero o ai suoi agenti o le pubblicazioni avvenissero in territorio estero, nonché nel caso il colpevole fosse, per ragione di ufficio, a cognizione delle notizie ovvero ne fosse venuto a cognizione con violenza o inganno (art. 4, co. 3)²⁷.

Stante, inoltre, la prescrizione dell'art. 5, alla medesima pena soggiaceva chiunque ottenesse la notizia o la comunicazione o se ne procurasse altrimenti la cognizione.

Le fattispecie incriminatrici tipizzate negli articoli successivi risultano di minore interesse ai fini della presente indagine, pertanto non ci soffermeremo su di esse²⁸.

Un dato che qui necessita di chiarificazione – anche alla luce del prosieguo dell'indagine – attiene all'oggetto del divieto di divulgazione. Questo, infatti, era un *quid* diverso dai «*segreti*,

protezione efficace del segreto militare. Questa legge speciale si collocava quindi nel peculiare e critico contesto bellico dell'epoca, caratterizzato da un'urgenza giustificata che si traduceva, quanto a scelte normative, in un approccio teso all'esemplificazione. L'*occasio legis* derivava dalla «conflagrazione europea [che] si protraveva da nove mesi e si profilava la soccombenza del saggio neutralismo giolittiano, nella scia della sempre più convincente ed aggressiva retorica dannunziana, e mentre ancora il Paese si dibatteva tra fedeltà alla Triplice Alleanza ed adesione agli incoraggiamenti provenienti dell'Intesa». Così, incisivamente, G. LA CUTE, *Spionaggio militare e rivelazione di segreti militari tra diritto comune e diritto penale militare*, in *Rass. giust. mil.*, 1989, p. 3.

²⁵ Reclusione o detenzione da sei a trenta mesi e la multa da lire cento a tremila.

²⁶ Reclusione o detenzione da un mese a un anno e con la multa sino a lire mille.

²⁷ Nel primo caso era prevista la reclusione da sei mesi a due anni e della multa sino a lire duemila, che aumentava di un terzo nella seconda fattispecie riportata.

²⁸ Salvo farne un cenno. L'art. 3, co. 2, puniva chiunque si introducesse nei luoghi dove si potessero eseguire disegni, modelli, schizzi, fotografie, ricognizioni, o procurarsi le notizie di cui al comma 1, ovvero fosse sorpreso nei luoghi medesimi o nelle loro vicinanze, in possesso di oggetti, carte, scritti, disegni, modelli, schizzi, fotografie o altro materiale rappresentativo concernente le notizie suaccennate, o anche dei mezzi idonei per raggiungere lo scopo, senza che si potesse giustificare la legittimità del possesso o dell'uso. Siffatte ipotesi criminose troveranno accoglimento, in seguito, anche nell'art. 260 del vigente codice penale, in materia di spionaggio indiziario o presunto. L'art. 6 reprimeva le condotte di soppressione, sottrazione o distrazione, anche temporanea, di talune delle cose indicate nell'art. 107 del codice Zanardelli. Su tale disposizione torneremo più avanti in sede di analisi dell'art. 255 c.p. Rocco. L'art. 7, ancora, sanzionava chiunque tentasse d'indurre altri a commettere alcuno dei delitti previsti nella legge in esame e negli artt. 107 e 110 c.p. L'art. 8, infine, considerava penalmente sanzionabili le condotte di agevolazione colposa dei delitti indicati in tale legge.

politici o militari, concernenti la sicurezza dello Stato», presidiati con la minaccia di sanzioni lievemente superiori in sede di applicazione dell'art. 107 del codice Zanardelli.

Si trattava, semmai – come ritiene la dottrina più attenta – di un «oggetto omogeneo qualitativamente» a quello preso in considerazione del codice Zanardelli nell'ambito dell'art. 110 c.p.: indicativo, peraltro, era il richiamo alla sanzione ivi prevista²⁹.

Rispetto all'art. 110 c.p., tuttavia, era stato effettuato un ampliamento secondo una duplice direzione. Anzitutto, l'oggetto materiale era stato delineato in termini astratti ed elastici, abbandonando lo stile esemplificativo impiegato dal codice nell'art. 110 c.p.³⁰. Sotto il versante dei comportamenti incriminati dalla mera rilevazione di piani (art. 110 c.p.) si passava all'esecuzione di «*disegni, modelli, schizzi o fotografie*» (art. 3, co. 1, L. 21 marzo 1915, n. 273), e soprattutto al procacciamento di notizie concernenti la difesa militare.

In relazione alle fattispecie criminosi qui richiamate – che si incentrano sulla rivelazione di notizie non qualificabili come notizie segrete³¹, in quanto conosciute da un numero indefinito di persone – la dottrina più autorevole dell'epoca preferì parlare di «notizie riservate»: nomenclatura tuttora adottata per inquadrare talune (problematiche) incriminazioni previste dal codice penale vigente³². Si tratta di notizie relativamente notorie, la cui conoscenza si vuole circoscritta nell'ambito più ristretto possibile.

Un ulteriore aspetto assai significativo della normativa del 1915 era quello relativo all'affidamento all'Autorità di Governo – non ancora l'Autorità amministrativa o quella militare – del potere di determinare, sebbene sempre nello spettro delle notizie concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare, una sfera di notizie non divulgabili né con la comunicazione interpersonale, né con la pubblicazione (art. 4, co. 1, L. 21 marzo 1915, n. 273)³³.

Il conferimento di tale potere all'Autorità politica aveva come effetto quello di sottrarre, o di precludere, ogni controllo da parte dell'Autorità giudiziaria procedente in ordine alla effettiva esistenza di un legame fra la notizia sottoposta al divieto di divulgazione e gli interessi concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato. Il giudice, in tal modo, doveva solo limitarsi a verificare l'esistenza dell'atto di classifica da parte del Governo senza poter entrare nel merito dello stesso.

²⁹ P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 54 s.

³⁰ L'art. 110 c.p. menzionava, infatti, «*piani di fortificazioni, di navi, di stabilimenti, di strade o di altre opere militari*».

³¹ O segreti di Stato in senso stretto.

³² Cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*², cit., p. 115 s.

³³ Significativo, in tal senso, un passaggio della *Relazione* sul Libro II contenuta in MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI DI CULTO, *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, *Progetto definitivo di un nuovo penale con la relazione del guardasigilli on. Alfredo Rocco*, pt. II, *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, Roma, 1929, p. 36, in cui si afferma che «le ricordate disposizioni, relative alla violazione della riservatezza delle notizie, di cui sia stata vietata la divulgazione, suppongono necessariamente che l'Autorità competente emani, volta per volta, il divieto di divulgare determinate notizie, la cui indole dovrà essere specificata nel relativo provvedimento. Le disposizioni degli articoli surricordati dovranno pertanto essere annoverate fra quelle, che nella dottrina sono indicate quali «norme penali in bianco»; i provvedimenti amministrativi, che ad esse conferiscono l'integrazione indispensabile per poter essere applicate, entrano a far parte della legge penale a tutti gli effetti, compreso quello che la loro ignoranza non scusa». Sulla natura dell'art. 4 quale norma penale in bianco, la menzionata *Relazione* recepisce quanto sostenuto a suo tempo da V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*², cit., p. 116.

Con la previsione dell'art. 4 si elaborava, in altre parole, una sfera di segreti costruiti secondo parametri *soggettivi* e totalmente sottratti al controllo giurisdizionale³⁴.

L'art. 4 in parola ebbe attuazione in taluni decreti emanati nel periodo bellico 1915-1918, in seguito abrogati nel 1919³⁵.

Si segnala, da ultimo, che il vigore della L. 21 marzo 1915, n. 273 ebbe un limite nella cessazione del primo conflitto mondiale³⁶, nel successivo brusco cambio politico-istituzionale dello Stato e nella normativa draconiana elaborata dal Legislatore fascista, a partire dalla L. 25 novembre 1926, n. 2008 sui «provvedimenti per la difesa dello Stato»³⁷.

6. Le “impennate” sanzionatorie e l'istituzione del Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato nella L. 25 novembre 1926, n. 2008 sui «provvedimenti per la difesa dello Stato»

Concludendo la sintetica rassegna storiografica finora svolta sulla tutela penale del segreto di Stato nelle varie legislazioni penali italiane “pre-codice Rocco”, merita una veloce considerazione l'ultimo provvedimento varato, ossia la L. 25 novembre 1926, n. 2008³⁸.

Questa legge d'emergenza³⁹ si inserì nel quadro del processo di consolidamento del regime e impresse al disegno politico di repressione dei nemici dello Stato autoritario i tratti più spiccatamente illiberali⁴⁰. Il protervo impegno del fascismo di creare un nuovo e diverso ordine giuridico e di assicurare a questo un elevato grado di tutela, a questo punto, poteva dirsi portato a compimento.

L'edificazione dello Stato autoritario trovava piena realizzazione attraverso un *corpus* di leggi di modifica costituzionale, e la sua sicurezza riposava su deterrenti normativi repressivo-difensivi – di natura penale, amministrativa e di polizia – e sanzionatori difficilmente eludibili dagli avversari del regime.

La Legge di cui si discorre, invero, si pose per molti tratti come anticipazione del codice Rocco, sia perché reintrodusse per taluni delitti politici la pena di morte – che sarebbe stata, fra

³⁴ Il Legislatore del 1915, affermando la prevalenza dell'Esecutivo in materia di accertamento della sussistenza oggettiva di un segreto, perseguiva l'obiettivo di evitare il consolidarsi degli indirizzi tendenti ad attribuire al giudice un ruolo di controllo sul merito dell'apposizione governativa del segreto politico-militare. Questa ricostruzione della norma in G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 36 s. Sul tema, si segnala, peraltro, che la prevalente dottrina del tempo ammetteva la possibilità di un sindacato giurisdizionale sull'effettività della classifica di segretezza politico-militare. In argomento, tale dibattito è riassunto chiaramente in G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 15, note 35 e 36.

³⁵ Sui quali v. V. MANZINI, *Legislazione penale di guerra*, Torino, 1918, p. 187.

³⁶ Come si afferma a chiare lettere in un passo della richiamata *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 9.

³⁷ Entrambe le leggi richiamate furono poi in parte trasfuse nel codice del 1930.

³⁸ Per una indagine contenutistica delle norme relative alla tutela del segreto politico-militare contenute nella legge del 1926, v., per tutti, P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 56 ss. Una ricostruzione più generale dell'intero articolato normativo in G. MARCONI, *I delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 170 s.; F. COLAO, *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento. Da «delitto fittizio» a «nemico dello Stato»*, Milano, 1986, p. 324 ss.; G. NEPPI MODONA, M. PELISSERO, *La politica criminale durante il fascismo*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 12. La criminalità*, Torino, 1997, p. 769 s.; M. SBRICCOLI, *Le mani nella pasta e gli occhi al cielo. La penalistica italiana negli anni del fascismo*, in *Quad. fior.*, vol. XXVIII, *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, tomo II, Milano, 1999, p. 833 ss.; G. TESSITORE, *Fascismo e pena di morte. Consenso e informazione*, Milano, 2000, p. 208 ss.

³⁹ L'intera normativa, che avrebbe dovuto rimanere in vigore per soli cinque anni, fu motivata dall'emozione sociale scaturita dai ripetuti attentati alla vita di Benito Mussolini.

⁴⁰ Non a caso detta legge venne annoverata fra le leggi “fascistissime” del biennio 1925-1926.

l'altro, conservata nel codice del 1930 – sia perché delineò nuove figure di reato, che sarebbero state ugualmente sanzionate dalle disposizioni del Titolo I, Libro II del Codice.

Peraltro, detto provvedimento legislativo rivestì particolare rilevanza anche nella materia della violazione dei segreti di Stato qui oggetto di nostro specifico interesse.

Con uno «sbalorditivo salto di penalità»⁴¹, l'art. 2, difatti, stabiliva lapidariamente che fossero «[...] puniti con la morte i delitti preveduti dagli art. 104, 107, 108, 120 e 252 del Codice penale»: quanto agli artt. 107 e 108 c.p. Zanardelli, la pena capitale si applicava rispettivamente a chi rivelasse segreti politico-militari e a chi ottenesse tali segreti o se ne procurasse altrimenti la cognizione⁴².

Il rigorismo della nuova normativa di stampo autoritario sul piano sanzionatorio è di tutta evidenza. Lo stesso Vincenzo Manzini sottolineò l'eccessiva severità della Legge del 1926 in materia di tutela del segreto di Stato, qualificandola eufemisticamente quale manifestazione di «prodigalità fascista»⁴³.

L'impennata sanzionatoria del Legislatore del 1926, sotto il profilo quantitativo, presentava una dimensione veramente eccezionale: si passava, infatti, dalla pena massima di tre anni di reclusione o detenzione per la fattispecie-base – o di venti anni nell'ipotesi di concorso dell'aggravante della rivelazione a uno Stato in guerra con l'Italia con l'aggravante del possesso dei segreti per ragione d'ufficio o conseguito con violenza o inganno – prevista al codice Zanardelli, per giungere all'irrogazione della pena di morte sia per la fattispecie-base che per quella aggravata.

L'estremo rigore repressivo della disciplina era attenuato, tuttavia, dall'art. 6, co. 1, L. 25 novembre 1926, n. 2008, in forza del quale si attribuiva al giudice la “facoltà” di sostituire alla pena di morte la reclusione da quindici a trenta anni qualora il fatto fosse stato di lieve entità o fossero concorse circostanze attenuanti previste dal codice Zanardelli.

Si trattava senz'altro di un atto legislativo che evocava un'atmosfera di guerra e che rimandava al clima dei secoli passati in cui «la giustizia politica rispondeva al sacrilegio della

⁴¹ In termini efficaci, M. SBRICCOLI, *Le mani nella pasta e gli occhi al cielo. La penalistica italiana negli anni del fascismo*, cit., p. 834.

⁴² La pena di morte era prevista, inoltre, per gli attentati contro la vita, l'integrità o la libertà personale del Re o del Reggente, della Regina, del Principe ereditario o del Capo del Governo (art. 1, L. 25 novembre 1926, n. 2008); per gli attentati contro l'unità, l'integrità e l'indipendenza dello Stato (art. 104 c.p. del 1889); per i fatti diretti a far sorgere in armi gli abitanti del regno contro i Poteri dello Stato (art. 120 c.p. del 1889); per i fatti diretti a suscitare la guerra civile o a portare la devastazione, il saccheggio o la strage in qualsiasi parte del regno (art. 252 c.p. del 1889). Con tale normativa si perveniva così a una sorta di «militarizzazione» del trattamento dei delitti politici, a «uno *ius belli* differenziato in senso peggiorativo anche ai più gravi delitti comuni», come l'omicidio qualificato. Per il pensiero dei maggiori sostenitori dell'impiego della pena di morte come misura eccezionale, solo per i delitti politici, v. S. LONGHI, *Tribunale Speciale Permanente e pena di morte*, in ID, *Anticipazioni della riforma penale*, Milano, 1931, p. 124 ss. e A. DE MARSICO, *I delitti contro lo Stato nella evoluzione del diritto pubblico*, in ID., *Studi di diritto penale*, Napoli, 1930, p. 125 s. La presenza dell'estremo supplizio – aveva scritto Silvio Longhi pochi mesi prima (S. LONGHI, *Di taluni corollari della pena di morte*, in ID, *Anticipazioni della riforma penale*, Milano, 1931, p. 122) – è effetto della guerra che la nazione combatte contro i suoi nemici di ogni sorta: essa verrà eseguita con la fucilazione e affidata alla Milizia volontaria per la sicurezza nazionale (M.V.S.N.), rendendo così meno orribile il supplizio, portando «maggior rispetto alla persona del giustiziato, il cui cadavere non viene ad essere né troncato né deformato. Il condannato cade quasi come in una battaglia: la battaglia della vita, comunque vissuta e combattuta».

⁴³ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*⁵, vol. IV, P. NUVOLONE (a cura di), Torino, 1981, p. 252.

maiestas violata con le soluzioni espeditive, sommarie e riduttive di uno *ius odiosum* e *terribile*»⁴⁴.

Tuttavia, è bene segnalare che nessuna normativa penale sostanziale, per quanto orientata in senso autoritario, può da sola determinare un ribaltamento delle opzioni politico-criminali: è necessario, difatti, anche il supporto di una disciplina processuale che riduca al minimo le garanzie individuali, e soprattutto la compiacenza di una magistratura fedele e allineata, pronta a un'interpretazione *politicamente orientata* delle norme e dei casi concreti.

Su questo versante, accenniamo a un'importante innovazione nell'ottica dell'accertamento processuale dei delitti politici, introdotta dall'art. 7, che attribuì tutti i delitti previsti dalla Legge alla competenza esclusiva del Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato (d'ora in avanti T.S.D.S.)⁴⁵.

Questo organo, istituito dal Legislatore del 1926 per annientare i nemici dello Stato fascista, era posto al vertice della piramide repressiva congegnata dal regime e aveva istaurato un ordine costituzionale basato sulla giustizia politica. Tale «creatura Mussoliniana»⁴⁶ era caratterizzata da una composizione «militarizzata», concepita per garantire la massima disponibilità e fedeltà alle direttive del regime⁴⁷.

Le manifestazioni di protesta politica occasionali e marginali, riconducibili a iniziative individuali, erano trattate dalla magistratura ordinaria – pretori, tribunali penali e corti d'assise – che procedeva secondo le forme del processo penale. Per quanto riguardava le forme clandestine di opposizione politica organizzata, espressione dei disciolti partiti e movimenti antifascisti collegati con le basi dei fuorusciti all'estero⁴⁸, interveniva il T.S.D.S., con sede a Roma, unico per tutto il Regno e attivo dal 1926 al 1943⁴⁹.

⁴⁴ Così, magistralmente, M. SBRICCOLI, *Le mani nella pasta e gli occhi al cielo. La penalistica italiana negli anni del fascismo*, cit., p. 833.

⁴⁵ La letteratura di taglio storico e giuridico formatasi sull'operato del T.S.D.S. è assai vasta. Si vedano, fra le opere monografiche, C. ROSSI, *Il Tribunale Speciale. Storia documentata*, Milano, 1952; A. DAL PONT, A. LEONETTI, P. MAIELLO, L. ZOCCHI (a cura di), *Aula IV. Tutti i processi del Tribunale speciale fascista*, Roma, 1961; A. ACQUARONE, *L'organizzazione dello Stato autoritario*, Torino, 1965, p. 101 ss.; C. SCHWARZENBERG, *Diritto e giustizia nell'Italia fascista*, Milano, 1976, p. 85 ss.; C. LONGHITANO, *Il Tribunale di Mussolini. (Storia del Tribunale Speciale 1926-1943)*, Roma, 1995; G. TESSITORE, *Fascismo e pena di morte*, cit., p. 220 ss.; J.C.S. TORRISI, *Il tribunale speciale per la difesa dello Stato. Il giudice politico nell'ordinamento dell'Italia fascista (1926-1943)*, Bologna, 2016; M. FRANZINELLI, *Il tribunale del Duce. La giustizia fascista e le sue vittime (1927-1943)*, Milano, 2017; L. POMPEO D'ALESSANDRO, *Giustizia fascista. Storia del Tribunale speciale (1926-1943)*, Bologna, 2020. Si vedano, inoltre, i contributi raccolti in L. LACCHÈ (a cura di), *Il diritto del duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, Roma, 2015.

⁴⁶ Ne parla, in tal senso, C. ROSSI, *Il Tribunale Speciale. Storia documentata*, cit., p. 11.

⁴⁷ Stando al dettato del lungo articolato dell'art. 7, L. 25 novembre 1926, n. 2008 – cui rinviamo –, il T.S.D.S. era costituito da un presidente, scelto tra gli ufficiali generali del Regio Esercito, della Regia Marina, della Regia Aeronautica e della M.V.S.N. Il T.S.D.S. includeva cinque giudici scelti tra gli ufficiali della M.V.S.N., aventi grado di console, sia in servizio attivo permanente che in congedo o fuori quadro. Vi era anche un relatore senza voto, scelto fra il personale della giustizia militare. La composizione e il rito marziale di procedura indicano chiaramente che non si trattasse di una riforma della giurisdizione ordinaria, ma di un uso della giustizia militare per reprimere l'opposizione politica, secondo un modello inquisitorio. Ulteriori riferimenti sulla composizione e sul funzionamento interno del T.S.D.S. sono contenuti nel R.D. 12 dicembre 1926, n. 2062, «Norme per l'attuazione della legge 25 novembre 1926, n. 2008 sui provvedimenti per la difesa dello Stato».

⁴⁸ Soprattutto comunisti, socialisti, anarchici, esponenti del movimento liberal-socialista Giustizia e Libertà, ma anche nazionalisti e irredentisti croati e sloveni.

⁴⁹ L'ambito di giurisdizione del T.S.D.S. fu concepito in relazione all'altissimo compito di difesa dello Stato secondo la concezione del tempo. L'art. 3, L. 4 giugno 1931, n. 674, prorogò il termine stabilito per il suo funzionamento e ne estese la competenza a tutela degli interessi supremi dello Stato, attribuendo allo stesso la cognizione di tutti i «Delitti contro la personalità dello Stato». In altre parole, a seguito di tale estensione di

Le sue caratteristiche operativo-procedimentali ricalcavano le misure processuali tipiche del tempo di guerra. In proposito, bastino qui le parole di Fernando Verna, sostituto procuratore del Re, il quale ebbe a dire: «nell'istruttoria: segretissimo [...], dotato della maggiore ampiezza di mezzi d'indagine; nel dibattimento: marziale, austero, rapido, perentorio; nella esecuzione: immediato ed inesorabile; nella forma: circondato da un fiero apparato di forza armata [...]; impenetrabile ai fronzoli dell'oratoria emozionale e agli artifici forensi [...]. Esso per sua natura non è, non può essere, un elaboratore di principii giuridici»⁵⁰.

Riserviamo adesso qualche considerazione ai casi di violazione del segreto di Stato trattati dal T.S.D.S.

L'esercizio parossistico della giustizia a fini politici attuato dal T.S.D.S. ha trovato nella repressione dello spionaggio una delle sue manifestazioni più rivelatrici.

Dei quasi tremila processi celebrati nella nota Aula IV del Tribunale di Roma dal T.S.D.S. nei suoi sedici anni di attività, 324 riguardano vicende di spionaggio politico-militare⁵¹. Taluni episodi oggetto di cognizione del T.S.D.S. poi meritano di essere segnalati in quanto rivelano un preciso orientamento politico volto alla strumentalizzazione della normativa sulla tutela penale del segreto di Stato di cui all'art. 256 e ss. c.p.

È bene precisare che i casi di spionaggio oggetto della cognizione del T.S.D.S. concernevano la violazione del segreto governativo su notizie che lo Stato italiano imponeva di tenere assolutamente nascoste alle Potenze straniere. Dette informazioni riguardavano tre aree di interesse: affari interni, internazionali ed economici.

Negli affari interni rientravano le misure di contrasto allo spionaggio, al dissenso politico e alla delinquenza comune, oltre ai metodi di applicazione della censura, ossia gli strumenti di autoprotezione messi in campo dallo Stato e i relativi protocolli attuativi. Queste informazioni erano di natura *particolarmente politica*, poiché non avevano un carattere contingente, ma erano “strutturali” o, meglio, “funzionali”, in quanto gettavano luce sul modo in cui ragionava e si organizzava la macchina di sicurezza dello Stato fascista.

Un altro oggetto di segreto riguardava le rivelazioni sulle condizioni di vita e sugli umori della popolazione, che potevano essere sfruttate dai fuoriusciti a fini propagandistici⁵².

competenza, il T.S.D.S. si fece carico non solo della repressione dell'antifascismo e del dissenso politico, ma anche della salvaguardia della sicurezza dell'intera compagine statuale fascista. Il T.S.D.S. non divenne mai formalmente organo permanente in quanto attraverso proroghe successive operò fino alla soppressione, avvenuta col R.D.lg. 29 luglio 1943, n. 668.

⁵⁰ F. VERNA, *Difendere lo Stato*, in *Riv. pen.*, 1935, p. 457. Esaustivamente, su tali aspetti, v. M. PITTALUNGA, *Il Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato*, cit., p. 10 ss. Inoltre, si evidenziava l'identificazione del giudice con il potere politico, la segretezza del procedimento e degli atti raccolti nella fase istruttoria, la vanificazione dei diritti della difesa e l'inappellabilità delle sentenze, salvo il caso di revisione. Gli imputati non potevano beneficiare della libertà provvisoria, e i procedimenti potevano essere riaperti in presenza di nuove prove. Il presidente del T.S.D.S. disponeva di poteri praticamente illimitati. Durante le indagini e la fase istruttoria, gestite con totale arbitrio dalla polizia e dall'Organizzazione volontaria per la repressione dell'antifascismo (O.V.R.A.), che potevano facilmente manipolare il compendio probatorio, non era ammesso il diritto di difesa, il cui esercizio era consentito, seppur con forti limitazioni e notevoli condizionamenti, nella fase del dibattimento. Chiarisce questi profili G. TESSITORE, *Fascismo e pena di morte*, cit., p. 225.

⁵¹ Per una raccolta di ordinanze e sentenze, e una rassegna di dati statistici relativi alle sentenze emesse dal T.S.D.S., in materia di violazione dei segreti di Stato si veda, su tutti, A. DAL PONT, A. LEONETTI, P. MAIELLO, L. ZOCCHI (a cura di), *Aula IV. Tutti i processi del Tribunale speciale fascista*, cit., *passim*.

⁵² Quanto alle vicende su segreti politici afferenti agli affari interni dello Stato giudicati dal T.S.D.S. si rinvia, esemplificativamente, ai casi *Borghi*, *La Malfa* ed *Emilio Papa*, tutti riportati in A. BASSANI, A. CANTONI, *Il*

Una seconda area, forse la più vasta e complessa da perimetrare, era quella legata ai rapporti internazionali. In questo ambito, individuare i contenuti del segreto da proteggere risulta assai arduo. Alcuni dei casi rientranti in questa categoria sono accomunati dal fatto di essere fortemente influenzati, nei loro sviluppi e nei loro esiti, dalle scelte di politica estera dello Stato fascista, piuttosto che dall'importanza delle notizie rivelate allo straniero, spesso non determinanti.

In relazione agli affari internazionali, lo spionaggio era percepito come particolarmente insidioso, e la spia, quale bersaglio dell'apparato penale repressivo fascista, era punita con estrema durezza⁵³.

Infine, la terza area "sensibile" presidiata dal segreto e dalla macchina repressiva del T.S.D.S. riguardava i rapporti economici e commerciali dello Stato italiano con altri Stati, con particolare attenzione all'*import-export* e anche al semplice transito di combustibili e materie prime⁵⁴.

Dal quadro sommariamente tracciato relativo alla fase normativa "pre-codice Rocco", è emerso che l'apparato legislativo speciale fascista rappresenta una componente estremamente rilevante e ideologicamente significativa del diritto penale "totale" emanato dal regime.

In tale contesto, il T.S.D.S. si inserisce nella continuità della prassi seguita dallo Stato liberale: allora, la legittimazione derivava da una percepita situazione di emergenza, paragonabile a uno stato di guerra, che giustificava di volta in volta la decisione politica di dichiarare lo stato d'assedio, con tutte le conseguenze giuridiche connesse⁵⁵. Nel caso del T.S.D.S., la sua istituzione è stata giustificata dal perdurare di eccezionali esigenze di salvaguardia e rafforzamento della rivoluzione fascista⁵⁶.

Guardando poi al settore della repressione dello spionaggio, i «provvedimenti per la difesa dello Stato» possono considerarsi un preludio alla rielaborazione della materia della tutela penale del segreto di Stato in sede di redazione del codice del 1930⁵⁷. In seguito, tuttavia, i codificatori del 1930, prendendo atto dell'eccesso di zelo manifestato dal legislatore fascista del 1926, ridimensioneranno l'"impennata" sanzionatoria eccessivamente emotiva, perlomeno nel settore dei delitti contro il segreto di Stato di cui si è discusso finora.

segreto politico nella giurisprudenza del Tribunale speciale per la difesa dello Stato, in L. LACCHÈ (a cura di), *Il diritto del duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, Roma, 2015, p. 190 ss.

⁵³ Si vedano, in materia di segreto politico concernente gli interessi internazionali dello Stato, i casi *Borghipifferi*, *Borri*, *Fasani-Medori*, *Lo Balbo*, *Radovanovic-Vrhunec*, *Scarpa*, analiticamente presentati, ancora, in A. BASSANI, A. CANTONI, *Il segreto politico nella giurisprudenza del Tribunale speciale per la difesa dello Stato*, cit., p. 193 ss. e in G. TESSITORE, *Fascismo e pena di morte*, cit., p. 374 s.

⁵⁴ In tal senso, si faccia riferimento ai casi *McDonnell* e *Jones* ricostruiti in A. BASSANI, A. CANTONI, *Il segreto politico nella giurisprudenza del Tribunale speciale per la difesa dello Stato*, cit., p. 204 ss.

⁵⁵ Sebbene la dottrina penalistica e la legislazione avevano escluso che il delitto politico potesse essere destinatario di un trattamento di privilegio nella sua repressione.

⁵⁶ Cfr. G. NEPPI MODONA, *La magistratura e il fascismo*, in G. QUAZZA (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Torino, 1973, p. 155.

⁵⁷ Non è forse superfluo rammentare che anche nel settore dei delitti contro il segreto di Stato, la normativa fascista era indicativa di un atteggiamento totalitario e di reazione vigorosa al "lassismo" caratterizzante la legislazione allora vigente, ereditata dal regime liberale.

7. L'approdo alla codificazione del 1930 fra "continuità" e "rivoluzione" normativa

Il dato di maggior rilievo che emerge da una disamina della documentazione relativa ai *Lavori preparatori del codice penale* del 1930 – specie in materia di «Delitti contro la personalità dello Stato» – è lo sforzo dei compilatori di dimostrare la profonda e traumatica "rottura" fra il vecchio ordinamento liberal-democratico e l'ordinamento "nuovo", espressione della rivoluzione fascista⁵⁸.

Al riguardo, assai sintomatiche sono le pagine della *Relazione sui Libri II e III del Progetto* dedicate alla presentazione del Titolo I, Libro II, c.p., in cui si fornisce un'interpretazione riduttiva della disciplina offerta dal codice previgente, al fine di porre in rilievo l'abissale salto qualitativo della normazione operata dalla codificazione fascista.

Nelle prime righe esplicative degli aspetti sistematici dei «Delitti contro la personalità dello Stato», infatti, si sottolinea polemicamente che il codice Zanardelli «ispirato ai dogmi di quell'individualismo, [...] ereditato dalla Rivoluzione francese», limitava «le previsioni contenute nel Titolo I ai soli attentati contro la sicurezza dello Stato, quasi che oltre tale sfera di protezione minima, la quale coincide col diritto all'esistenza, lo Stato non avesse altri e non meno fondamentali interessi da affermare». Il Progetto del codice Rocco riflette, soprattutto in tale Titolo, «principi completamente opposti, come completamente opposta è la concezione fascista dello Stato rispetto a quella demo-liberale»: di conseguenza, non soltanto la sicurezza dello Stato deve essere oggetto di protezione, ma con essa «tutto quel complesso di interessi politici fondamentali, di altra indole, rispetto ai quali lo Stato intende affermare la sua personalità. Codesti interessi, attraverso sfere gradatamente più ampie, vanno dalla saldezza e dalla prosperità economica al migliore assetto sociale del Paese, e perfino al diritto di conseguire e consolidare quel maggiore prestigio politico, che allo Stato possa competere in un determinato momento storico»⁵⁹.

È sintomatico, tuttavia, il contestuale accenno all'esigenza di esaminare e assorbire l'ampia legislazione speciale, anche di guerra, che, in tema di tutela dell'assetto politico-istituzionale dello Stato, era intervenuta dopo il varo del codice Zanardelli, e durante il periodo pre-fascista⁶⁰: un accenno che lascia trapelare un imbarazzato riconoscimento degli interventi autoritari del sistema precedente e introduce un elemento di contraddizione con la sopravvalutata rivoluzione normativa realizzata col codice Rocco⁶¹.

⁵⁸ La dottrina più autorevole si è chiesta, scrutando a fondo il settore dei «Delitti contro la personalità dello Stato», se tale classe di disposizioni del codice Rocco sia *integralmente* frutto della concezione illiberale fascista o se, diversamente, si ponga in un rapporto di *continuità* con le ascendenze codicistiche precedenti, italiane e straniere, anche assai remote. Per un chiaro affresco della delicata questione qui oggetto solo di un veloce accenno v. C. FIORE, *I reati di opinione*, Padova, 1972, p. 14 ss.; G. FIANDACA, *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale*, in *Quest. crim.*, 1981, p. 73 ss.; M. ROMANO, *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, in *Quest. crim.*, 1981, p. 147 ss.; E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, Bologna, 1984, p. 17 ss.

⁵⁹ *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 7 s.

⁶⁰ Specificamente, si trattava di normative di settore funzionali all'adeguamento della fisionomia costituzionale dello Stato alle mutate condizioni socio-politiche dell'Italia fascista, oltre che votate al perseguimento di finalità rigidamente difensive e di contrasto a fenomeni settari e reazionari. Una completa rassegna di tali normative complementari è riportata nella *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 9 s., nonché, le analizza in chiave critica, G. MARCONI, *I delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 162 ss.

⁶¹ In argomento, criticamente, v. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 59.

In definitiva, sul dibattito scaturito fra i sostenitori della continuità sostanziale del Codice del 1930 con la legislazione liberale e i sostenitori della rottura autoritaria si ritiene che mentre nel settore nevralgico dei «Delitti contro la personalità dello Stato» il codice Rocco ha incrementato, da un punto di vista *quantitativo*, il novero delle previsioni e ha accentuato il carico sanzionatorio, dubbi sussistono, diversamente, rispetto all'intensità del mutamento *qualitativo* realizzato dalla normativa fascista del 1930 rispetto a quella liberale del 1889⁶².

Può allora desumersi la sussistenza di un filo di continuità, sul terreno penalistico, fra la fase di involuzione autoritaria dello Stato liberale zanardelliano e il regime inaugurato con lo Stato fascista⁶³. Una continuità, peraltro, specificamente sussistente nella disciplina della tutela penale del segreto di Stato, che vedremo più compiutamente di qui a poco⁶⁴.

Pertanto, non sembra del tutto arbitrario ritenere, come ha fatto un'attenta dottrina, che i codificatori del 1930 si siano sforzati nel settore dei «Delitti contro la personalità dello Stato» del Codice «di far proliferare le norme incriminatrici soprattutto sotto l'aspetto esteriore, allo scopo di enfatizzare, con un imponente e dovizioso apparato di strumenti simbolici, una rottura col vecchio sistema liberale, nei fatti meno radicale di quanto intendesse far apparire la propaganda»⁶⁵.

Venendo adesso più segnatamente alla materia della tutela penale del segreto di Stato, tanto la *Relazione introduttiva di S.E. Giovanni Appiani* e la *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, quanto la dottrina del tempo sottolineavano l'innovazione del codice Rocco, evidenziando, al contempo, l'assoluta inadeguatezza della codificazione previgente.

Nella *Relazione introduttiva di S.E. Giovanni Appiani* si assicurava che la differenza tra l'art. 107 del codice penale del 1889 e l'art. 258 del Progetto preliminare del codice Rocco è sostanziale, in quanto quest'ultimo tutelava non solo i segreti politici o militari concernenti la sicurezza dello Stato, ma, in senso estensivo, «tutti i segreti di Stato»⁶⁶.

⁶² Sul tema, di «sublimazione autoritaria del sistema penale liberale» parla T. PADOVANI, *La sopravvivenza del codice Rocco nella «età della decodificazione»*, in *Quest. crim.*, 1981, p. 90.

⁶³ G. FIANDACA, *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale*, cit., p. 75 s. In senso adesivo E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 19, i quali segnalano che «[è] infatti utopico pensare che una legislazione così imponente possa considerarsi sganciata da tutta la tradizione normativa che la precede»; in tal senso, anche C. FIORE, *I reati di opinione*, cit., p. 14, secondo il quale «sarebbe un errore prendere alla lettera le enunciazioni del guardasigilli e ritenere, conseguentemente, che la promulgazione del Codice Rocco abbia realmente segnato, in questa materia, una svolta radicale, rispetto alla legislazione antecedente».

⁶⁴ Di «estremismo innovativo (a parole) e cauto ampliamento (nei fatti)» in sede di elaborazione della nuova normativa sul segreto di Stato nel prisma del codice Rocco parla opportunamente P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 58.

⁶⁵ In tema, con ampie dimostrazioni, G. FIANDACA, *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale*, cit., p. 75.

⁶⁶ MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI DI CULTO, *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, *Atti della Commissione Ministeriale incaricata di dare un parere sul progetto preliminare di un nuovo codice*, pt. I, *Relazione introduttiva di S.E. Giovanni Appiani*, Roma, 1929, p. 210. Non si è mancato di notare, al riguardo, che difettano precisazioni significative circa il nuovo ambito di tutela individuato dalla normativa proposta in sede di Progetto preliminare. Ci si limita, infatti, ad annunciare che la tutela penale veniva estesa a tutte le notizie che dovessero restare segrete affinché fosse «convenientemente assicurata e difesa la personalità dello Stato, non soltanto nel campo militare o politico, ma anche nel campo strettamente giuridico, oppure in quello economico»; il tutto subordinato alla misteriosa riserva che il segreto «giuridico» ed «economico» fosse «di natura tale da investire la personalità dello Stato». Con giudizio critico in argomento, v. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 60.

Dalla *Relazione sui Libri II e III del Progetto* non si desumevano poi indicazioni concrete, al di là delle affermazioni programmatiche «pregne di roboante retorica»⁶⁷. In tale documento si accennava, difatti, all'esigenza di ricomprendere nella nuova disciplina la tutela del segreto finanziario, ma si aggiungeva, nel timore che l'ampliamento possa essere considerato deludente, di non poter escludere che essa si estenda a «zone, di gran lunga più vaste, nelle quali lo Stato ritenga di doversi affermare, per assolvere la sua missione di condurre il Paese verso mete più fulgide di prestigio politico, o verso un assetto sempre più propizio della pubblica economia»⁶⁸.

Nell'ambito del tema qui di nostro interesse, pure la dottrina penalistica si è impegnata a presentare come *innovazione* ciò che in realtà era una semplice *manipolazione* del previgente assetto normativo. Le ragioni del netto cambio di marcia operato dalla codificazione del 1930 risiedevano, secondo un autorevole indirizzo teorico, in due fattori⁶⁹.

Il primo fattore riguardava la nuova concezione dello Stato, derivante dal generale indirizzo di diritto pubblico dell'epoca e dalla speciale natura dell'ordinamento politico instaurato dal regime. Si sosteneva, infatti, che per il pieno raggiungimento delle finalità dello Stato autoritario fosse necessario che la sua tutela prevalesse sempre su ogni altro interesse. Di conseguenza, la personalità statale doveva essere difesa in ogni suo aspetto politico, militare, economico, sociale, interno o internazionale. In coerenza con tale ampiezza di tutela, la disciplina della violazione dei segreti di Stato doveva essere congegnata in modo più capillare rispetto a quella sancita dai codici precedenti.

Il secondo fattore era legato all'esperienza maturata durante il primo conflitto mondiale e all'esigenza di proteggere i segreti di Stato già in tempo di pace, mediante un apparato repressivo idoneo a contrastare le insidie spionistiche straniere.

Accantonate per il momento le indicazioni contenute nei *Lavori preparatori del codice penale*, e le opinioni autocelebrative offerte dalla dottrina, è opportuno soffermarsi, *de iure condito*, sulle innovazioni sostanziali delle disposizioni che reprimono i diversi tipi di violazione del segreto di Stato previsti dal codice del 1930, collocati negli artt. 256-263 c.p. sotto il Capo I, «Dei delitti contro la personalità internazionale dello Stato».

Il nucleo centrale di questo lungo novero di delitti comprende, qui solo esemplificativamente, il procacciamento di notizie segrete (art. 256 c.p.), il procacciamento di notizie riservate (art. 256, co. 3, c.p.), lo spionaggio politico o militare (art. 257 c.p.), lo spionaggio di notizie di cui è stata vietata la pubblicazione (art. 258 c.p.), la relativa agevolazione colposa (art. 259 c.p.), lo spionaggio indiziario o presunto (art. 260 c.p.), e infine la rivelazione di segreti di Stato (art. 261 c.p.) e di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione (art. 262 c.p.). Tali disposizioni riproducono sostanzialmente le norme previste dal precedente assetto normativo, in particolare dagli artt. 107-110 c.p. Zanardelli e dagli artt. 3-5, L. 21 marzo 1915, n. 273.

⁶⁷ Assai efficacemente, P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 60.

⁶⁸ *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 34.

⁶⁹ Una dimostrazione assai significativa di tale impegno è rinvenibile in P. DI VICO, *La rivelazione dei segreti di Stato*, cit., p. 162 s.

La fattispecie di soppressione, falsificazione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato, tipizzata all'art. 255 c.p., trova, invece, un precedente normativo nell'art. 6 della citata legislazione penale di guerra del 1915.

Del tutto inedita è, per contro, la previsione legale di cui all'art. 263 c.p., che reprime l'utilizzazione di segreti di Stato da parte del pubblico ufficiale o dell'incarico di pubblico servizio che sia a conoscenza di invenzioni o nuove scoperte scientifiche o nuove applicazioni industriali mantenute segrete nell'interesse della sicurezza dello Stato⁷⁰.

Esaminiamo sommariamente taluni profili problematici.

Nel nuovo apparato repressivo delle violazioni dei segreti di Stato si nota, anzitutto, una variazione pertinente al criterio di individuazione della sfera di segretezza penalmente protetta. Alla nozione di «*segreti, politici o militari, concernenti la sicurezza dello Stato*» dettata dal codice Zanardelli nell'art. 107, si sostituisce quella di «*notizie che nell'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque, nell'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato, debbono rimanere segrete*»⁷¹.

Il nuovo congegno normativo riflette chiaramente la volontà di ampliare al massimo l'ambito dei segreti tutelati in sede penale, sia attraverso la scarsa afferrabilità e l'ampiezza della nozione di «*interesse politico [...] dello Stato*», sia enfatizzando il potere dell'Esecutivo nella determinazione concreta degli interessi giustificativi del segreto di Stato, difficilmente contestabile sul piano oggettivo da parte del giudice⁷².

Il Codice Rocco ha delineato poi un sistema di tutela penale imperniato sulla distinzione tra notizie *segrete* in senso stretto e notizie *riservate*.

Le prime sono state individuate oggettivamente, ma con parametri estremamente elastici, riferiti all'interesse della sicurezza dello Stato e agli interessi politici, sia interni che internazionali, dello Stato stesso. Le notizie riservate, consistono, invece, in «*notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione*»⁷³.

Quanto a queste ultime, la descrizione fornita dal Codice ha modificato la nozione data dalla legislazione eccezionale di cui alla L. 21 marzo 1915, n. 273, che considerava tali notizie come riguardanti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato, la cui pubblicazione era vietata dal Governo. Detta modifica si è articolata in due direzioni: anzitutto, è stato eliminato il riferimento alla forza, preparazione e difesa militare e, in secondo luogo, la competenza a emanare il divieto di divulgazione è stata estesa dal solo Governo a qualsiasi Autorità competente, sia centrale che periferica, militare o amministrativa⁷⁴.

⁷⁰ Nella *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 40, si affermava che tale figura criminosa, «completamente nuova rispetto al Codice vigente», è stata «suggerita [...] dall'esperienza dell'ultima guerra. La vittoria è assicurata a quello, dei belligeranti, il quale possiede mezzi di offesa tecnicamente superiori all'altro; onde la cura gelosa, che gli Stati pongono a che sia conservato in modo assoluto il segreto sui procedimenti di carattere tecnico, in base ai quali i rispettivi mezzi di offesa sono fabbricati o perfezionati». In esso, il Ministro Guardasigilli poi la qualifica come una forma speciale di rivelazione di segreti di Stato.

⁷¹ Cfr. artt. 256, co. 1 e 257, co. 1 c.p.

⁷² Cfr., efficacemente, G. MARCONI, *I delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 198.

⁷³ La categoria delle notizie riservate, finora confinata nella legislazione eccezionale collegata agli eventi bellici, viene quindi fatta oggetto di previsione a livello di legislazione ordinaria.

⁷⁴ Si amplia quindi la sfera degli organi dell'Esecutivo autorizzati a dichiarare non divulgabili le notizie, passando da una competenza esclusiva del solo Governo a una competenza diffusa.

Quanto alla *ratio* delle disposizioni relative alle notizie riservate, è qui sufficiente ricordare che i compilatori del vigente codice si sono preoccupati di creare una sfera di segreti di Stato basata su un criterio *soggettivo*. Il fine di tale intervento è consentire alla pubblica amministrazione di sottrarre determinate notizie alla libera circolazione, considerata la pericolosità della loro divulgazione per gli interessi politici statuali.

Una conferma significativa della tendenza del Legislatore storico a costruire il segreto di Stato secondo criteri *soggettivi* è fornita, tra l'altro, dall'art. 256, co. 2, c.p., che include tra le notizie da mantenere segrete nell'interesse politico dello Stato anche «*quelle contenute in atti del Governo, da esso non pubblicati per ragioni d'ordine politico, interno o internazionale*».

La norma, priva di precedenti specifici, risponde alla *ratio* di impiegare lo strumento del segreto di Stato non solo per tutelare la sicurezza dello Stato, ma anche per proteggere quegli interessi nazionali più variegati, in considerazione dei quali il Governo avesse deciso di non pubblicare o sospendere temporaneamente la pubblicazione di un proprio provvedimento.

Le varianti sul piano delle condotte incriminate e delle circostanze aggravanti non sono, per contro, assai significative⁷⁵.

Un'innovazione da menzionare è lo sdoppiamento delle fattispecie fondamentali in base al particolare elemento soggettivo: il dolo specifico di «*spionaggio politico o militare*» che influisce non poco a livello sanzionatorio. Di conseguenza, accanto alla fattispecie del procacciamento di notizie segrete (art. 256, co. 1, c.p.), si rinviene lo spionaggio politico o militare (art. 257 c.p.); in parallelo al procacciamento di notizie riservate (art. 256, co. 3, c.p.), si colloca lo spionaggio di notizie la cui divulgazione è vietata (art. 258 c.p.). Una struttura analoga si osserva nelle fattispecie di rivelazione, dove la norma configura l'aver agito con dolo di spionaggio come una circostanza aggravante (cfr. artt. 261 e 262 c.p.)⁷⁶.

In termini sanzionatori, è stata confermata la tendenza all'inasprimento delle pene, già emersa durante l'elaborazione dei «provvedimenti per la difesa dello Stato» con la L. 25 novembre 1926, n. 2008.

È certamente innegabile che, sul piano quantitativo, il divario tra la legislazione fascista e quella liberal-democratica appaia piuttosto netto⁷⁷.

⁷⁵ L'art. 107 del c.p. Zanardelli incriminava le condotte di «*comunicazione*» o «*pubblicazione*», mentre gli artt. 261 e 262 del c.p. Rocco utilizzano la formula più sintetica della «*rivelazione*». Il procacciamento, previsto dagli artt. 256, 257 e 258 del codice penale vigente, trova il suo antecedente normativo nell'art. 108 del codice penale del 1889. La rivelazione in tempo di guerra, disciplinata dagli artt. 261, co. 2 e 262, co. 2 del c.p. vigente, era già prevista nell'art. 107, co. 2, n. 2 del c.p. Zanardelli. Il codice Rocco ha inoltre introdotto l'aggravante relativa alla compromissione della preparazione o dell'efficienza bellica dello Stato o delle operazioni militari (artt. 256 ult. co.; 257, ult. co., n. 2; 261, co. 2; 262, co. 2 del c.p. Rocco), ma non ha ripreso il riferimento alla turbativa delle relazioni amichevoli con Governi esteri, prevista, invece, dall'art. 107, co. 2, n. 2 del codice Zanardelli.

⁷⁶ Sugli aspetti relativi al dolo specifico di «*spionaggio politico o militare*» si ritornerà più puntualmente in apposita *sedes materiae*.

⁷⁷ Al riguardo, è utile ricordare che l'art. 107, co. 1, c.p. Zanardelli prevedeva per la rivelazione di segreti una pena detentiva fino a tre anni, accompagnata da una multa, in assenza di circostanze aggravanti. In confronto, l'art. 261, co. 1 del codice penale vigente prevede per la rivelazione semplice di segreti di Stato una pena detentiva non inferiore a cinque anni. Il procacciamento di notizie segrete, secondo l'art. 108 del c.p. Zanardelli, era punito con una pena detentiva da uno a tre anni. Il codice Rocco, invece, prevede una pena da un minimo di tre a un massimo di dieci anni, in assenza di circostanze aggravanti. Se è presente il dolo di spionaggio, la pena nel codice penale vigente non può essere inferiore a quindici anni, mentre nel codice previgente la rivelazione a uno Stato estero o ai suoi agenti comportava una pena massima di cinque anni di reclusione. Tuttavia, è opportuno segnalare che nel codice del 1889 la rivelazione in tempo di guerra prevedeva una pena massima di quindici anni di reclusione, mentre nel codice del 1930 è stabilita una reclusione non inferiore a dieci anni.

Ricollegandoci quindi al tema iniziale della (presunta) “rivoluzione” normativa propagandata dai codificatori del 1930, non sembra arbitrario allora nutrire qualche riserva al riguardo.

Come già evidenziato appena sopra, il codice Rocco ridefinisce l’ambito delle notizie rientranti nella “nuova” sfera del segreto di Stato. Oltre al criterio dell’attinenza alla «sicurezza dello Stato», è stato introdotto anche il parametro – di per sé assai elastico ed evanescente – dell’esigenza di segretezza in nome di qualsiasi «interesse politico, interno o internazionale, dello Stato».

La distinzione, operata negli artt. 256 e 257 c.p., tra l’interesse alla sicurezza dello Stato e gli “altri” interessi politici dell’ordinamento statale, suggerisce una lettura restrittiva del concetto di sicurezza statale, inteso come tutela della mera esistenza e sopravvivenza dello Stato, sia nella stabilità del regime all’interno, sia nell’intangibilità, sovranità e indipendenza politica all’esterno rispetto ad altri Stati.

Concretamente, quindi, la sfera di tutela penale riguarderebbe quei fatti, documenti e notizie, in senso lato, la cui divulgazione potrebbe mettere in serio pericolo le istituzioni dello Stato e la sopravvivenza stessa del regime, da parte di un nemico interno o straniero. Si tratta, allora, di una sfera di segretezza a prevalente contenuto militare.

In merito, la migliore dottrina ha ritenuto, in un’analisi comparativa tra il codice del 1889 e quello del 1930, che la temperie storico-politica in cui venne elaborato il codice Zanardelli influenzò i compilatori del 1889 a espandere la limitata sfera di tutela penale prevista dal codice sardo-piemontese del 1859. Peraltro, l’esegesi proposta dalla dottrina dell’epoca zanardelliana⁷⁸ porta a ritenere – o almeno a sospettare – che l’ambito dei «segreti politici o militari, concernenti la sicurezza dello Stato» fosse più ampio di quanto successivamente riconosciuto dai compilatori del codice Rocco, e riflesso nella classe di delitti a tutela del segreto di Stato⁷⁹.

Concludendo, si può affermare, in accordo con la dottrina più attenta⁸⁰, che le modifiche apportate dal codice del 1930 al settore della tutela penale del segreto di Stato non siano del tutto prive di significato dal punto di vista qualitativo⁸¹, poiché il Legislatore fascista ha esplicitato a livello normativo ciò che in precedenza era deducibile solo in via ermeneutica.

Tuttavia, anche nel settore dei delitti contro il segreto di Stato qui considerati, emerge un’impressione di sostanziale continuità tra l’ordinamento liberale e quello autoritario. La disciplina degli illeciti in questione ha infatti risentito fortemente degli interventi manipolativi del legislatore fascista, probabilmente dettati dall’esigenza di rendere l’ordinamento penale più

⁷⁸ Cfr. *retro*, par. 3.

⁷⁹ L’indagine ermeneutica qui considerata è riportata in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 64 s., dove si sostiene che l’elasticità intrinseca del concetto di “sicurezza dello Stato” e il vago riferimento dell’art. 107 c.p. Zanardelli all’esigenza di una “concernenza” – interpretabile anche in termini di collegamento indiretto, mediato o marginale, con l’interesse della sicurezza dello Stato – sono tutti elementi che supportano l’interpretazione appena esposta e che accogliamo.

⁸⁰ P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 65.

⁸¹ Come osservato, il cambiamento in termini di trattamento sanzionatorio è stato significativo.

recettivo a un uso repressivo, più rigoroso e disinvolto, degli strumenti di tutela del segreto di Stato già presenti nel sistema giuridico previgente⁸².

⁸² Una conferma della conclusione a cui si è giunti qui proviene dal settore della tutela processuale del segreto di Stato nel previgente codice di procedura penale del 1930, su cui G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 29 ss.

Sezione II

DAL SEGRETO POLITICO-MILITARE DEL CODICE ROCCO AL SEGRETO DI STATO DELLA L. 24 OTTOBRE 1977, N. 801

SOMMARIO: 1. Il vigente “micro-sistema” normativo di tutela penale del segreto di Stato: il raggruppamento dei reati previsti agli artt. 256-263 nel prisma del codice Rocco. – 2. Il segreto politico-militare secondo il codice penale del 1930. – 2.1. Il riferimento oggettivo alla «sicurezza dello Stato». – 2.2. La complessa perimetrazione dell’«interesse politico, interno o internazionale dello Stato» e le frizioni con il principio di tassatività. – 2.3. L’*ubi consistam* delle «notizie di cui l’Autorità competente ha vietato la divulgazione». – 2.4. La categoria delle notizie contenute in atti del Governo non pubblicati. – 3. Le notizie riservate di interesse militare nei Regi Decreti 28 settembre 1934, n. 1728 e 11 luglio 1941, n. 1161. – 4. La ragion di Stato negli artt. 342 e 352 del codice di procedura penale pre-repubblicano. Il ruolo della Corte costituzionale nella (ri)configurazione del segreto politico-militare. – 4.1. La sentenza 14 aprile 1976, n. 82: i “primi passi” verso un’“investitura” costituzionale del segreto di Stato. – 4.2. Il segreto di Stato un anno dopo: la sentenza 24 maggio 1977, n. 86 quale pronuncia “di sistema”. – 5. L’opera “incompiuta” della prima riforma del segreto di Stato: gli snodi “sostanziali” della L. 24 ottobre 1977, n. 801.

1. Il vigente “micro-sistema” normativo di tutela penale del segreto di Stato: il raggruppamento dei reati previsti agli artt. 256-263 nel prisma del codice Rocco

Dopo aver richiamato sinteticamente le scelte normative adottate dai redattori del codice Rocco, possiamo ora proseguire la nostra ricerca concentrandoci sugli aspetti di dettaglio.

La tutela penale del segreto di Stato costituisce uno dei momenti più delicati e di maggiore rilievo dell’intera disciplina dei «Delitti contro la personalità dello Stato» del Titolo I, Libro II del codice Rocco.

La vigente disciplina codicistica dei delitti contro il segreto di Stato è stata congegnata dai compilatori del 1930 seguendo talune coordinate intersecantesi tra loro. In tal modo, sono scaturite talune dicotomie articolate su differenti piani⁸³:

- a) Sotto il profilo dei *comportamenti incriminati*, è stata operata una distinzione fra delitti di *procacciamento* di notizie segrete o riservate (artt. 256, 257 e 258 c.p.) rispetto alle fattispecie di *rivelazione* delle notizie predette (artt. 261 e 262 c.p.);
- b) Sotto il profilo dell’*elemento soggettivo*, sono state tipizzate ipotesi di procacciamento (artt. 257 e 258 c.p.) o rivelazione *a scopo di spionaggio politico o militare* (artt. 261, co. 3 e 262, co. 3, c.p.), in contrapposizione al procacciamento o alla rivelazione sorretti da

⁸³ In tal senso, condividiamo il criterio classificatorio proposto da A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, Palermo, 1952, p. 8 e da P. PISA, *Osservazioni sulla tutela penale dei segreti di Stato*, in Arch. giur. “Filippo Serafini”, 1975, p. 104 ss.

dolo generico (artt. 256 c.p., 261 e 262 nei loro primi commi); accanto alle fattispecie dolose sono state previste, inoltre, incriminazioni a titolo di *colpa*⁸⁴.

Emergono, in tal modo, le seguenti figure criminose cardine: 1) il procacciamento di notizie *segrete*; 2) il procacciamento di notizie *riservate*; 3) lo spionaggio di notizie *segrete*; 4) lo spionaggio di notizie *riservate*; 5) la rivelazione di notizie *segrete* con o senza scopo di spionaggio; 6) la rivelazione di notizie *riservate* con o senza scopo di spionaggio; 7) le ipotesi colpose; 8) l'ipotesi minore dello spionaggio indiziario o presunto (art. 260 c.p.); 9) l'utilizzazione di segreti di Stato (art. 263 c.p.).

Le rubriche delle disposizioni codicistiche evidenziano che la tutela non si limita a reprimere comportamenti riconducibili al concetto tradizionale di spionaggio, il quale implica un rapporto diretto o indiretto con uno Stato straniero, ma si estende anche a colpire comportamenti acquisitivi o rivelatori privi di una dimensione internazionalistica.

Le fattispecie poste a protezione del segreto di Stato sono annoverate tra quelle a “condotta politica”. Si tratta di “reati formali”, nei quali il bene giuridico a sostrato politico si esprime strutturalmente a livello di oggetto materiale della condotta: i fatti di procacciamento (artt. 256 e 257, nei loro primi commi), di agevolazione colposa (art. 259, co. 1, c.p.), rivelazione e ottenimento (art. 261, co. 1 e 4, c.p.) devono, difatti, concernere «*notizie che nell'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque, nell'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato, debbono rimanere segrete*».

2. Il segreto politico-militare secondo il codice penale del 1930

L'istituto del segreto di Stato si colloca all'interno di un sistema legislativo fondato sul principio generale della non conoscibilità esterna dell'azione dei poteri pubblici. Pur privo di una definizione *esplicita* nella legislazione penale vigente, il segreto di Stato gode di una “energica” tutela giuridica, garantita attraverso le rigorose disposizioni dei codici penali, tanto quello comune quanto quelli militari.

La nozione e la tutela penale del segreto di Stato, nella sua duplice natura militare e politica, trovavano originariamente il proprio fondamento e la loro essenziale base ermeneutica nell'art. 256 c.p., integrato dalle previsioni dei codici penali militari e dalle precisazioni regolamentari

⁸⁴ Secondo il dispositivo dell'art. 259 c.p., è stabilita la reclusione da uno a cinque anni (o da tre a quindici anni nelle ipotesi aggravate) «*[q]uando l'esecuzione di alcuno dei delitti preveduti dagli articoli 255, 256, 257 e 258 è stata resa possibile, o soltanto agevolata, per colpa di chi era in possesso dell'atto o documento o a cognizione della notizia*» nonché «*quando l'esecuzione dei delitti suddetti è stata resa possibile o soltanto agevolata per colpa di chi aveva la custodia o la vigilanza dei luoghi o delle zone di terra, di acqua o di aria, nelle quali è vietato l'accesso nell'interesse militare dello Stato*». In tal modo, adottando una tecnica normativa già sperimentata per altre categorie di delitti (cfr. artt. 253 e 254 c.p.), il Legislatore, a chiusura della classe di reati previsti dagli artt. 255-258 c.p., ha sanzionato l'agevolazione colposa dei medesimi da parte dei depositari delle notizie protette e dai custodi dei luoghi interdetti all'accesso nell'interesse militare. Nel corso dell'indagine in atto non ci soffermeremo sulla ricostruzione del delitto in esame, poiché in relazione a esso non emergono profili critici di particolare rilievo né precedenti giurisprudenziali significativi. Oltre ai commenti generali a tale figura colposa tratti dalla manualistica e dai commentari, rinviando, sull'agevolazione colposa nella teoria del reato, alle indagini condotte con riguardo all'art. 259 c.p. da L. STORTONI, *Agevolazione e concorso di persone nel reato*, Padova, 1981, p. 153 ss. e a F. ALBEGGIANI, *I reati di agevolazione colposa*, Milano, 1984, p. 83 ss. Segnaliamo che la legislazione penale militare prevede apposite previsioni di «*agevolazione colposa*» in relazione ai delitti di spionaggio militare e di procacciamento e rivelazione di segreti militari o di notizie riservate. Cfr., in tema, art. 97 c.p.m.p. e artt. 71 e 74 c.p.m.g.

Gli artt. 261 e 262 c.p., poi, nei loro ultimi commi, puniscono la rivelazione colposa di notizie segrete o riservate.

fornite dal Regio Decreto 11 luglio 1941, n. 1161, al quale era allegato – come constateremo – un elenco di notizie riservate di interesse militare.

Nell'impostazione accolta dal codice Rocco è essenziale la distinzione fra notizie *segrete* – o segreto di Stato in senso stretto – e notizie *riservate*, ossia quelle di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione. Detta distinzione configura il perno della disciplina codicistica di tutela penale del segreto di Stato, positivizzata nella classe di reati previsti agli artt. 256-263 c.p.

Alla prima categoria di notizie, secondo la lettura tradizionale della norma⁸⁵, appartengono propriamente quelle che, ai sensi dell'art. 256, co. 1, c.p., «*nell'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque, nell'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato, debbono rimanere segrete*»⁸⁶.

Il *genus* delle notizie che formano oggetto del segreto di Stato in senso stretto si articola, dunque, in due *species* coincidenti con due distinte sfere di segreti differenziate in base alle caratteristiche dell'interesse che mirano a proteggere: quelle attinenti direttamente alla sicurezza “militare” dello Stato (c.d. “segreto militare”)⁸⁷ e quelle inerenti ai superiori interessi politici dello Stato, di indole interna o internazionale (c.d. “segreto politico”)⁸⁸.

L'architettura codicistica ha adottato, quindi, la distinzione fra segreti “militari” e segreti “politici”, punto di arrivo del processo di progressivo ampliamento della tutela penale dei segreti di Stato, di cui abbiamo già ripercorso le tappe fondamentali. Tuttavia, la nomenclatura accolta dal Codice e fondata sui due parametri di individuazione del segreto di Stato in senso stretto – sicurezza e interessi politici dello Stato –, sebbene accolta dalla dottrina, non sembra esente da rilievi critici⁸⁹.

⁸⁵ Si tratta dell'impostazione seguita dal Codice, qui richiamata in senso critico. Vedremo in seguito come l'interprete, nel definire oggi lo spettro applicativo dei delitti ex artt. 256-263 c.p., debba attenersi alla nuova definizione di segreto di Stato, frutto di un percorso esegetico intrapreso con la sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 24 maggio 1977, proseguito con la prima riforma legislativa del segreto, operata con la L. 24 ottobre 1977, n. 801, e conclusosi con la seconda riforma di cui alla L. 3 agosto 2007, n. 124.

⁸⁶ Il codice Rocco ha ampliato quindi la nozione che figurava nell'art. 107 del codice Zanardelli il quale riferiva la tutela penale soltanto ai «*segreti, politici o militari, concernenti la sicurezza dello Stato*». Un riferimento testuale alle notizie segrete relative alla sicurezza e agli interessi politici dello Stato si rinviene anche nell'art. 257 c.p. e nell'ipotesi delittuosa dell'art. 255 c.p. Quest'ultima, tuttavia – come avremo modo di verificare – non rientra, a rigore, tra i delitti posti a tutela del segreto di Stato, in quanto non è posta a tutela, a differenza degli artt. 256 ss., di notizie che debbono rimanere segrete. In via mediata tali notizie segrete sono prese in considerazione anche dagli artt. 259 c.p. e 261 c.p. Riassumeva efficacemente le criticità della formulazione codicistica del segreto di Stato M. GALLO, *Diritto penale italiano. Appunti di parte speciale: i delitti contro la personalità dello Stato. Lo Stato si racconta*, Torino, 2021, p. 38, affermando: «[f]ormula elastica di portata senza confini, deliberatamente o no ricalcata sullo stile delle grida barocche: punire quando si vuol punire, lasciar correre quando si vuole lasciar correre».

⁸⁷ Chiariamo sin da subito che la nozione di segreto militare non possiede una fisionomia autonoma nel diritto penale comune, ma rientra nel più ampio *genus* del segreto di Stato, costituendone un segmento specifico. Sul *segreto militare* quale sottospecie del *segreto di Stato* si veda già A. LONGO, *Il segreto militare*, in *Riv. Guardia Fin.*, 1969, p. 737 s. e, più di recente, M. NUNZIATA, *Il «segreto militare» e la sua speciale tutela penale dopo la legge 3 agosto 2007, n. 124*, in *Riv. pen.*, 2008, p. 111. Nella manualistica, V. VEUTRO, *Diritto penale militare*, in G. LANDI, V. VEUTRO, P. STELLACCI, P. VERRI, *Manuale di diritto e di procedura penale militare*, Milano, 1976, p. 307 e M. NUNZIATA, *Corso di diritto penale militare*³, Napoli, 2018, p. 223.

⁸⁸ L'introduzione del segreto politico, accanto a quello militare, riflette una scelta coerente con gli equilibri politici dell'epoca. Lo Stato, infatti, si trovava esposto al rischio di un sovvertimento violento della sua stabilità istituzionale, e la dettagliata previsione di reati di associazione politica, unita alla tutela del segreto, rispondeva all'esigenza di salvaguardare il regime politico contro le azioni degli oppositori.

⁸⁹ È stato correttamente osservato che la definizione dei segreti militari, contrapposta a quella dei segreti meramente politici, risulta in ogni caso imprecisa, poiché la necessità di tutelare la sicurezza dello Stato può

Il Legislatore storico, quindi, per qualificare la sfera operativa del segreto politico-militare, ha implementato una formula ampia e articolata, dalla cui scomposizione analitica emergono due elementi di rilievo.

Anzitutto, deve trattarsi di notizie suscettibili di rimanere segrete, quindi non notorie e, in ogni caso, in grado di essere sottratte alla conoscenza di ogni persona diversa dai depositari delle stesse e da coloro che hanno il dovere o la facoltà di conoscerle⁹⁰.

In secondo luogo, il mantenimento del segreto deve essere necessario per tutelare la sicurezza dello Stato, o almeno un interesse politico statale, di ordine interno o internazionale.

Alla seconda categoria di notizie appartengono, invece, quelle, giusta la lettera dell'art. 256, co. 3, c.p. «*di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione*», in quanto, pur non segrete, ma conoscibili soltanto in un determinato luogo o in una determinata cerchia di persone, costituiscono notizie per le quali lo Stato, in maniera contingente, ha ritenuto di limitare al minimo inevitabile la pubblicità, al fine di tutelare gli interessi contemplati dalle norme che a esse fanno riferimento. Rimane quindi un margine di discrezionalità circa l'opportunità di apporre il divieto di divulgazione nella circostanza particolare.

Le norme elaborate nel Codice in materia di notizie riservate stabiliscono il tipo di condotta incriminata, ma non indicano espressamente le caratteristiche dell'oggetto delle condotte criminose tipizzate: solo in via esegetica – e vedremo in quali termini – si è sostenuto deve trattarsi di notizie in qualche modo concernenti alla sicurezza dello Stato o ad altri suoi interessi di indole politica.

Gli argomenti che svilupperemo nei paragrafi a seguire mirano, anzitutto, a delimitare i confini delle nozioni di sicurezza dello Stato e di interesse politico, interno o internazionale, che conferiscono consistenza al segreto di Stato in senso stretto.

Successivamente, soffermeremo l'attenzione sulla controversa categoria delle notizie riservate e, in via del tutto residuale, sulla classe delle notizie contenute in atti del Governo non pubblicati.

2.1 Il riferimento oggettivo alla «sicurezza dello Stato»

Impostiamo la nostra indagine⁹¹, prendendo quale punto di riferimento primario per l'individuazione della sfera dei segreti di Stato il parametro della «*sicurezza dello Stato*».

Il riferimento alla «*sicurezza dello Stato*» riecheggia la formula adottata dall'art. 107, c.p. Zanardelli e riprende, allargandolo, il bene giuridico di categoria che costituiva in numerose codificazioni preunitarie – dal codice penale napoleonico del 1810 al codice sardo-piemontese del 1859 – la matrice alla quale venivano ricondotte le fattispecie poste a tutela dei segreti di Stato⁹².

estendersi a settori di segretezza estranei alla sfera militare propriamente detta: si pensi ai segreti concernenti la sicurezza interna. V., per tale rilievo critico, P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 80.

⁹⁰ Così, chiaramente, F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*¹⁵, vol. II, C.F. GROSSO (a cura di), Milano, 2008, p. 648.

⁹¹ La ricostruzione della sicurezza dello Stato che effettuiamo in questo paragrafo riflette l'interpretazione “tradizionale” del concetto, formulata dalla dottrina penalistica prima del fondamentale intervento della Corte costituzionale con la sentenza del 24 maggio 1977, n. 86 e delle due normative complementari in materia di segreto di Stato, di cui diremo.

⁹² Durante la vigenza del codice penale Zanardelli la dottrina penalistica aveva avviato un percorso di individuazione dell'interesse alla sicurezza dello Stato, che qui solo accenniamo, individuandolo nell'esigenza di

A livello definitorio e di concretizzazione delle sfere di segretezza tutelate dai delitti contro il segreto di Stato previsti dal Codice, il richiamo ai *Lavori preparatori del codice penale* risulta di scarso ausilio, poiché non vi si rinvencono precisazioni riguardo a tale nozione. Peraltro, il riferimento alla sicurezza dello Stato ha un valore essenzialmente esemplificativo, dato il generico richiamo, nella disposizione, a qualsiasi altro interesse politico, interno o internazionale, dello Stato. Di conseguenza, stando a tale costruzione normativa, qualsiasi tentativo di perimetrare in modo restrittivo il concetto in esame risulterebbe poco utile.

Nella dottrina formatasi all'indomani dell'elaborazione dell'attuale Codice, la sicurezza dello Stato è stata posta in relazione alle condizioni fondamentali necessarie alla vita di uno Stato, in maniera non dissimile da quanto aveva già teorizzato la dottrina penalistica durante il periodo di vigenza del codice penale del 1889.

In tal senso, anche se da noi non complessivamente accolta, la definizione “tradizionale” che ha ricevuto più adesioni, anche nella letteratura più recente, è quella proposta da chi riconnette la sicurezza dello Stato – e quindi il segreto militare – alla tutela di «ogni interesse che si riferisca alla tutela della esistenza, della integrità, della unità, della indipendenza, della pace e della difesa militare o civile dello Stato, nel presente o nel futuro»⁹³, ferme restando le ulteriori precisazioni provenienti dai codici penali militari.

Le ragioni che ci conducono a non aderire alla definizione surrichiamata, seppur autorevolmente proposta, risiedono nell'incompletezza della stessa.

Notiamo che essa, difatti, analogamente alle altre richiamate formulazioni elaborate dalla dottrina più risalente, si riferisce esclusivamente al profilo “esterno” della sicurezza, connesso alle esigenze di protezione dell'intangibilità delle componenti costitutive dello Stato. Viene invece trascurato ogni riferimento alla sfera “interna” della sicurezza, relativa alla stabilità e all'inviolabilità delle istituzioni costituzionali.

Nella ricostruzione della «sicurezza dello Stato», ci sembra opportuno scartare quelle interpretazioni particolarmente generiche sostenute da una parte della dottrina tedesca, secondo cui il concetto di sicurezza dello Stato andrebbe semplicemente correlato a quello di “pericolo”. In questa prospettiva, la sicurezza dello Stato comprenderebbe qualsiasi pericolo che lo riguardi, senza individuare un preciso bene giuridico tutelato. Una tale conclusione, evidentemente troppo approssimativa, rischierebbe, se portata alle estreme conseguenze, di

conservazione ed esistenza dello Stato. Al riguardo, secondo G. NAPODANO, *I delitti contro la sicurezza dello Stato*, cit. p. 110, la sicurezza dello Stato atteneva «a quel complesso di condizioni che rendono possibile l'esistenza e la vita dello Stato». Non dissimile, sul punto, quanto sostenuto da E. FLORIAN, *Introduzione ai delitti in specie e delitti contro la sicurezza dello Stato*, p. 263, per il quale «la sicurezza deve assumere un senso ampio, abbracciando la esistenza e la difesa dello stato nelle sue condizioni e manifestazioni essenziali».

⁹³ Tale definizione, proposta da V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 193, è sostanzialmente accolta anche da A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 9 e da S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*², vol. II, Padova, 1962, p. 55. Risulta testualmente recepita anche da Corte cost., sent. 14 aprile 1965, n. 25, in *Foro it.*, 1965, p. 936 ss. Segnaliamo anche la definizione di C. SALTELLI, E. ROMANO-DI FALCO, *Sub art. 255 c.p.*, in ID, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*², vol. III, Torino, 1940, p. 55, i quali sostengono che l'«interesse della sicurezza dello Stato è ogni interesse che attiene alla conservazione della costituzione e dell'organizzazione dello Stato». Si veda anche quanto proposto da A. DE MARSICO, *La nozione di “segreto” nei delitti contro la personalità dello Stato*, in *Arch. pen.*, 1949, p. 243, per il quale la sicurezza dello Stato concerne «la esistenza, non lo sviluppo o l'ingrandimento dello Stato; quindi la integrità del territorio, l'indipendenza, l'unità, la forma attuale dello Stato». Nella manualistica moderna e recente, la definizione di Vincenzo Manzini è accolta, *inter alia*, da E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 108; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, vol. I, Bologna, 2021, p. 73.

frammentare l'interesse alla sicurezza dello Stato in una molteplicità di interessi politici, arrivando ad assorbire perfino gli interessi politici sia interni che internazionali contemplati dal Codice quale categoria più ampia rispetto alla sicurezza statale⁹⁴.

A risultati ben maggiori è pervenuta la dottrina moderna italiana nell'intraprendere un percorso di concretizzazione del bene giuridico «sicurezza dello Stato»⁹⁵, rispettoso delle esigenze di tassatività sottese nelle modalità di formulazione delle fattispecie incriminatrici.

È bene muovere, anzitutto, dal dato indubitabile secondo cui la «sicurezza dello Stato» cui allude il Codice assume primariamente il significato di sicurezza *esterna* dello Stato.

In tal senso, è agevole individuare una coincidenza col concetto di «*äußere Sicherheit*» assunto dallo *Strafgesetzbuch* della Repubblica Federale Tedesca quale fulcro della normativa sul segreto di Stato prevista al § 93 Abs. 1 *StGB*, scaturita dall'Ottava legge di modifica del diritto penale tedesco del 1968 (*Strafrechtsänderungsgesetz*), di cui si presenteranno nel prosieguo le linee principali⁹⁶.

Secondo la dottrina moderna richiamata, il nucleo fondamentale dei segreti di Stato, giustificati dall'esigenza di tutelare la sicurezza esterna dello Stato è costituito, nel codice penale militare di pace, dalle notizie di carattere militare «*concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato*» contro aggressioni di Stati esteri⁹⁷.

La sicurezza dello Stato si configura, dunque, principalmente come *sicurezza esterna*, riferita alla dimensione militare della segretezza e comprendente tutte le notizie relative alla difesa dello Stato da aggressioni o minacce provenienti da forze straniere.

⁹⁴ In questo senso, si pensi a quanto asserito da F.-C. SCHROEDER, *Die Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht: eine systematische Darstellung, entwickelt aus Rechtsgeschichte und Rechtsvergleichung*, München, 1970, p. 389.

⁹⁵ Alludiamo, su tutte, alle puntuali indagini svolte da P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 191 ss. prima degli interventi giurisprudenziali costituzionali e legislativi in materia di segreto di Stato.

L'esigenza di concretizzare un bene giuridico come la sicurezza dello Stato appare tutt'altro che peregrina. A tal proposito, è opportuno partire da una considerazione che, in parte, è già stata avanzata in altri momenti della ricerca (*retro*, cap. I, par. 2), relativa all'ambiguità semantica di cui soffre la sicurezza nazionale. Si è già osservato, infatti, che nell'ambito del concetto qui oggetto di attenzione possono rientrare aspetti estremamente eterogenei della vita statale. L'esperienza storica ha dimostrato che i regimi autoritari di diverse epoche e Stati hanno sfruttato tale nozione per giustificare repressioni draconiane di qualsiasi comportamento contrario alle direttive delle forze politiche al potere. Pertanto, possiamo ritenere che il valore semantico attribuibile alla sicurezza nazionale muti in relazione alla forma dei singoli Stati, al variare delle congiunture storiche, delle priorità politiche e delle minacce internazionali, nonché ai fattori di vulnerabilità e rischio intrinseci agli stessi. Da qui, allora, la necessità di perimetrare quanto più possibile la nozione in discorso entro i canoni della tassatività.

⁹⁶ Questo aspetto sarà oggetto di attenzione *infra*, cap. IV, par. 2.6.1.

⁹⁷ Cfr. gli artt. 86-88, 89-*bis*, 91, 94 c.p.m.p. Più dettagliata, ma di ampiezza maggiore, è la definizione di «segreto militare» contenuta nel codice penale militare di guerra. Essa difatti comprende, giusto il tenore dell'art. 59 c.p.m.g., quelle notizie che possono «*compromettere la sicurezza di una piazza, di un forte o posto militare, di una nave militare o da trasporto, di un aeromobile militare o da trasporto, di un arsenale o altro stabilimento militare, ovvero di zone di adunata, di azione o stazione delle forze armate terrestri, marittime o aeree, o comunque delle forze armate dello Stato*». E ancora, il segreto militare, ai sensi dell'art. 66 c.p.m.g., copre «*lo stato o la situazione delle forze armate terrestri, marittime o aeree, il piano di una operazione o spedizione, gli accampamenti o le posizioni, i segnali di qualunque natura, i luoghi di rifornimento, lo stato delle provvigioni in armi, munizioni, combustibili, viveri o denari*». La vastità della nozione deve essere contestualizzata, ovviamente, nella particolare situazione di stato di guerra in cui si verifica la violazione del segreto. Un ulteriore chiarimento è inoltre offerto da V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 214, che collega i segreti militari alla «sicurezza dello Stato», identificandoli con la preparazione, l'efficienza, la difesa militare o con le operazioni militari condotte via terra, mare o aria.

Peraltro, si includono nell'ambito della sicurezza esterna dello Stato la sfera dei segreti attinenti alla difesa militare complessiva di una pluralità di Stati facenti parte di un'alleanza, quale la NATO⁹⁸.

Una volta chiariti i contorni del profilo esterno della sicurezza statale, ci si è chiesti opportunamente se la «sicurezza dello Stato», a cui fanno riferimento le disposizioni penali poste a tutela del segreto comprenda anche un eventuale profilo “interno”, e quindi investa anche la situazione interna nazionale e il suo ordine costituzionale.

Al riguardo, la risposta non può che essere in senso affermativo⁹⁹.

La sicurezza *interna* dello Stato, difatti, è stata ricollegata alla saldezza complessiva delle istituzioni repubblicane e alla stabilità del regime democratico sancito dalla Costituzione. Il pericolo per la sicurezza che giustifica il divieto di divulgare determinate notizie, si identifica nel pericolo di atti eversivi del circuito democratico o comunque nella modifica extra-costituzionale degli equilibri e degli assetti basilari in cui si articola lo Stato italiano. A identiche ragioni di sicurezza interna dello Stato sono state ricondotte le misure di protezione nei confronti di persone che rivestono un ruolo di primazia nella struttura dello Stato, si pensi al Presidente della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁰⁰.

Dalla legislazione ordinaria in materia di tutela penale del segreto di Stato si può quindi individuare una sfera di segreti il cui mantenimento è imposto dall'esigenza di tutelare la sicurezza dello Stato, intesa sia nella dimensione esterna che in quella interna¹⁰¹.

In definitiva, pur con i dovuti accorgimenti interpretativi segnalati dalla dottrina, che abbiamo preso a modello per una ricostruzione codicistica della sicurezza dello Stato, si può sostenere la compatibilità della nozione di interesse alla sicurezza dello Stato con il principio costituzionale di tassatività delle fattispecie incriminatrici¹⁰².

⁹⁸ In questa direzione, l'opinione espressa da P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 191.

⁹⁹ Ammetteva in epoca risalente la legittimità di una tutela della sicurezza interna mediante l'istituto del segreto di Stato G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri e i limiti delle commissioni parlamentari di inchiesta*, in *Il politico*, 1970, p. 574 s., il quale intende la sicurezza interna come la conservazione del sistema costituzionale nei suoi fondamenti essenziali.

¹⁰⁰ Così, P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 196. L'A., nel delineare la nozione di “sicurezza interna”, ritiene che l'esigenza di non divulgare piani operativi elaborati per tutelare l'ordine costituzionale contro atti eversivi possa essere ricondotta alla matrice del segreto di Stato. Analogamente, possono essere coperte dalla segretezza anche le indagini e le operazioni relative a gruppi eversivi, così come le notizie concernenti l'equipaggiamento delle forze coinvolte nella difesa dell'ordinamento democratico da eventuali propositi eversivi.

¹⁰¹ In un'ottica pubblicistica, la sicurezza esterna e quella interna dello Stato sembrano assumere un significato differente, focalizzandosi non tanto sull'oggetto di un pericolo o di una lesione, quanto piuttosto sulla provenienza dell'evento di pericolo o di danno. La sicurezza esterna dello Stato è intesa come la condizione di integrità, adeguatamente garantita, rispetto a ogni evento di pericolo o di lesione che possa prodursi in conseguenza di azioni provenienti dall'esterno dello Stato e che, pertanto, si qualificano essenzialmente sul piano internazionale, prima di riflettersi sul versante nazionale. La sicurezza esterna si caratterizza e si distingue dalla sicurezza interna dello Stato in rapporto alla provenienza delle azioni produttive del pericolo o del danno. In concreto, la distinzione presenta, tuttavia, difficoltà non lievi di individuazione, poiché non raramente le cause agenti all'interno e all'esterno dello Stato confluiscono in un'attività unica o, quantomeno, strettamente coordinata. In ipotesi siffatte, il criterio guida consiste nella valutazione della prevalenza intrinseca della causa efficiente, sotto il profilo della idoneità a incidere sulla produzione dell'evento. Per un chiaro affresco della questione v. S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato nel diritto pubblico italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, p. 904 s.

¹⁰² A. ANZON DEMMIG, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1791; P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 196. Conformemente anche G. INSOLERA, voce *Spionaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, 1990, p. 459.

2.2 La complessa perimetrazione dell'«interesse politico, interno o internazionale dello Stato» e le frizioni con il principio di tassatività

Rivolgiamo adesso la nostra attenzione all'indicazione residuale degli ulteriori interessi politici dello Stato, diversi dalla sua sicurezza, in nome dei quali opera la tutela penale approntata dal codice Rocco.

Più specificamente, analizzando le modalità con cui i compilatori del Codice hanno concepito le fattispecie repressive dei delitti contro il segreto di Stato, emerge un elemento materiale che suscita notevoli problemi ermeneutico-definitivi, più di quanto ne abbia posti il riferimento alla «sicurezza dello Stato»: tali norme, difatti, richiamano la protezione di un magmatico e inafferrabile «interesse politico, interno o internazionale, dello Stato» legittimante la segretezza¹⁰³.

Al riguardo, ostacoli di notevole importanza impediscono la concretizzazione di tali interessi politici, che richiedono un livello di segretezza pari a quello necessario per tutelare la sicurezza dello Stato, di cui si è già discusso nel paragrafo che precede.

In tema, è bene rilevare che la dottrina più risalente, all'indomani dell'elaborazione del vigente codice, non ha intrapreso un percorso di indagine volto a individuare indicatori precisi che potessero identificare in modo sufficientemente determinato la categoria degli interessi politici statuali. Un compito, d'altronde, non di facile attuazione, considerando che il carattere della «politicalità» si presta a interpretazioni molteplici e variegate¹⁰⁴.

Anzitutto, i primi commentatori del codice Rocco, senza fornire soddisfacenti parametri chiarificatori hanno ritenuto che l'«interesse politico è qualsiasi interesse» diverso da quello alla sicurezza dello Stato, «relativo all'ordinamento dello Stato, concepito come organismo politico nei rapporti interni o nei rapporti internazionali e perseguito scopi politici»¹⁰⁵.

Peraltro, non si è mancato di sottolineare l'indeterminatezza e la genericità della formula, che di per sé ricomprende anche la sicurezza, un interesse senza dubbio eminente dello Stato. Da ciò deriverebbe l'inutilità della sua previsione normativa¹⁰⁶.

Sulla categoria qui oggetto di attenzione non sono mancate poi le affermazioni di chi attribuisce agli interessi politici interni indicati nei delitti contro il segreto di Stato taluni «riflessi internazionali, di influenza sull'attività dello Stato nei confronti con l'estero»¹⁰⁷.

¹⁰³ Si vedano specificamente le ipotesi delittuose previste negli artt. 255-257 c.p.

¹⁰⁴ Il disorientamento della dottrina non ha trovato di certo soluzione nell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza. Le rare sentenze in materia hanno avuto a oggetto esclusivamente sulla risoluzione del caso concreto, evitando di trarre conclusioni di portata più generale. Va inoltre rilevato che la giurisprudenza si è sempre confrontata con situazioni legate alla violazione del segreto militare.

¹⁰⁵ Parole riprese da C. SALTELLI, E. ROMANO-DI FALCO, Sub art. 255 c.p., cit., p. 55.

¹⁰⁶ Salvo poi aggiungere che non ogni interesse statale può legittimare il presidio della segretezza, ma solo un «interesse politico che abbia il carattere e la importanza di un interesse cospicuo, generale, nazionale». Si tratta – così almeno ci sembra – di una considerazione che chiarisce la natura dell'interesse politico statale, ma non la sostanza dello stesso. Per la dottrina segnalata si veda P. DI VICO, *La rivelazione dei segreti di Stato*, p. 170. Sfumatamente anche A. MALINVERNI, voce *Falsificazione, soppressione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. XVI, 1967, p. 553, il quale ha sostenuto che tali interessi debbano essere circoscritti allo Stato, escludendo dalla categoria i diritti politici dei cittadini, i quali trovano espressa tutela nell'art. 294 c.p.

¹⁰⁷ Così, testualmente, A. DE MARSICO, *La nozione di “segreto” nei delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 236. Nello stesso senso anche F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 618, per il quale la distinzione fra interessi politici interni e internazionali è tutt'altro che netta, poiché le due *species* di interessi sono intimamente connesse fra loro.

Successivamente, nell'ottica di una migliore delimitazione di siffatti interessi e, quindi, dell'ambito applicativo dei delitti in esame, una parte della dottrina ha ritenuto di considerare come interessi politici gli «“atti di governo” non sindacabili, se non sul piano politico» riguardanti «gli atti essenziali della vita del Paese», connessi all'«esistenza, indipendenza, integrità ed autonomia dello Stato e cioè la “sicurezza dello Stato”»¹⁰⁸.

Ancora, qualche autore, esprimendo un'autorevole valutazione critica sull'assetto codicistico di tutela penale del segreto politico-militare, ha ritenuto che il segreto politico coincidesse col «*segreto del Governo*» e che l'interesse politico, a ragione della sua elasticità concettuale intrinseca, potesse ridursi al mero interesse «di qualche uomo politico» o di uno o più partiti politici di governo inseriti nell'area di potere¹⁰⁹.

Si tratta, in tale ultimo senso, di un ordine di idee inaccettabile, che condurrebbe se non altro a un'esasperata personalizzazione e partitizzazione dell'interesse politico dello Stato¹¹⁰.

Anche la dottrina che più si approfonditamente è occupata del tema della tutela penale del segreto di Stato tende a sfumare il problema dell'individuazione degli interessi politici dello Stato giustificativi del segreto politico. Si è affermato, al riguardo, che la formula legislativa esclude «i segreti meramente amministrativi» i quali trovano la loro tutela penale nell'art. 326 c.p.¹¹¹.

Opportunamente, più recenti indagini hanno criticato quest'ultima “soluzione” proposta, perché non contribuisce a una chiarificazione interpretativa. Infatti, tale ultimo indirizzo teorico non offre alcun criterio utile per distinguere gli interessi “amministrativi” da quelli “politici”. Peraltro, si può individuare nella pubblica amministrazione un generale interesse dello Stato a un'attività improntata a caratteri di efficienza e speditezza riconducibile nell'alveo degli interessi politici interni¹¹².

L'atteggiamento rinunciatorio della dottrina appare iscriversi nel disegno complessivo dei compilatori, i quali, attraverso la tipizzazione della categoria dell'interesse politico, hanno fatto ricorso a una terminologia «approssimativa, sia ben chiaro, per non dire apparente»¹¹³,

¹⁰⁸ A. MALINVERNI, voce *Falsificazione, soppressione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato*, cit., p. 554, che considera anch'egli l'interesse alla sicurezza dello Stato incluso fra gli interessi politici.

¹⁰⁹ Era di tale opinione G.D. PISAPIA, *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato*, in *Rass. parl.*, 1968, p. 619, nonché ID, *Prova penale e segreto politico-militare*, cit., p. 428. In tal senso, allora, il segreto politico non coincide necessariamente con il segreto dello Stato; esso può essere prerogativa del Governo o persino dei partiti politici al potere, a differenza del segreto militare, che appartiene sempre e comunque allo Stato.

¹¹⁰ Oggi, peraltro, tale lettura della norma si scontra frontalmente con quell'autorevole statuizione costituzionale – che abbiamo in parte già analizzato, ma che richiameremo ulteriormente – che ha legato gli interessi istituzionali giustificativi del segreto di Stato «allo Stato – comunità», rimanendo questi «nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono». Limpidamente, Corte cost., sent. 24 maggio 1977, n. 86, cit., cons. in dir. n. 5.

¹¹¹ La dottrina più risalente è compatta sull'argomento. V., a tal riguardo, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., pp. 193 e 213; A. DE MARSICO, *La nozione di “segreto” nei delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 245; S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 50; G. MAGGIORE, *Diritto penale*⁴, vol. II, tomo I, Bologna, 1968, p. 47, i quali ritengono che se un segreto amministrativo ha riflessi politici, interni o internazionali, diviene anch'esso un segreto di interesse politico e, in tal modo, la sua violazione integra uno dei delitti contro il segreto di Stato.

¹¹² Tale critica è mossa da P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., pp. 83 e 199.

¹¹³ Così, acutamente, P. PISA, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*, Bologna, 1978, p. 25.

volutamente generica e funzionale a finalità politico-repressive. Tale scelta, nella sua assoluta indeterminazione, era volta a garantire la prevalenza incondizionata dell'insondabile ragion di Stato su ogni altro interesse confliggente.

L'assenza di parametri univoci di riscontro della politicità spostava, difatti, sull'Autorità politica (*id est*: il Governo) qualsiasi decisione in ordine alla determinazione concreta degli interessi giustificativi del segreto politico¹¹⁴. Sicché, il fondamento *oggettivo* del segreto si vanificava in favore dell'adozione di un criterio *soggettivo*¹¹⁵ in quanto «era possibile imporre il vincolo di segretezza su tutto ciò che lo Stato desiderava e trovava utile fosse tale» in quel particolare momento storico e in presenza di ragioni politiche contingenti¹¹⁶.

Oltre al menzionato compendio dottrinale riportato, una definizione del ventaglio degli interessi politici statuali, rilevanti in materia di segreto di Stato, può essere dedotta, accedendo a un canone ermeneutico sistematico, dalla normativa ordinaria.

In questa sede, possiamo quindi brevemente richiamare, oltre al corposo novero di delitti politici contenuti nel Titolo I, Libro II¹¹⁷, il riferimento contenuto nell'art. 8, co. 3, c.p., rilevante per la punibilità del «delitto politico commesso all'estero». Tale norma – come noto – definisce come delitto politico «ogni delitto, che offende un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino».

Soffermandoci sommariamente sulla prima parte della disposizione, rileviamo che, secondo un consolidato orientamento della dottrina penalistica – che qui accogliamo –, il delitto oggettivamente politico¹¹⁸ è quello che offende un interesse politico statale ossia le

¹¹⁴ Il giudice penale, quindi, non poteva effettuare tale valutazione senza violare il principio della separazione dei poteri.

¹¹⁵ La nozione tradizionale di segreto di Stato accolta dal Codice appariva, *de facto*, «soggettivamente orientata» e permetteva una qualificazione *ex post* della stessa, conferendo all'Esecutivo una posizione di primazia. In termini efficaci A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 11. Il riferimento al parametro dell'interesse politico, dai contorni non facilmente decifrabili, ha rappresentato un forte incentivo all'adozione del c.d. «criterio soggettivo» per la determinazione della sfera del segreto di Stato, inserendosi nel tormentato – e ormai superato – dibattito tra teorie oggettiviste e soggettiviste, che qui non perlustriamo. Ricordiamo solo che per i sostenitori del criterio *soggettivo*, la qualifica di segretezza può essere attribuita a una notizia unicamente sulla base di *manifestazione di volontà*, anche tacitamente espressa, di un soggetto a cui l'ordinamento conferisce il potere di attribuire a una determinata notizia il carattere di segretezza o non divulgabilità. Al contrario, il criterio *oggettivo* o dell'*interesse protetto* è inteso come l'indispensabile collegamento ontologico tra la notizia e l'interesse, o gli interessi, che si intendono tutelare con il segreto. Altrimenti detto, tale ultimo criterio fa riferimento a un elemento obiettivo, rintracciabile nella natura intrinseca della notizia, collegato a un interesse specifico che giustifica il divieto di divulgazione. In questa sede, esula la trattazione in chiave teleologica della tutela giuridico-penale del segreto nella teoria generale del reato. Ci limitiamo quindi a segnalare i riferimenti bibliografici essenziali relativi a tale dibattito, fra i quali F. GRAMATICA, *Il segreto e la sua tutela penale*, Napoli, 1935, p. 14 ss.; A. DE MARSICO, *La nozione di "segreto" nei delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 229 ss.; A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 10 ss.; V. ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, Milano, 1963, p. 66 ss.; S. KOSTORIS, *Il "segreto" come oggetto della tutela penale*, Padova, 1964, p. 9 ss.; G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968, p. 70 ss.; M. PETRONE, voce *Segreti (delitti contro l'inviolabilità dei)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVI, 1969, p. 956 ss.

¹¹⁶ Coglie tale profilo G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 34.

¹¹⁷ La classe eterogenea degli interessi specifici presidiati dal Titolo I, Libro II, c.p. riguarda esemplificativamente: l'unità, l'indipendenza, l'integrità, la sopravvivenza, la sovranità, la sicurezza esterna e interna dello Stato; l'efficienza militare e il prestigio politico dello Stato, le relazioni internazionali con altri Stati e i segreti di Stato; l'inviolabilità fisica e morale del Presidente della Repubblica, l'inviolabilità dell'ordinamento politico, l'incolumità delle funzioni e dei supremi organi dello Stato (Parlamento, Governo, Assemblee legislative, Corte costituzionale e Assemblee regionali), etc. Effettua una puntuale identificazione degli interessi politici dello Stato unitariamente considerato A. SANTORO, *Manuale di diritto penale*, vol. II, Torino, 1962, p. 55 ss.

¹¹⁸ Come noto, sono pertanto considerati delitti oggettivamente politici, oltre a quelli contro la personalità dello Stato (artt. 241-313 c.p.), anche tutti gli altri reati previsti da leggi speciali che offendono lo Stato nei suoi elementi

manifestazioni essenziali dello Stato complessivamente considerato nella sua essenza unitaria: la sua indipendenza politica e sicurezza, l'integrità della comunità e del territorio, la forma di governo e il funzionamento delle sue istituzioni supreme in cui si sintetizza l'esercizio della sua sovranità. Non rientrano, invece, in tale definizione gli interessi dello Stato inteso come potere amministrativo, ossia l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione pubblica, né quelli relativi al potere giudiziario, ossia l'ordinamento e la funzione giurisdizionale¹¹⁹.

Così delineato, l'interesse politico dello Stato sembra inglobare al suo interno quello alla sicurezza statale, rendendo difficoltosa l'individuazione di criteri idonei a distinguere i due ambiti.

È bene rammentare poi che, come può ricavarsi dalla stessa formulazione normativa dei reati tipizzati agli artt. 255-257 c.p., si distinguono segreti politici *interni* e *internazionali*.

I segreti politici di ordine internazionale includono, a titolo esemplificativo, i rapporti della Pubblica amministrazione, come emerso in un remoto caso giurisprudenziale¹²⁰.

Allo stesso modo, vi possono rientrare le direttive date dal Governo per la politica internazionale, e quindi le notizie relative a trattative politiche e diplomatiche tra lo Stato italiano e altri Stati, i contatti internazionali delle più alte autorità politiche italiane, la stipulazione di trattati, la conclusione di accordi nel quadro di alleanze militari (come la NATO) e la concessione di basi militari a Potenze straniere¹²¹.

Quanto, invece, ai segreti politici di ordine interno, qualche spunto è emerso dalle indagini condotte dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964

fondamentali sopra indicati, come, ad esempio, alcuni reati contemplati nei codici penali militari di pace e di guerra.

¹¹⁹ In argomento, sostanzialmente coincidenti le definizioni di E. GALLO, *Problematica di un profilo unitario del delitto politico nell'unificazione del diritto europeo*, in AA.VV., *Prospettive di un diritto penale europeo*, Padova, 1968, p. 365 ss.; P. NUVOLONE, *Delitto politico e diritto di asilo*, in *Ind. pen.*, 1970, p. 174 s.; G. MARINI, voce *Delitto politico*, in *Noviss. dig. it.*, App., vol. II, 1981, p. 1046; G. DE FRANCESCO, voce *Reato politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, 1987, p. 898; G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, cit., p. 312; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*¹⁷, L. CONTI (a cura di), Milano, 2003, p. 127; A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*⁹, V. MILITELLO, M. PARODI GIUSINO, A. SPENA (a cura di), Milano, 2020, p. 167; T. PADOVANI, *Diritto penale*¹³, Milano, 2023, p. 79; F. MANTOVANI, G. FLORA, *Diritto penale*¹², Milano, 2023, p. 875; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*⁸, Bologna, 2019, p. 150. Ci sembra difficilmente condivisibile, se non a costo di adottare una lettura arbitrariamente estensiva della nozione di "interesse politico" di cui all'art. 8, co. 3, c.p., quell'esegesi orientata sul piano sociologico-costituzionale che include in tale concetto, oltre agli interessi fondamentali dello Stato-apparato e alle tradizionali libertà politiche, anche talune libertà civili fondamentali della collettività, come la libertà sindacale e il diritto di sciopero. L'interpretazione qui ripresa è di S. PANAGIA, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, Padova, 1980, p. 24.

¹²⁰ C. Ass. Roma, 11 giugno 1975, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, p. 1370 ss., con nota di P. PISA, *Segreto di Stato e «spionaggio giornalistico»*, nonché in *Giust. pen.*, 1976, p. 180 ss., con nota di G. MUSIO, *Segreto politico e limiti alla prova nel processo penale*. In tale arresto giurisprudenziale – noto come caso *Ghiotto* – si è stabilito che la pubblicazione a mezzo stampa di un rapporto qualificato come "atto riservatissimo" dalla pubblica amministrazione (nel caso di specie, un rapporto dell'ambasciatore italiano a Lisbona al Ministero degli Affari Esteri sulla situazione interna portoghese) deve essere ricondotto al paradigma del delitto di rivelazione di notizia di cui sia stata vietata la divulgazione ai sensi dell'art. 262 c.p.

¹²¹ In tal senso, G. SABATINI, *Istituzioni di diritto penale*², vol. II, Roma, 1937, p. 77 e A. MALINVERNI, voce *Falsificazione, soppressione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato*, cit., p. 555.

(SIFAR)¹²²: si è, difatti, eccepita, in quel contesto, la segretezza delle notizie attinenti all'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica¹²³.

Peraltro, sul versante del segreto politico interno possono rientrare i segreti di indole finanziaria, attinenti a mutamenti nel regime dei cambi valutari e all'adozione di provvedimenti fiscali di emergenza, o agli interventi straordinari per la riduzione del debito pubblico¹²⁴.

In definitiva, l'elemento di identificazione oggettiva delle fattispecie sul segreto di Stato, nel precedente assetto politico-istituzionale, non sembra quindi essere in alcun modo soggetto a un'interpretazione evolutiva che ne permetta la compatibilità con l'attuale ordinamento costituzionale della Repubblica. L'interesse politico interno dello Stato, infatti, non può che coincidere con il mantenimento del regime di governo vigente, secondo la valutazione delle forze detentrici del potere politico.

Ci si trova, dunque, di fronte a una visione opposta e in netta contraddizione rispetto a quella sancita dai principi della Costituzione repubblicana. In sostanza, il fondamento della concezione accolta dal Codice del 1930 risiede nel principio secondo cui lo Stato, nella sua dimensione formale, è caratterizzato da valori ideologici immanenti in tutto l'ordinamento, la cui tutela è affidata esclusivamente a quelle forze che, insieme al potere esecutivo, dirigono la politica statale. In questo modo, si sviluppa una marcata tendenza istituzionale verso l'identificazione tra le forze di governo, il regime politico e le istituzioni dello Stato, in relazione all'individuazione degli interessi che l'ordinamento deve tutelare¹²⁵.

Dalle considerazioni fin qui svolte, si può concludere che, sebbene sia possibile intercettare la vasta gamma degli interessi politici dello Stato – anche con l'ausilio della normazione ordinaria –, è innegabile che questa categoria sfugga a una determinazione sufficientemente rigorosa da poter orientare il comportamento dei consociati.

¹²² Istituita con la L. 31 marzo 1969, n. 93 («Costituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta»), al fine di compiere accertamenti sulla vicenda della gestione del Servizio Informazioni Forze Armate (SIFAR), già oggetto di campagne di stampa e di una inchiesta ministeriale per le deviazioni autoritarie compiute nello svolgimento di attività non attinenti la sicurezza dello Stato. La commissione era chiamata a esaminare le iniziative intraprese e le misure adottate dagli organi competenti in materia di ordine pubblico e sicurezza in relazione agli eventi di giugno e luglio 1964. Doveva inoltre verificare se le condotte del SIFAR risultassero in contrasto con la normativa vigente e formulare proposte per il riordino dei Servizi di informazione e sicurezza. Per un'approfondita ricostruzione sull'inchiesta in esame si veda F. BASSANINI, *L'inchiesta parlamentare sul SIFAR, il segreto militare e i poteri del parlamento*, in *Rel. soc.*, 1968, p. 1069 ss. L'articolato della Legge e i vari documenti annessi a tale inchiesta sono raccolti in F. CLEMENTI, A. MUSCI, *Il segreto di Stato. Dal caso Sifar alla «giustizia negata» di Ustica e Bologna. Profili giuridici e prospettive di riforma*, Roma, 1990, p. 149 ss.

¹²³ In questa prospettiva, prima dell'entrata in vigore della L. 24 ottobre 1977, n. 801, la dottrina annoverava tra i segreti politici interni l'attività di organi di altissimo rilievo quali il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Consiglio dei Ministri, la Corte costituzionale, la Commissione inquirente per i procedimenti di accusa e le commissioni parlamentari di inchiesta. In questo senso, P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 87.

¹²⁴ In proposito, secondo V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 213 e G. MAGGIORE, *Diritto penale*, cit., p. 47, il segreto relativo alla preparazione di un «catenaccio finanziario» ha carattere puramente amministrativo; ha, invece, natura politica il «segreto finanziario» concernente il debito pubblico, il tasso dell'oro o un trattato doganale (corsivi originali). Condivide questa impostazione anche P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 87. Al riguardo, facciamo presente che Legislatore fascista, con il Regio Decreto 28 ottobre 1935, n. 1844, dettò «Norme per limitare la pubblicità di atti e documenti riflettenti la vita economica e finanziaria dello Stato». Per un commento a tale normativa v. F. CAMPOLONGO, *L'alto tradimento e il segreto di Stato nel diritto vigente*, Napoli, 1936, p. 63 ss. Ancora prima, poi, la stessa *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 34 si espresse, peraltro, nel senso di estendere la tutela del segreto politico alla solidità delle finanze dello Stato.

¹²⁵ Cfr., in tema di legittimità costituzionale del segreto politico, le riflessioni di S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., p. 79 e P. CARETTI, *Limiti costituzionali alla tutela del segreto di Stato*, in *Dem. dir.*, 1980, p. 828 ss.

In questo senso, dunque, concordando con la migliore dottrina e limitando le nostre riflessioni alle sole norme del Codice che collegano l'operatività del segreto di Stato agli interessi politici, possiamo ritenere che questi appaiano in netto contrasto con il principio di tassatività sancito dall'art. 25, co. 2, Cost.¹²⁶.

In ogni caso, la questione della precisa definizione degli interessi politici dello Stato risulta ormai di limitata rilevanza, considerata la nuova formulazione sostanziale del segreto di Stato introdotta dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, e, ancora prima, dall'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801. Basta qui solo accennare che tali norme hanno circoscritto le aree di interesse legittimamente sottoponibili a segreto, fornendo all'interprete nuove coordinate per rileggere i reati connessi alla violazione del segreto di Stato. È proprio verso questi nuovi interessi che occorre quindi rivolgere l'attenzione nel prosieguo dell'indagine.

2.3 L'ubi consistam delle «notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione»

Accanto alla categoria dei segreti di Stato in senso stretto, il Codice accorda tutela a una categoria di notizie di cui il Legislatore storico non ha tipizzato esplicitamente il contenuto, limitandosi a stabilire che deve trattarsi di «notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione»¹²⁷.

Come già chiarito, la categoria delle notizie riservate ha fatto la sua prima apparizione nella L. 21 marzo 1915, n. 273, emanata in previsione dell'imminente ingresso dello Stato italiano nel primo conflitto mondiale.

Abbiamo già precisato poi che a tenore della lettura tradizionale, le fattispecie relative alle notizie riservate strutturalmente sono qualificate come «norme penali in bianco»¹²⁸.

Difatti, per dare concreta operatività a dette fattispecie si rinvia a ulteriori e future «norme-provvedimento»¹²⁹ di un'Autorità competente – politica o militare – col quale si proceda

¹²⁶ La tesi qui ripresa è sostenuta da P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 199 s.

¹²⁷ Le fattispecie incriminatrici che fanno riferimento alle notizie riservate sono gli artt. 256, co. 3, 258 e 262 c.p.

¹²⁸ *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 36. Nella dottrina più risalente v. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*², cit., p. 116; F. CAMPOLONGO, *L'alto tradimento e il segreto di Stato nel diritto vigente*, cit., p. 65; A. DE MARSICO, *La nozione di "segreto" nei delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 241. Nella dottrina moderna v., *inter alia*, P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 89 e M. DONINI, *Diritto penale. Parte generale*, vol. I, Milano, 2024, p. 810.

Secondo una diversa opinione, le norme penali riguardanti le notizie riservate non mirano a punire una condotta di disobbedienza a un ordine, come accade nell'art. 650 c.p., in quanto il divieto di divulgazione non è oggetto del precetto penale. Esso, peraltro, non ne è nemmeno la fonte, giacché il precetto è integralmente contenuto nelle disposizioni penali. Il singolo divieto dell'organo amministrativo non si pone quindi all'interno della fattispecie in funzione valutativa della condotta, ma resta sul piano degli elementi del fatto punito. Per tale posizione v. F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, in AA.VV., *Segreto di Stato e Servizi per le informazioni e la sicurezza. (Commento alla legge 24 ottobre 1977, n. 801)*, Roma, 1978, p. 66 s. Più di recente anche A. CORVI, *Sub art. 256 c.p.*, in E. DOLCINI, G.L. GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*⁵, tomo 2, Milano, 2021, p. 75. L'atto amministrativo impositivo del divieto di divulgazione, in definitiva, non integra la componente precettiva delle fattispecie che richiamano le notizie riservate, limitandosi, piuttosto, almeno sino a che non si tratti di un atto avente natura sostanzialmente regolamentare, a «concretizzare/attualizzare la indivulgabilità delle singole specifiche notizie». Incisivamente, M. ROMANO, *Corte costituzionale e riserva di legge*, in G. VASSALLI (a cura di), *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 42.

¹²⁹ Nell'ambito della categoria delle norme penali in bianco, per i delicati problemi che solleva il rinvio a norme-provvedimento e a norme-regolamento v. M. DONINI, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 818.

all'individuazione delle notizie non ulteriormente divulgabili, e quindi al riempimento del profilo centrale ed essenziale dell'incriminazione¹³⁰.

Il Legislatore, dunque, ha delineato questa categoria di notizie senza fornire ulteriori specificazioni.

Ci si potrebbe chiedere, a questo punto, quale sia il possibile oggetto della categoria delle notizie riservate.

Sul punto, la prevalente dottrina ha osservato che potessero essere dichiarate non ulteriormente divulgabili, mediante apposito provvedimento dell'Autorità competente, esclusivamente quelle notizie la cui ampliata propagazione potesse nuocere alla sicurezza dello Stato o a un altro suo interesse politico di indole interna e internazionale. Nel tentativo di "oggettivizzare" le fattispecie sulle notizie riservate, si riteneva, quindi, con più argomenti, che dette notizie dovessero presentare caratteri di *omogeneità* rispetto alle notizie segrete¹³¹.

Sostenere l'omogeneità di contenuto tra le due categorie di notizie, tuttavia, apre alla critica secondo cui, in quest'ottica, le fattispecie a tutela delle notizie riservate rischierebbero di perdere ogni spazio di applicazione. Infatti, il divieto specifico di divulgazione imposto dall'Autorità competente non potrebbe prevalere sulla qualificazione di segreto di Stato in senso stretto, qualora la divulgazione debba essere impedita per ragioni legate alla sicurezza dello Stato o a interessi politici del medesimo. Inoltre, la maggiore protezione accordata al segreto di Stato in senso stretto¹³² implicherebbe la prevalenza della qualifica di notizia segreta

¹³⁰ Il divieto di divulgazione dell'Autorità deve essere espresso e può risultare anche da una circolare, da una comunicazione ufficiale, da una diffida o da provvedimenti di carattere generale, come nel caso del R.D. 11 luglio 1941, n. 1161, contenente un vasto elenco di notizie riservate di interesse militare. Detto divieto può essere, inoltre, tanto permanente quanto temporaneo. In tema, la giurisprudenza ha puntualizzato che «il divieto di divulgazione deve risultare da atto dell'autorità competente, la quale può essere rappresentata non solo dal potere legislativo o dal governo, ma anche da altra autorità militare subordinata (ad es. comandante di una piazzaforte), ed essere espresso non solo da disposizioni di carattere generale, ma anche [...] mediante separati provvedimenti da portarsi a conoscenza del pubblico, ed anche con semplice diffida agli interessati, qualora il divieto debba imporsi soltanto a determinati enti o persone». Tali precisazioni in Cass. pen., Sez. I, 2 ottobre 1962, in *Giust. pen.*, 1963, p. 359 s. L'estinzione della qualifica di riservatezza di una notizia poi può essere connessa a una decisione della competente Autorità (cause di tipo soggettivo), sia dal venir meno dell'attualità dell'interesse a limitarne la diffusione (cause di tipo oggettivo). Quest'ultima circostanza si verifica quando la divulgazione della notizia non è più in grado di arrecare danno agli interessi che i delitti contro il segreto di Stato sono destinati a proteggere. Cfr. Cass. pen., Sez. I, 30 gennaio 1989, in *Giust. pen.*, 1989, p. 642 ss.

¹³¹ Conforta tale opinione un accenno contenuto nella *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 36. Nella dottrina v. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 218; S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 53; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 649; P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 91; A. BERNARDI, G.B. CASELLI, A. PERDUCA, *I delitti contro la personalità dello Stato*, in F. BRICOLA, V. ZAGREBSLSKY (diretto da), *Giurisprudenza sistematica di diritto penale. Codice penale – Parte speciale*², vol. IV, Torino, 1996, p. 25. Le notizie riservate, da un punto di vista *sostanziale*, rientrano dunque in un ambito di interessi omogeneo a quello delle notizie segrete. Sul piano *formale*, invece, le notizie riservate devono essere contraddistinte dalla dicitura "riservato" e dalla provenienza dell'atto di non divulgabilità dall'organo istituzionale competente per la tutela degli interessi statuali a cui è collegata la qualifica di riservatezza. A sostegno dell'omogeneità sostanziale tra le due categorie di notizie si può invocare anche un argomento di tipo letterale: infatti, la rubrica delle fattispecie relative al procacciamento di notizie segrete e riservate è tipizzata con la formula complessiva di «*procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato*». Inoltre, considerando la simmetria tra il profilo sostanziale e quello processuale di protezione del segreto di Stato, un ulteriore argomento sistematico può essere rintracciato nel previgente art. 352 c.p.p., in cui si faceva riferimento, oltre al segreto politico-militare, alle notizie riservate come «*notizie che palesate*» avrebbero potuto «*nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato medesimo*». Più di recente, avversa la tesi dell'omogeneità di contenuto fra notizie segrete e notizie riservate L. FIORAVANTI, *Profili penali dei pubblici segreti*, Padova, 1991, p. 76.

¹³² Offerta dagli artt. 256, co. 1, 257 e 261 c.p.

rispetto a quella di notizia riservata, anche qualora quest'ultima fosse riconosciuta dall'Autorità competente¹³³.

In realtà, come opportunamente evidenziato, esiste una differenza strutturale tra le due categorie di notizie, il che consente alle fattispecie a tutela delle notizie riservate di avere un proprio ambito operativo. Si sostiene, infatti, che le notizie riservate possano riguardare fatti *relativamente* noti, mentre la qualifica di segretezza è incompatibile con il carattere di notorietà della notizia¹³⁴. Una notizia dichiarata non divulgabile è quella che, per l'ambiente in cui si trova o per la visibilità delle opere o dei mezzi utilizzati, può essere facilmente appresa da un ristretto numero di persone estranee all'amministrazione militare o ad altre amministrazioni statuali. Tuttavia, l'Autorità competente vieta comunque la diffusione del materiale rappresentativo di tali informazioni, poiché è nell'interesse dello Stato impedire che esse si diffondano al di fuori del ristretto e spesso non facilmente accessibile contesto in cui sono note¹³⁵.

Peraltro, qualche autore¹³⁶, trovando appiglio nei *Lavori preparatori del codice penale*¹³⁷, ha tentato di giustificare la rilevanza delle notizie riservate richiamando la c.d. "*Mosaiktheorie*", di derivazione tedesca.

La *Mosaiktheorie* rappresenta il più brillante tentativo elaborato dal *Reichsgericht* in epoca risalente, ma successivamente ripreso e sostenuto dalla giurisprudenza del *Bundesgerichtshof* e da parte della dottrina tedesca¹³⁸, per ampliare la sfera di tutela del segreto militare al di là dei limiti imposti dalla notorietà.

¹³³ Basti qui comparare le sanzioni previste dal Codice: il procacciamento di notizie segrete è punito con la reclusione da tre a dieci anni (art. 256, co. 1, c.p.), mentre il procacciamento di notizie riservate è soggetto alla reclusione da due a otto anni (art. 256, co. 3, c.p.). Lo spionaggio di notizie segrete comporta la reclusione non inferiore a quindici anni (art. 257, co. 1, c.p.), mentre per lo spionaggio di notizie riservate si applica la reclusione non inferiore a dieci anni (art. 258, co. 1, c.p.). Infine, la rivelazione di segreti di Stato è punita con la reclusione non inferiore a cinque anni (art. 261, co. 1, c.p.), mentre la rivelazione di notizie riservate è punita con la reclusione non inferiore a tre anni (art. 262, co. 1, c.p.).

¹³⁴ Cfr., sul punto, le precisazioni di V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 211.

¹³⁵ Cass. pen., Sez. I, 5 dicembre 1958, in *Giust. pen.*, 1959, p. 786 s.; Cass. pen., Sez. III, 22 febbraio 1974, n. 329, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, p. 1027 ss., con nota di P. PISA, *Detenzione di materiale radioattivo e «segreto» militare*. Tradizionalmente, un esempio di notizia riservata è rappresentato dagli appostamenti di unità navali militari in un porto o di specifici reparti militari in una determinata località. È evidente che tale presenza può essere nota o facilmente riconoscibile per gli abitanti del luogo o per coloro che vi transitano. Tuttavia, l'obiettivo è quello di impedire che queste informazioni vengano diffuse ulteriormente a terzi. Ulteriori esempi nella *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 35. I primi commentatori del Codice (C. SALTELLI, E. ROMANO-DI FALCO, Sub art. 256 c.p., in ID, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*, cit., p. 59), sottolineavano, a questo proposito, l'eccezionale rilevanza delle notizie riservate per le operazioni militari, sostenendo che tali notizie potessero addirittura avere un'importanza superiore a quella dei segreti militari veri e propri. Inoltre, al di là del contesto militare, si riteneva che le notizie riservate avessero un certo peso anche in ambito politico, toccando tematiche quali la salute pubblica, le condizioni economiche e la resistenza morale del Paese.

¹³⁶ F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 32.

¹³⁷ Cfr. *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 35. Già prima *Relazione introduttiva di S.E. Giovanni Appiani*, cit., p. 211, in cui si affermava che «[l]o spionaggio è spesso intessuto di tante piccole notizie [...], che raccolte su vasta scala da numerosi agenti, vengono poi vagliate, coordinate e utilizzate dallo Stato Maggiore nemico; la loro rilevanza per la condotta delle operazioni belliche può essere talvolta non inferiore a quella derivante dalla cognizione di un segreto militare».

¹³⁸ RG, Urteil vom 16. Dezember 1893, 25. Orientamento ripreso da BGH, Urteil vom 27. Januar 1955, in *BGHSt.*, 7. In dottrina, *amplius*, H.-H. JESCHECK, *Pressefreiheit und militärisches Staatsgeheimnis*, Berlin, 1964, p. 23 ss. e G. KOHLMANN, *Der Begriff des Staatsgeheimnisses (§ 93 StGB und § 99 Abs. 1 StGB a.F.) und das verfassungsrechtliche Gebot der Bestimmtheit von Strafvorschriften (Art. 103 Abs. 2 GG)*, Köln, 1969, p. 88 ss.

Secondo la c.d. “teoria del mosaico”, dovrebbero essere penalmente represse, in base alle norme sulla tutela dei segreti di Stato, le attività di divulgazione di notizie che, pur essendo di per sé note e visibili a tutti, se raccolte su larga scala, coordinate ed elaborate da un Servizio di informazione estero, potrebbero portare alla scoperta di segreti militari veri e propri. In altre parole, tassello dopo tassello si ricostruirebbe una trama più complessa di notizie segrete, utilizzabili per danneggiare gli interessi politico-militari dello Stato. Singolarmente, le notizie non sarebbero pericolose, ma lo diventerebbero nel momento in cui venissero affiancate e opportunamente coordinate con altre, componendo un quadro più ampio e rilevante.

Siffatta teoria, a ogni modo, non ha trovato largo accoglimento nella dottrina¹³⁹ e nella giurisprudenza italiane¹⁴⁰.

A una più attenta analisi, tuttavia, la rilevanza della categoria delle notizie riservate sembra fondarsi su un argomento differente e – a nostro avviso – decisivo.

Con la categoria in questione, il Legislatore storico, secondo la dottrina più avvertita, ha inteso istituire una sfera di segreto di Stato fondata su un criterio eminentemente *soggettivo*. Ciò ha consentito alla Pubblica amministrazione di stabilire che determinate notizie siano escluse dalla libera circolazione, a seguito di una valutazione sostanzialmente insindacabile riguardo alla pericolosità della loro divulgazione per specifici interessi politici statuali¹⁴¹.

A ben vedere, allora, nel campo dei segreti di Stato, il Legislatore del 1930 ha accolto tanto detto criterio *soggettivo* quanto quello *oggettivo*.

In sintesi, quindi, l’articolato sistema di tutela penale del segreto di Stato include, pertanto, una categoria di notizie segrete concepite secondo un parametro oggettivo. In questo contesto, è considerato segreto di Stato ciò che l’interesse alla sicurezza o un altro interesse politico, interno o internazionale, dello Stato richiede di non diffondere. In tali circostanze, è possibile affidare al giudice la valutazione riguardo alla necessità della segretezza in relazione agli interessi politici statuali coinvolti nel caso specifico.

In aggiunta, secondo la visione di tutela adottata dai codificatori, la classe delle notizie riservate è invece definita in base a un criterio squisitamente soggettivo, secondo cui una notizia è considerata riservata se la Pubblica amministrazione, attraverso un apprezzamento

¹³⁹ Nella dottrina italiana, si veda P. DI VICO, *La rivelazione dei segreti di Stato*, cit., p. 166 s., secondo il quale «da notizie non segrete può giungersi, attraverso il coordinamento di esse, ad ottenere una notizia segreta». Secondo l’A., in detti casi di raccolta e collazione di più notizie si dovrebbe configurare un’ipotesi di rivelazione di segreti di Stato (art. 261 c.p.) o di rivelazione di notizie riservate (art. 262 c.p.) nella forma del tentativo punibile, sebbene la soluzione migliore sarebbe inquadrare tali casi in un apposito «reato speciale».

¹⁴⁰ Questa teoria è stata talvolta accolta dalla giurisprudenza di legittimità in relazione alle notizie riservate. Si veda in tal senso Cass. pen., Sez. V, 21 giugno 1989, in *Cass. pen.*, 1990, p. 1503 ss., ai sensi della quale «in tema di rivelazione di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione, quando sono di pubblico dominio la natura e la dislocazione di varie installazioni militari, il giudice di merito non può limitarsi ad affermare che “il loro quadro complessivo costituisce notizia riservata”, ma deve darne congrua dimostrazione, indicando le specifiche ragioni per le quali, nonostante la sopravvenuta notorietà dei singoli obiettivi militari, il vincolo della riservatezza rimarrebbe in relazione agli obiettivi globalmente considerati in un unico contesto temporale conoscitivo».

¹⁴¹ Ampio il riconoscimento nella dottrina del fondamento soggettivo di tale classe di notizie. Si vedano V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 218; P. NUVOLONE, *I reati di stampa*, Milano, 1951, p. 107; A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 19; R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II, Torino, 1957, p. 136; S. KOSTORIS, *Il “segreto” come oggetto della tutela penale*, cit., p. 9; P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 93; M. DONINI, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 822.

discrezionale e non oggetto di controllo giurisdizionale “intrinseco”¹⁴², la ritiene non divulgabile nell’interesse dello Stato.

È opportuno, a questo punto, richiamare l’attenzione su un aspetto problematico di notevole importanza che riguarda la categoria di notizie qui oggetto di analisi critica: l’erosione del principio costituzionalistico della riserva di legge in materia penale, sancito dall’ art. 25, co. 2, Cost. Un punto che appare ormai chiaro è che, secondo l’impostazione codicistica, spetta all’Autorità competente il potere di definire, in concreto, il contenuto del precetto penale.

Vediamo meglio in quali termini.

La matrice storico-politica della disposizioni poste a presidio delle notizie riservate mette in luce una precisa e consapevole rinuncia del Legislatore storico a perimetrare compiutamente le fattispecie qui oggetto di attenzione, operando una sorta di “delega” integralmente in bianco all’Autorità competente, priva di parametri legali esplicitamente prefissati¹⁴³.

In altre parole, il Legislatore ha sostanzialmente delegato a detta Autorità il compito di concorrere alla definizione delle fattispecie relative alle notizie riservate, di fatto consentendole di formulare la stessa norma penale.

Tutto ciò riflette – se si desidera analizzare le scelte di tecnica normativa adottate dai redattori del Codice – la volontà di consentire al Governo di operare autonomamente, conferendo ai suoi organi il controllo sul flusso delle notizie riservate di rilevanza politica o militare, al riparo da qualsiasi verifica in sede giurisdizionale.

Strettamente connesso all’indagine sulla *ratio legis* è quindi il problema della compatibilità della citata tecnica legislativa adottata con il principio costituzionale della riserva di legge.

Difatti – senza volere qui richiamare tutti gli indirizzi teorici emersi nella delicata materia della etero-integrazione della legge penale – tanto alla stregua del criterio giurisprudenziale della sufficiente determinazione legale della fattispecie da parte del Legislatore¹⁴⁴, quanto in ossequio al canone della determinazione in dettaglio da un punto di vista meramente tecnico di alcuno degli elementi della fattispecie¹⁴⁵, l’attuale sistema di protezione delle notizie riservate

¹⁴² Ma vedremo nel prosieguo della ricerca che tale assioma, in principio accolto dalla giurisprudenza più risalente, è stato oggetto di una profonda rivisitazione dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità moderna.

¹⁴³ Concernenti, ad esempio, una sufficiente specificazione dei presupposti, il contenuto e limiti dell’intervento dell’organo non legislativo.

¹⁴⁴ Come noto, il conio del criterio giurisprudenziale costituzionale della “sufficiente determinatezza della fattispecie di fonte legale” deriva dalla risalente statuizione della Corte costituzionale (sent. 23 marzo 1966, n. 26), emessa in tema di polizia forestale. In particolare, nella citata sentenza – che si segnala altresì per le affermazioni in merito ai rapporti tra legge statale e leggi regionali – si opera una significativa distinzione, ai fini del rispetto della riserva di legge di cui all’art. 25, co. 2, Cost., fra versante precettivo e versante sanzionatorio; distinzione, peraltro, tuttora dominante. Sul fronte del “precetto”, la Corte ha ritenuto che il principio della riserva di legge sia rispettato quando «sia una legge (o un atto equiparato) dello Stato – non importa se proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un’altra legge – a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell’autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena»; per quanto attiene al versante sanzionatorio, al contrario, l’approccio della Corte si è dimostrato più restrittivo, reputandosi che la fissazione delle pena debba essere considerata propria ed esclusiva della legislazione statale, la quale non può mai abdicarvi, neppure per aspetti marginali. Una lettura di tale *decisum* costituzionale in *Giur. cost.*, 1966, p. 255 ss., con nota di G. AMATO, *Riserva di legge e libertà personale in una sentenza che restaura l’art. 25*.

¹⁴⁵ In estrema sintesi, nella prospettiva di una riserva di legge tendenzialmente assoluta, il primo modello di integrazione prevede che la legge formale ordinaria, rinviando a una fonte subordinata, delinei in modo esaustivo il nucleo essenziale della fattispecie incriminatrice e stabilisca le sanzioni per i comportamenti vietati. In questo contesto, l’atto sub-legislativo ha il compito esclusivo di specificare tecnicamente uno o più elementi della fattispecie, senza lasciare margini di apprezzamento politico, risultando, altrimenti, incostituzionale. Questo tipo

presta il fianco a non indifferenti censure di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 25, co. 2, Cost.

Difatti, le disposizioni in questione, riferendosi alle notizie per le quali l'Autorità competente ha imposto il divieto di divulgazione, non specificano esplicitamente la natura di tali notizie. Di conseguenza, si possono formulare due ipotesi: da un lato, il divieto di divulgazione potrebbe riguardare qualsiasi tipo di notizia, a patto che rientri nelle competenze dell'Autorità che emette il divieto; dall'altro lato, potrebbe trattarsi di notizie che presentano un'omogeneità con i segreti di Stato in senso stretto, e quindi non siano divulgabili per necessità di salvaguardare la sicurezza dello Stato o altri interessi politici fondamentali¹⁴⁶.

Accogliendo la prima ipotesi, il sistema di tutela penale attuale risulterebbe chiaramente incostituzionale. Infatti, non solo la decisione dell'organo politico-militare si discosterebbe notevolmente dalle opzioni di natura meramente tecnica precedentemente indicate, ma difetterebbe anche il criterio della "sufficiente determinazione legale", poiché verrebbe meno qualsiasi indicazione sostanziale da parte del Legislatore.

Anche accogliendo la tesi che limita l'ambito delle notizie riservabili secondo gli stessi parametri stabiliti dai codificatori per i segreti di Stato in senso stretto, la normativa attuale non sembra immune da censure di incostituzionalità. Muovendo dall'operatività del criterio della "sufficiente determinazione legale", con non poche difficoltà, si potrebbe considerare sufficiente l'indicazione per cui deve trattarsi di notizie non ulteriormente divulgabili per superiori esigenze di sicurezza dello Stato. Tuttavia, questa conclusione non potrebbe essere applicata alle notizie che l'Autorità competente considera non divulgabili per la protezione di interessi genericamente definiti come "politici" dal Codice.

I problemi in tema di legittimità costituzionale prenderebbero corpo altresì nell'ambito della prospettiva di chi ritiene possibile l'intervento di organi diversi dal Legislatore primario al solo scopo di precisare uno o più elementi di fattispecie in forza di criteri di indole puramente tecnica. Al riguardo, infatti, non può revocarsi in dubbio quanto possa essere lontano da scelte di ordine *meramente tecnico* il vaglio di notizie non divulgabili per ragioni di sicurezza dello Stato.

Alla luce delle argomentazioni addotte, sembra possibile affermare che il sistema codicistico di repressione delle violazioni riguardanti le notizie riservate, delegando interamente e esclusivamente alle valutazioni politico-amministrative dell'Autorità competente la definizione

di "collaborazione integrativa" da parte della fonte infra-legislativa risulta legittima e, in alcuni casi, necessaria, soprattutto nella legislazione speciale che presenta una complessità tecnica e richiede continui aggiornamenti (si pensi, ad esempio, alla materia degli stupefacenti, agli additivi chimici vietati nella produzione alimentare, alle materie inquinanti, etc.). L'intervento integratore della forma normativa secondaria consente di rinvenire un punto di equilibrio fra riserva di legge e tassatività, poiché evita l'attività concretizzatrice della giurisprudenza e lascia alla legge le scelte di fondo relative all'incriminazione e a fonti secondarie la mera *specificazione tecnica* del contenuto di elementi della fattispecie già delineati dalla legge. In dottrina, accolgono, fra gli altri, tale modello di integrazione G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 56 e G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*¹¹, Milano, 2022, p. 76. Sul delicato tema, inoltre, cfr. le acute osservazioni di F. BRICOLA, voce *Teoria generale del reato*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, 1973, p. 42 s., il quale, nell'ottica di una riserva di legge assoluta, propende per un criterio che circoscriva l'operatività del rinvio – per mezzo di soli regolamenti – «a quei casi in cui la norma penale indichi già di per sé la sfera dei significati di disvalore che essa intende ricoprire, lasciando al regolamento la dettagliata e aggiornata, da un punto di vista *tecnico*, l'enunciazione dei fatti od oggetti che tale significato di disvalore presentano».

¹⁴⁶ Per una più articolata ricostruzione dei termini del problema v., per tutti, P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 182 ss.

dell'unico elemento su cui poggia il nucleo di disvalore della condotta – ossia il carattere “riservato” della notizia – si trovi in un punto di massima tensione rispetto al sistema dell'illecito penale delineato dalla Costituzione della Repubblica.

Detto sistema normativo allora confligge inevitabilmente col principio della riserva di legge di cui all'art. 25, co. 2 Cost.¹⁴⁷.

A conclusione della disamina, segnaliamo che la particolare struttura delle notizie riservate consente poi una non lieve semplificazione in capo al giudice in materia di accertamento del dolo.

A partire dal presupposto che gli atti contenenti il divieto di divulgazione hanno natura integratrice del precetto penale divenendone parte per incorporazione, la giurisprudenza ha stabilito a più riprese che l'ignoranza da parte dell'agente della natura della notizia non ha efficacia scusante, stante il principio di cui all'art. 5 c.p.¹⁴⁸.

Mentre per l'applicazione delle fattispecie relative al segreto di Stato in senso stretto occorre dimostrare che il soggetto attivo fosse consapevole del pericolo derivante dalla diffusione della notizia per i settori di interessi indicati oggi nell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, per quelle poste a tutela delle notizie riservate è sufficiente verificare l'obiettivo esistenza del divieto dell'Autorità competente: non è quindi necessario che l'agente sia consapevole della rilevanza delle notizie in questione, né tantomeno che sia a conoscenza dell'esistenza dell'atto che impone la riservatezza¹⁴⁹.

In questo modo si comprende chiaramente la forte inclinazione dell'Autorità giudiziaria ad applicare le norme riguardanti le notizie riservate, anche quando ci si potrebbe avvalere delle disposizioni più severe relative al segreto di Stato in senso stretto¹⁵⁰.

Tuttavia, all'interno della dottrina, emerge un secondo e diverso orientamento.

Considerando le fattispecie relative alle notizie riservate come dei reati di pura creazione legislativa, non sembra che la rappresentazione del fatto di reato e del disvalore dello stesso possa andare disgiunta dalla rappresentazione del carattere riservato della notizia¹⁵¹. L'errore

¹⁴⁷ È la conclusione cui addiviene, ancora, P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 188 s. In senso adesivo T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del Titolo I, Libro II c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 36; E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 113 s.; G. INSOLERA, voce *Spionaggio*, cit., p. 460 s.; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, cit., p. 80 s.; M. DONINI, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 822 s.

¹⁴⁸ In proposito, si vedano Cass. pen., Sez. I, 5 dicembre 1958, cit.; Cass. pen., Sez. I, 5 febbraio 1962, in *Cass. pen. Mass.*, 1962, p. 443; Cass. pen., Sez. I, 2 ottobre 1962, cit.; C. Ass. Roma, 11 giugno 1975, cit. In giurisprudenza, del tutto minoritaria è l'apertura a favore dell'inclusione del carattere riservato della notizia nell'oggetto del dolo. In tal senso sembra orientata la Suprema Corte quando afferma che «spetta... all'autorità giudiziaria indagare, anche al fine di accertare l'elemento intenzionale del reato, se e in che modo la pubblica amministrazione abbia espresso la volontà che la notizia rimanga riservata». Così, Cass. pen., Sez. I, 28 marzo 1962, in *Cass. pen. Mass.*, 1962, p. 793 s.

¹⁴⁹ Per questo indirizzo, v., in dottrina, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 233 s.; S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 55; P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 94 s., G. GRASSO, *Sub art. 256 c.p.*, in G. FORTI, S. RIONDATO, S. SEMINARA, *Commentario breve al codice penale*⁷, Milano, 2024, p. 1007 s.

¹⁵⁰ Ciò è dovuto alla minore complessità, per l'Autorità procedente, nell'accertare il dolo dell'imputato nella violazione di notizie riservate. È di questo avviso P. PISA, *Segreti di Stato e «spionaggio giornalistico»*, cit., p. 1378.

¹⁵¹ Cfr. M. PELISSERO, *La tutela penale del segreto di Stato*, in ID (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, in F. PALAZZO, C.E. PALIERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, vol. IV, Torino, 2010, p. 146.

su questo elemento di fatto, essenziale alla fattispecie, deve quindi essere inquadrato nell'alveo applicativo dell'art. 47, co. 3, c.p.¹⁵².

2.4 La categoria delle notizie contenute in atti del Governo non pubblicati

Una residuale categoria di segreti di Stato era individuabile nelle notizie alle quali alludeva l'art. 256, co. 2, c.p., cui qui facciamo solo un breve cenno¹⁵³.

Detta norma «complementare di carattere dichiarativo»¹⁵⁴, introdotta per la prima volta con l'elaborazione dei «Delitti contro la personalità dello Stato», stabiliva che «[a]gli effetti delle disposizioni di questo titolo, fra le notizie che debbono rimanere segrete nell'interesse politico dello Stato sono comprese quelle contenute in atti del Governo, da esso non pubblicati per ragioni d'ordine politico, interno o internazionale».

Si trattava, anche in tal caso, di una classe di notizie congegnata secondo il criterio soggettivo. Il vincolo di segretezza derivava infatti dalla volontà del Governo, che si manifestava in forza della mancata pubblicazione¹⁵⁵.

All'epoca dell'emanazione del codice Rocco, in materia di pubblicazione degli atti governativi, si faceva riferimento alla vecchia normativa di cui alla L. 23 giugno 1854, n. 1731 e al R.D. 28 novembre 1909, n. 810. Tale normativa fu successivamente ripresa nel T.U. 24 settembre 1931 n. 1256 e nel relativo regolamento di cui R.D. 2 settembre 1932, n. 1293, con una formulazione sostanzialmente simile, che permetteva di escludere dalla pubblicazione le leggi la cui divulgazione avrebbe potuto «nuocere agli interessi dello Stato»¹⁵⁶.

L'art. 256, co. 2, c.p. conferiva alla normativa predetta il sussidio della sanzione penale, comminando le stesse pene previste per la violazione dei segreti di Stato nel caso di procacciamento o rivelazione delle notizie contenute negli atti del Governo non pubblicati. Era peraltro necessario che la mancata pubblicazione rispondesse a «ragioni d'ordine politico» e non fosse dettata, a titolo di esempio, da mera carenza di interesse dell'atto legislativo per la «generalità dei cittadini»¹⁵⁷.

Il principale problema che si pone all'interprete consiste nel chiarire l'efficacia della decisione governativa di omettere la pubblicazione, sul piano dell'accertamento del reato da parte del giudice penale. Occorre chiedersi, infatti, se sia tale dichiarazione a conferire il carattere di segreto di Stato alle notizie contenute negli atti non pubblicati, oppure se essa rivesta un mero carattere ricognitivo di una situazione obiettivamente valutabile

¹⁵² Per questo orientamento v. F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 72; M. PELISSERO, *La tutela penale del segreto di Stato*, cit., p. 146; A. CORVI, *Sub art. 256 c.p.*, cit., p. 79.

¹⁵³ Rinviamo, quindi, per un migliore inquadramento del tema a V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 215 ss.; A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 15 ss.; R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 139 s.; A. LOIODICE, *Contributo allo studio della libertà d'informazione*, Napoli, 1969, p. 312 ss.; P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 99 ss.; F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 28 ss.

¹⁵⁴ C. SALTELLI, E. ROMANO-DI FALCO, *Sub art. 256 c.p.*, cit., p. 58.

¹⁵⁵ Aderiscono al criterio soggettivo per tale categoria di notizie A. DE MARSICO, *La nozione di "segreto" nei delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 238; A. ANZON DEMMIG, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1772; P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 99. *Contra*, A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 16, secondo cui la volontà del Governo non crea, in questi casi, un segreto di Stato, «ma si limita solo a riconoscerne l'obiettiva esistenza».

¹⁵⁶ Per una assai approfondita analisi della risalente normativa richiamata v., su tutti, F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 29 ss.

¹⁵⁷ Cfr. art. 7, co. 2, R.D. 24 settembre 1931, n. 1256.

(specificamente, la pericolosità della divulgazione per gli interessi politici statuali), senza che il giudice sia vincolato dalla valutazione dell'Esecutivo.

Secondo un primo indirizzo teorico, la questione va risolta considerando che la decisione del Governo sarebbe «assolutamente insindacabile» dal giudice penale, al quale sarebbe precluso l'accertamento della pericolosità, nel caso concreto, della divulgazione del contenuto dell'atto per gli interessi politici dello Stato¹⁵⁸.

Siffatta opinione, certamente in linea con l'orientamento ideologico che ha guidato i codificatori del 1930 in materia, è stata contestata da una parte della dottrina¹⁵⁹ più attenta alla necessità di un'interpretazione evolutiva della norma o, comunque, favorevole a una concezione del segreto di Stato fondata su basi oggettive.

Si è poi sostenuto che la mancata pubblicazione serva solo a segnalare l'obiettivo necessità di segretezza, ma non sia sufficiente a conferire di per sé la qualifica di segreto di Stato¹⁶⁰. Se l'Esecutivo non esclude un determinato atto dalla pubblicazione, pur esistendo valide ragioni di tutela degli interessi politici, si verifica una perdita del carattere segreto della notizia¹⁶¹ o, forse più precisamente, una violazione del segreto stesso. Di tale cessazione, il Governo assumerebbe ogni responsabilità, sia sul piano politico che su quello giuridico¹⁶².

Del resto, solo mantenendo il segreto richiamato dall'art. 256, co. 2, c.p. in una prospettiva oggettiva, si può evitare – come ha evidenziato la dottrina più avvertita¹⁶³ – il rischio di censure di illegittimità costituzionale.

In ogni caso, tale categoria di notizie contenute in atti di Governo non riveste più alcuna rilevanza penale, in quanto l'art. 13, L. 11 dicembre 1984, n. 839¹⁶⁴, ha espressamente abrogato l'art. 256, co. 2, c.p.

La materia dell'inserimento degli atti legislativi nella Raccolta Ufficiale della Repubblica italiana è oggi quindi integralmente disciplinata dalla appena citata normativa complementare e dal D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092¹⁶⁵, che non lasciano più residuare alcun potere

¹⁵⁸ Per questa posizione v. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 217. Con l'entrata in vigore della L. 24 ottobre 1977, n. 801, in chiave interpretativa, il generico riferimento alle ragioni di ordine politico interno o internazionale era stato sostituito dalla necessità di tutelare specifici interessi indicati nell'art. 12 della legge stessa. Conseguentemente, e contrariamente all'autorevole posizione di Vincenzo Manzini, non era quindi precluso al giudice indagare in concreto se la divulgazione delle notizie contenute negli atti di Governo non pubblicati potesse effettivamente arrecare un pregiudizio ai fondamentali interessi delineati nel citato art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801.

¹⁵⁹ Su tutti, A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 17, per il quale il giudice possa effettuare un esame diretto dell'atto onde valutare le ragioni di ordine politico interno e internazionale.

¹⁶⁰ A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 16 e S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 52.

¹⁶¹ Ancora, A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 16.

¹⁶² Al punto di configurare un reato ministeriale a carico dei membri del Consiglio dei Ministri che abbiano acconsentito alla pubblicazione. Aderiamo qui all'opinione di P. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 101. *Contra*, A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 17, il quale nega che la responsabilità del Governo possa andare oltre quella politica.

¹⁶³ Si veda, *funditus*, A. LOIODICE, *Contributo allo studio della libertà d'informazione*, cit., p. 312, nonché, più di recente, ID, *Segreti e Costituzione*, Bari, 1981, p. 57, in cui si sostiene che tale disposizione, a causa della sua eccessiva genericità, ignora la precisa e stretta correlazione tra il titolare dell'interesse e l'interesse stesso, disconoscendo la necessità di una chiara individuazione dei beni protetti.

¹⁶⁴ Recante «Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana».

¹⁶⁵ Recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana».

discrezionale per il Governo di escludere dalla pubblicazione un atto quando tale pubblicazione sia prevista dalla normativa vigente.

Si deve pertanto concludere che l'art. 256, co. 2, c.p. debba considerarsi ormai privo di oggetto¹⁶⁶.

3. Le notizie riservate di interesse militare nei Regi Decreti 28 settembre 1934, n. 1728 e 11 luglio 1941, n. 1161

Giunti a questo punto della ricerca, è necessario esaminare due atti normativi emanati in epoca fascista, volti a concretizzare il contenuto della analizzata categoria delle notizie riservate.

Il primo provvedimento successivo all'entrata in vigore del codice penale del 1930 è stato il R.D. 28 settembre 1934, n. 1728¹⁶⁷.

Il testo normativo esordiva con un richiamo alle norme codicistiche che si riferiscono alle notizie riservate e si proponeva, come scopo dichiarato, di precisare *«l'oggetto delle principali notizie d'interesse militare delle quali è vietata la divulgazione»*.

L'art. 1 del Regio Decreto, pur mantenendo il divieto di rivelare notizie che, *«per la loro speciale natura e per il nocumento che [sarebbe potuto] derivare dalla loro divulgazione»*, dovessero rimanere segrete nell'interesse della sicurezza dello Stato – intesa in questo contesto come “sicurezza militare dello Stato” – stabiliva un divieto generale di divulgare le notizie elencate nell'*Allegato* annesso al decreto.

L'*Allegato* menzionato recava un lungo elenco di notizie di carattere militare di cui, nell'interesse della sicurezza dello Stato, doveva intendersi vietata la divulgazione. Si trattava di una vastissima serie di notizie che coprivano numerosi settori, spaziando dalla formazione e dislocazione di reparti e opere militari, alle vie e ai mezzi di comunicazione, alle armi e al materiale bellico. Esso includeva anche il divieto di rivelare l'esito di indagini relative ai delitti di spionaggio, nonché le circostanze o i fatti emersi nel corso di dibattimenti svoltisi a porte chiuse, inerenti a tali delitti. Inoltre, erano considerate riservate le notizie riguardanti il *«il pensiero e l'attitudine del R. Governo nelle trattative internazionali»*, sia pure *«per la parte che non [fosse] stata pubblicata»*¹⁶⁸.

Il provvedimento regio estendeva inoltre il divieto di divulgazione anche a notizie non incluse nell'*Allegato*, imponendolo a coloro che appartenevano alle amministrazioni statuali o parastatali, sia militari che civili. L'art. 2 vietava loro infatti di diffondere notizie *«riferibili ad oggetti, cose, documenti, avvenimenti interessanti la forza, la preparazione, l'efficienza bellica dello Stato ovvero le operazioni militari in progetto o in attuazione»*, o, comunque, *«notizie d'interesse militare»*. In altre parole, la disposizione rafforzava il segreto d'ufficio in materia militare; e la sua violazione, anziché essere trattata come previsto dall'art. 326 c.p., veniva considerata una rivelazione di segreto di Stato, punibile come reato contro la sicurezza dello Stato.

¹⁶⁶ G. GRASSO, Sub art. 256 c.p., cit., p. 1005.

¹⁶⁷ Recante «Elencazione delle principali notizie d'interesse militare delle quali è vietata la divulgazione». Per una completa ricostruzione contenutistica del provvedimento normativo in discorso v. F. CAMPOLONGO, *L'alto tradimento e il segreto di Stato nel diritto vigente*, cit., p. 57 ss.

¹⁶⁸ V., al riguardo, il paragrafo n. 20 dell'*Allegato* al R.D. 28 settembre 1934, n. 1728, cit.

In conclusione, è interessante rammentare che l'art. 3 disponeva che l'elencazione delle notizie di cui all'*Allegato* non escludeva che alcune di esse potessero «*constituire segreti di Stato*», anziché semplici notizie riservate. In tal caso, la loro divulgazione era vietata ai sensi e per gli effetti delle disposizioni penali previste per tali segreti, quando, per esplicita o implicita volontà dello Stato, esse dovessero rimanere segrete e si riferissero a documenti, oggetti o cose sottratti, tramite speciali cautele o in qualsiasi altro modo, alla libera lettura, visione o osservazione delle persone¹⁶⁹.

Questa prima normativa fu successivamente sostituita dal R.D. 11 luglio 1941, n. 1161¹⁷⁰, redatto sulla falsariga del precedente e comprendente anch'esso un *Allegato* con un lungo elenco¹⁷¹, non tassativo, ma chiarificativo¹⁷², di notizie militari¹⁷³ da considerarsi riservate.

Emanato sotto la pressione delle esigenze belliche sorte a partire dal 10 giugno 1940, e fortemente condizionato da queste, il decreto in esame venne elaborato, come dichiarato dallo stesso Legislatore nel preambolo, con l'intento di «*dettare norme particolari, intese ad assicurare, ai fini della tutela del segreto, l'esercizio di una rigorosa vigilanza sugli atti, documenti ed oggetti relativi*». Inoltre, il decreto mirava ad «*aggiornare, integrare e raccogliere in unico testo le norme concernenti il divieto di divulgazione di notizie di carattere militare, e di estendere altresì tale divieto alla materia che, direttamente o indirettamente, a[vesse] attinenza con la difesa, nonché con la produzione industriale bellica, e, in generale, con gli approvvigionamenti interessanti l'efficienza bellica del Paese*».

È opportuno avvertire sin da subito che il Regio Decreto qui in esame, nonostante l'intitolazione, non conteneva una disciplina del segreto militare in senso proprio. Esso rappresentava, piuttosto, un insieme di norme emanate per individuare e concretizzare quella categoria di notizie di cui è vietata la divulgazione, tutelate dagli artt. 256, co. 3, 258 e 262 c.p., sebbene con una minore intensità rispetto alle notizie segrete in senso stretto.

La dimostrazione di quanto affermato emerge dall'art. 1 della disciplina regia, in cui si vietava la divulgazione delle notizie contenute nell'*Allegato* «*ai sensi e per gli effetti degli articoli 256, secondo capoverso, 258 e 262 del Codice penale*».

Riflettendo sostanzialmente la struttura del R.D. 28 settembre 1934, n. 1728, l'atto regolamentare del 1941¹⁷⁴ dichiarava non divulgabili, ai sensi dell'art. 256 c.p., le notizie elencate nell'*Allegato* riportato in calce al decreto stesso.

¹⁶⁹ La peculiarità della norma risiedeva, anzitutto, nel fatto che il Legislatore del 1934, oltre a introdurre per la prima volta l'espressione "segreti di Stato", tentava anche di fornirne una definizione. È importante ricordare, inoltre, la connotazione fortemente soggettiva della qualifica di segretezza, derivante da una scelta dell'Autorità competente piuttosto che dalla natura intrinseca della notizia stessa.

¹⁷⁰ Recante «Norme relative al segreto militare». Per un'esauritiva ricostruzione contenutistica dei provvedimenti impartiti con il Regio Decreto del 1941 si veda A. LONGO, *Il segreto militare*, cit., p. 750 ss.

¹⁷¹ Riportato in V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 221 ss.

¹⁷² Secondo quanto stabilito dalle remote Cass. pen., 14 luglio 1939, in *Foro it.*, 1940, p. 105 e Cass. pen., 17 luglio 1940, in *Riv. pen.*, 1940, p. 819. La competente Autorità poteva quindi imporre il divieto di divulgazione anche notizie non indicate nell'elenco stesso.

¹⁷³ Sulla tutela penale delle notizie militari nei codici penali comune e militari e nel R.D. 11 luglio 1941, n. 1161 rimandiamo alla ricostruzione di V. VEUTRO, voce *Notizie militari (illecita raccolta, pubblicazione e diffusione)*, in *Enc. dir.*, vol. XXVIII, 1978, p. 761 ss.

¹⁷⁴ Il decreto in esame rispondeva alle caratteristiche di un atto regolamentare, emanato dall'Esecutivo in virtù di una "delega" contenuta nelle disposizioni poste a tutela delle notizie riservate, le quali, per loro stessa natura postulano – come ormai noto – un intervento dell'Autorità competente per divenire concretamente operanti. Peraltro, tale atto normativo esordiva con un puntuale richiamo alle disposizioni che incriminano il procacciamento

Il divieto di divulgazione relativo alle notizie contenute in tale *Allegato* aveva efficacia *erga omnes*. Oltre a questo divieto, veniva imposto, sulla falsariga del precedente, un obbligo specifico agli appartenenti alle amministrazioni statuali e parastatali, nonché alle ditte fornitrici di opere e materiali militari, o comunque coinvolte nell'efficienza bellica dello Stato. Questo obbligo prevedeva di non divulgare, ai sensi dell'art. 2, «notizie riservate riferibili a materiale o avvenimenti interessanti l'efficienza bellica dello Stato, ovvero interessanti le operazioni militari» e, in generale, «notizie aventi comunque interesse militare».

La norma che sanciva tale divieto non poteva che destare notevole perplessità, non solo per l'enorme estensione – probabilmente dovuta al contesto bellico in corso – della sfera delle notizie coperte da riservatezza per i destinatari della disposizione, ma anche per l'imprecisione tecnica che emergeva dalla sua formulazione.

Premesso che il divieto di diffusione delle notizie riservate era operante a prescindere da ulteriori provvedimenti o diffide da parte dell'Autorità competente, si faceva riferimento a notizie riservate relative a materiale o avvenimenti riguardanti l'efficienza bellica e le operazioni militari. Tutto ciò portava a presupporre, in contrasto con il dato letterale, la necessità di un ulteriore intervento dell'Autorità competente per stabilire quali, tra le notizie menzionate, dovessero effettivamente considerarsi riservate. Tale conclusione, però, risultava inaccettabile dal punto di vista logico, poiché svuotava la norma stessa di significato. Tutto ciò evidenzia la fretteiosità e l'approssimazione con cui fu emanata tale disciplina in un momento di particolare tensione, e la mancanza di revisione normativa una volta cessate le ostilità¹⁷⁵.

Prima di esaminare i contenuti dell'*Allegato*, contenente le materie di natura militare o riguardanti l'efficienza bellica del Paese, per le quali, nell'interesse della sicurezza dello Stato, doveva intendersi vietata la divulgazione di notizie, è importante segnalare la riproposizione della c.d. "clausola di prevalenza", secondo la quale la qualifica di segretezza dovesse prevalere su quella di riservatezza qualora ne ricorressero gli estremi ai sensi della legge penale (art. 3).

Si consideri poi la tipizzazione di talune fattispecie di agevolazione colposa¹⁷⁶.

Detto provvedimento costituiva la fonte principale di individuazione delle notizie riservate e doveva essere strettamente coordinato con le disposizioni penalistiche relative alla tutela di tale categoria di notizie: la violazione della sfera di riservatezza delineata dal decreto in discorso assumeva rilevanza nella misura in cui si integrasse una delle fattispecie di cui agli artt. 256,

e la rivelazione di notizie riservate. Tale condivisibile opzione teorica è sostenuta in P. PISA, *Detenzione di materiale radioattivo e «segreto» militare*, cit., p. 1030. In questo senso v. anche L. GIANNUZZI SAVELLI, *La circolazione di notizie nell'ordinamento italiano*, Napoli, 1966, p. 129; P. CASADEI-MONTI, *Giustizia, informazione e segreti di Stato*, in N. LIPARI (a cura di), *Giustizia e informazione*, Bari, 1975, p. 208; A. ANZON DEMMIG, *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1976, p. 1764. Nella giurisprudenza di merito aderisce alla natura regolamentare Trib. Roma, Uff. Istr., imp. x-y, in *Giust. pen.*, 1971, p. 208, nei seguenti termini: «trattasi di regolamento cosiddetto indipendente, che disciplina cioè materie lasciate dalla legge alla potestà normativa della P.A.». In senso diametralmente opposto si veda poi Cass. pen., Sez. I, 24 febbraio 1970, cit., che lo ha qualificato come decreto-legge. Ad ogni modo, controversa è la natura di detto decreto come fonte avente natura di legge o di regolamento. Il dibattito è riportato, con opportuni approfondimenti bibliografici e giurisprudenziali in G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 72 ss., il quale, dal versante processuale, si interroga, inoltre, sui problemi di coordinamento fra il R.D. 11 luglio 1941, n. 1161 e l'art. 352 c.p.p. del previgente codice di procedura penale del 1930 (tale ultimo aspetto spec. p. 71 ss.).

¹⁷⁵ Cfr., con ulteriori rilievi critici, P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 96 ss.

¹⁷⁶ Cfr. art. 5, co. 2 e art. 7, R.D. 11 luglio 1941, n. 1161, in rapporto alle previsioni codicistiche di cui agli artt. 259; 261, co. 5 e 262, co. 5, c.p.

co. 3, 258 e 262 c.p. Nessuna sanzione penale autonoma era prevista dal decreto per la violazione delle norme in esso contenute.

Dall'esame del dettagliato elenco emerge che il legame tra l'esigenza dichiarata di tutelare la sicurezza dello Stato e il divieto di diffondere qualsiasi notizia riguardante «*direttive, orientamenti e attività del Regio Governo nelle trattative internazionali*»¹⁷⁷ appare piuttosto labile.

Littera legis si evince che si è ben lontani dal c.d. "segreto diplomatico" in senso tradizionale: si sottrarrebbe infatti alla conoscenza dell'opinione pubblica qualsiasi attività del Governo a livello di contatti internazionali, salvo che tali attività non si concludano con accordi resi pubblici¹⁷⁸.

Ancora, il velo di riserbo assoluto imposto dall'*Allegato* riguardo all'«*esito di indagini relative a delitti di spionaggio*» appare discutibile e generico. È importante notare che il riferimento non riguarda solo le indagini, ma anche le risultanze di queste: ad esempio, i casi di cattura o condanna di un agente di spionaggio. In questo modo, si superava il limite ben diverso, anch'esso enunciato dall'*Allegato*, che riguardava la diffusione di notizie relative a «*circostanze e fatti emersi nel corso del dibattito svoltosi a porte chiuse, inerenti ai delitti stessi*»¹⁷⁹.

Proseguendo nell'analisi dell'*Allegato*, è necessario menzionare i divieti generali imposti dal regime fascista alla cronaca giornalistica.

Era vietato, difatti, riportare notizie riguardanti incidenti verificatisi durante le esercitazioni delle Forze Armate o negli «*stabilimenti di preminente interesse militare per la preparazione bellica del Paese*», utilizzati per la produzione di armi, esplosivi, autoveicoli, derrate e materiali vari per conto delle amministrazioni militari. Inoltre, si estendeva un velo di riservatezza anche alle notizie riguardanti le maestranze impiegate in questi stabilimenti¹⁸⁰.

Al paragrafo n. 5 dell'*Allegato* si faceva riferimento alla riservatezza richiesta per gli impianti ferroviari, non solo quelli «*militari o di interesse militare*», ma anche per le «*linee*

¹⁷⁷ Sul punto, si veda il paragrafo n. 11 dell'*Allegato* al R.D. 11 luglio 1941, n. 1161, recante «pensiero ed attività del Governo».

¹⁷⁸ Secondo il dato letterale verrebbe sottratta integralmente alla conoscenza dell'opinione pubblica e all'informazione a mezzo stampa la sfera dei contatti internazionali del Governo italiano, anche qualora tali contatti non si concretizzino in accordi resi pubblici o comunque rimangano privi di un riscontro ufficiale. In tale categoria di informazioni dovrebbero comunque rientrare soltanto notizie di preminente interesse militare e non di altra natura; diversamente, non sarebbero state incluse in disposizioni legislative volte alla tutela della sfera militare. Cfr., A. MARSELLA, *La tutela del segreto militare secondo il R.D. 11 luglio 1941, n. 1161*, in *Riv. Carab. Reali*, 1942, p. 165. Nel senso di un contrasto del paragrafo 11 con l'art. 80 Cost. – che richiede la pubblicità degli atti attraverso cui si svolge la politica estera e il controllo del Parlamento sulla stessa – si esprimeva C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, tomo II, Padova, 1976, p. 685. Durante il periodo di vigenza della disciplina prevista dalla L. 24 ottobre 1977, n. 801, la dottrina penalistica più attenta metteva poi in evidenza l'incompatibilità della materia contenuta nel paragrafo 11 con la previsione dell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801. Cfr., in tema, P. PISA, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, cit., p. 30.

¹⁷⁹ Al riguardo, si legga il paragrafo n. 10, ult. parte, dell'*Allegato* recante «pubblicazioni, documenti, atti d'ufficio». Tale previsione evidenzia l'impronta che il Legislatore ha conferito all'intero articolato del 1941, orientata verso una netta subordinazione dell'Autorità giudiziaria a quella amministrativa. È evidente che questa disposizione – così come quelle dei paragrafi 7-8, cui si rimanda – possa essere facilmente strumentalizzata nel tentativo di coprire eventuali responsabilità penali.

¹⁸⁰ Così, il paragrafo n. 8 dell'*Allegato* recante «stabilimenti civili di produzione bellica ed impianti civili per produzione di energia».

ferroviarie di grande traffico», includendo perfino il mantenimento del riserbo sulle frequenze massime dei treni¹⁸¹.

Questi divieti sembrano giustificabili solo nel contesto storico della seconda guerra mondiale, evidenziando una visione eccessivamente paranoica della riservatezza. Analogamente, erano previsti divieti simili per gli impianti aeronautici, anche se utilizzati per la navigazione aerea civile piuttosto che per scopi militari.

Anche le notizie riguardanti esclusivamente la difesa militare rivelavano un'impostazione giustificabile solo nel contesto di un conflitto bellico in atto. Si osserva, infatti, una frequente commistione tra elementi effettivamente collegati all'apparato difensivo militare e altri privi di reale connessione con tale apparato¹⁸².

Al riguardo, non sembra arbitrario ritenere che l'elenco delle notizie militari riservate contenuto nel regolamento del 1941 evidenzia chiaramente un processo di graduale, ma non meno significativa, degenerazione del concetto di "segreto militare" che, sempre più svincolato dal criterio della sicurezza dello Stato, andava assumendo un'accentuata connotazione politica¹⁸³.

È evidente, in ultima analisi, il condizionamento che il momento congiunturale ha determinato sulla formulazione della normativa in esame: nonostante il carattere analitico delle disposizioni, queste risultano talvolta generiche e ripetitive rispetto alle formulazioni contenute nei codici. Inoltre, i rinvii all'Autorità competente si risolvono spesso nella previsione di un generico potere di vigilanza sull'osservanza delle norme relative alla segretezza e alla riservatezza militare.

Nell'individuazione in concreto delle notizie riservate di indole militare, il provvedimento esaminato – a più riprese in età repubblicana considerato in linea con la Costituzione¹⁸⁴ – ha

¹⁸¹ Fonte di perplessità è la notevole ampiezza della sfera di notizie classificabili come segreto militare contemplate nell'*Allegato*. Al riguardo, si legga altresì il paragrafo n. 7 dell'*Allegato*. Criticamente, sull'eccessiva estensione dello spettro del segreto militare v. A. ANZON DEMMIG, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1765; P. CASADEI-MONTI, *Giustizia, informazione e segreti di Stato*, cit., p. 209.

¹⁸² Si veda, in tal senso, il paragrafo n. 2 dell'*Allegato* recante «efficienza ed impiego delle Forze armate», ai sensi del quale erano tutelate le notizie concernenti «*esercitazioni e manovre delle Forze armate e forme di cooperazione fra esse: incidenti durante le esercitazioni; ricognizioni di frontiera, escursioni alpine; rapporti relativi. Grado di addestramento e di allenamento del personale; situazione morale e materiale in cui possono trovarsi temporaneamente unità, equipaggi che comunque possano influire sulla loro efficienza; entità delle perdite, impiego del naviglio mercantile in guerra*».

¹⁸³ Efficacemente, v. G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 78 s.

¹⁸⁴ In senso apertamente aderente alla logica del *salus rei publicae suprema lex esto* si veda Cass. pen., Sez. I, 24 febbraio 1970, in *Foro it.*, 1971, p. 185 ss., nella quale si è affermato che le disposizioni del R.D. 11 luglio 1941, n. 1161, costituivano «una normativa ispirata all'esigenza della preminente tutela di un superiore interesse dello Stato, che, pur imponendo, ed in più sensibile grado, limiti, non può ritenersi in contrasto con i due [...] articoli (24-25 Cost.) della Carta Costituzionale, così come non vi contrastano le norme di cui agli artt. 342 e 353 c.p.p. [...]». Peraltro, che la tutela del segreto non sia, di per sé, in contrasto con la Costituzione, [...], sembra potersi decisamente desumere dall'art. 82 della stessa Costituzione [...], con evidente esplicito riconoscimento di quei limiti di natura sostanziale e processuale, ai quali l'autorità giudiziaria è soggetta nell'esercizio della funzione giurisdizionale relativa a questioni nelle quali, direttamente o indirettamente, interferisca un segreto di Stato o qualsivoglia altro segreto tutelato dall'ordinamento giuridico». Si veda pure, poco prima, Cass. pen. Sez. III, 22 febbraio 1974, n. 329, cit.: «i principi ispiratori della tutela del segreto militare non sono contrastanti, ma pienamente concilianti con la Costituzione della Repubblica – art. 2 – in quanto la realtà dello Stato non può rifiutare valore giuridico al richiamo della tutela della collettività, che postula il sacrificio della libertà del singolo, affinché la difesa sociale, nel suo complesso, sia più efficace». Talune decise critiche alle due statuizioni riportare v. P. PISA, *Detenzione di materiale radioattivo e «segreto» militare*, cit., p. 1035 ss.

rappresentato la fonte di maggior rilievo, fino all'abrogazione espressa operata dall'art. 2268, co. 1, n. 196, D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66¹⁸⁵.

In ogni caso, la "sorte" del Regio Decreto del 1941 merita qualche precisazione ulteriore.

Difatti, ai sensi dell'art. 235, D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, si è prescritta, a chiare lettere, l'applicabilità, agli «atti, documenti, notizie, attività e beni militari», della disciplina generale in materia di segreto di Stato, contenuta nella L. 3 agosto 2007, n. 124 e negli annessi decreti presidenziali di attuazione (D.P.C.M. 8 aprile 2008 e 12 giugno 2009, nn. 7 e 8).

Si potrebbe quindi sostenere che la disciplina introdotta dalla L. 3 agosto 2007, n. 124 e dai relativi regolamenti sembrerebbe segnare il definitivo superamento della categoria del segreto militare¹⁸⁶.

Tuttavia, *ictu oculi*, già prima del varo del «Codice dell'ordinamento militare», l'*Allegato* al D.P.C.M. 8 aprile 2008 (punti 1 ss.) ha individuato – seppur in forma non tassativa – alcune "categorie di riferimento" considerate, in astratto, meritevoli di tutela attraverso l'apposizione del segreto di Stato. Tra queste, il regolamento ha incluso esplicitamente anche le materie afferenti agli interessi già protetti dal segreto militare, in forza del R.D. 11 luglio 1941, n. 1161.

A ciò si aggiunga poi che il D.P.C.M. 12 giugno, n. 7 ha richiamato espressamente negli *Allegati* annessi al provvedimento regolamentare le «materie di cui al R.D. 11 luglio 1941, n. 1161, concernente "Norme relative al segreto militare"», oggetto di classifica di segretezza «segretissimo», «segreto», «riservatissimo» e «riservato»¹⁸⁷.

In definitiva, sebbene formalmente abrogato, il riferimento esplicito al Regio Decreto riguardo alle materie da esso tipizzate consente di ritenere che tale provvedimento, pur non essendo più in vigore, sia comunque richiamato quale integrazione al contenuto delle nuove disposizioni introdotte dai decreti attuativi della L. 3 agosto 2007, n. 124, in relazione alla specifica elencazione delle materie cui si applica la tutela del segreto di Stato¹⁸⁸.

4. La ragion di Stato negli artt. 342 e 352 del codice di procedura penale pre-repubblicano.

Il ruolo della Corte costituzionale nella (ri)configurazione del segreto politico-militare

L'ossequio alla ragion di Stato nella materia del segreto di Stato trovava la propria manifestazione, anche in ambito processuale, negli artt. 342 e 352 c.p.p. del 1930, oggetto di

¹⁸⁵ Recante «Codice dell'ordinamento militare».

¹⁸⁶ Anche in considerazione del fatto che la definizione generale di "segreto di Stato" contenuta nell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124 – di cui daremo conto approfonditamente in momenti più "avanzati" della ricerca – include, fra le aree di segretezza anche la sfera del segreto militare.

¹⁸⁷ Cfr. lett. r), Allegato A; lett. q), Allegato B; lett. p), Allegato C; lett. c), Allegato D.

¹⁸⁸ In questo senso si è pronunciata anche la giurisprudenza di legittimità. Nel valutare se l'attività di addestramento militare rientrasse o meno tra le materie qualificabili come riservate e in relazione alle quali la relazione dell'obbligo di riservatezza abbia rilevanza penale, la Suprema Corte ha stabilito che «al fine di dare adeguata risposta al quesito come innanzi posto è necessario verificare l'ambito normativo delle materie militari riservate, operazione interpretativa correttamente eseguita dalla corte di merito, che ha richiamato l'art. 235 del codice dell'ordinamento militare il quale stabilisce che il segreto sugli atti è disciplinato dalla L. 124/2007 e da decreti amministrativi della presidenza del consiglio tra i quali il d.p.c.m. n. 7 del 12.6.2009 esplicitamente rimanda, con l'allegato C), ai fini di delimitare l'ambito di riservatezza delle notizie militari, al R.D. 11.7.1941 n. 1611, atto normativo quest'ultimo abrogato dall'art. 2268, comma 1, D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66, con la decorrenza prevista dall'art. 2272, comma 1 del medesimo D.Lgs. e cioè dal 8 ottobre 2010, ma, ciò nondimeno parzialmente recuperato nella sua vigenza normativa dal richiamo legislativo appena indicato». Questo chiarimento in Cass. pen. Sez. I, 15 ottobre 2012, n. 40306, in *C.E.D. Cass.*, n. 253485-01.

scrutinio costituzionale nell'ambito delle sentenze della Corte costituzionale 14 aprile 1976, n. 82 e 24 maggio 1977, n. 86, di cui daremo conto nelle prossime righe.

In verità, già in una assai risalente pronuncia, emessa in materia di segreto amministrativo ferroviario, la Corte costituzionale aveva avuto modo di prendere posizione, sia pure in via incidentale, sulla disciplina *ex art.* 352 c.p.p. Da tale analisi, la Corte desumeva che «le regole generali apprestano» ai segreti ivi richiamati «una protezione che non esclude una indagine del giudice sulla fondatezza della relativa asserzione», affermando altresì che il segreto militare «...per l'ordinamento generale non è protetto dall'incontrollata e incontrollabile discrezionalità dell'amministrazione competente, [...], ma subisce un sindacato giurisdizionale»¹⁸⁹.

Un'affermazione di tale portata, tuttavia, risultava smentita *de iure condito* dal testo stesso dell'art. 352 c.p.p., nel quale sarebbe stato vano cercare traccia di una «indagine del giudice» sul merito dell'opposizione del segreto, tale da configurarsi come un effettivo «sindacato giurisdizionale». Né, d'altronde, sarebbe stato possibile attribuire a tale affermazione il valore di un insegnamento interpretativo, trattandosi di un *obiter dictum*, destinato a esaurire la propria rilevanza esclusivamente nell'ambito della motivazione¹⁹⁰.

Prima di procedere con l'analisi della giurisprudenza costituzionale sviluppatasi in tema di segreto politico-militare, non appare superfluo soffermarsi brevemente sul contenuto delle due previsioni codicistiche appena richiamate, nella loro versione precedente alla riforma introdotta dalla L. 24 ottobre 1977, n. 801. Tali disposizioni garantivano, infatti, l'inviolabilità del segreto rispetto all'attività investigativa del giudice penale¹⁹¹.

La norma chiave era l'art. 352, co. 2, c.p.p.¹⁹², dettata in materia di testimonianza, dalla quale emergeva, «a pena di nullità», il divieto di interrogatorio per i pubblici ufficiali, gli impiegati e gli incaricati di pubblico servizio «*sui segreti politici o militari dello Stato o su altre notizie che palesate [potessero] nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato medesimo*».

Il magistrato quindi non era autorizzato nemmeno a tentare di ottenere la deposizione su tali materie. Qualora avesse indotto i soggetti indicati dalla norma a deporre sarebbe concorso con essi nel reato di rivelazione di segreti di Stato o di notizia di cui sia stata vietata la divulgazione (artt. 261 e 262 c.p.), quantomeno nella forma colposa.

¹⁸⁹ Sent. 3 giugno 1966, n. 53, cons. in dir. n. 4, in *Giur. cost.*, 1966, p. 858 ss., con nota di V. GREVI, *I limiti del segreto sugli atti delle inchieste amministrative conseguenti ai sinistri ferroviari*, e in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1966, p. 1057 ss., con nota di G. TRANCHINA, *Veramente incostituzionale la norma che consentiva di trasmettere all'autorità giudiziaria gli atti delle inchieste sui sinistri ferroviari anche nella parte contenente accertamenti di fatto?*.

¹⁹⁰ In tal modo, sembrava affermarsi (in linea teorica) l'inammissibilità di ostacoli giurisdizionali nella valutazione del segreto, delineando un'apertura verso un approccio critico, svincolato da aprioristiche sopravvalutazioni dei limiti imposti dalla segretezza. In ultima analisi, il significato più plausibile delle parole della Corte costituzionale appare quello di un auspicio, da considerarsi in una prospettiva di futura riforma.

¹⁹¹ Alcuni utili riferimenti bibliografici sulla tutela processuale del segreto politico-militare assicurata dalla disciplina di cui agli artt. 342 e 352 c.p.p. del 1930 v. G. AZZALI, *Prove penali e segreti*, cit., p. 51 ss.; G. COLLI, P. NUVOLONE, *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato nelle accezioni politico-militare e di ufficio*, cit., p. 257 ss.; G.D. PISAPIA, *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato*, cit., p. 613 ss., nonché ID, *Prova penale e segreto politico-militare*, cit., p. 422 ss.; V. PERCHINUNNO, *Limiti soggettivi della testimonianza nel processo penale*, Milano, 1972, p. 194 ss.; G. MUSIO, *Il segreto politico-militare nella prospettiva di un nuovo codice di procedura penale*, in *Ind. pen.*, 1975, p. 477 ss.; V. GREVI, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normative e questioni ancora aperte*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*, cit., p. 40 ss.; G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 29 ss.

¹⁹² «Diritto d'astenersi dal testimoniare e divieto d'esame determinati dal segreto d'ufficio».

Va inoltre osservato che il divieto imposto al magistrato istruttore o al giudice del dibattimento operava indipendentemente dall'effettiva segretezza o riservatezza delle notizie. Era sufficiente, infatti, che i soggetti interessati le ritenessero, con un apprezzamento sottratto a qualsiasi sindacato da parte del magistrato, «virtualmente nocive», qualora rivelate, per la sicurezza dello Stato e per i suoi interessi politici¹⁹³.

Nel successivo comma 3 si prevedeva che «*se l'Autorità procedente non [avesse ritenuto] fondata la dichiarazione fatta da alcuna delle predette persone*», ne avrebbe fatto «*rapporto al procuratore generale presso la corte d'appello*» che ne avrebbe informato «*il Ministro della giustizia*»; in tal caso, non si procedeva contro il testimone per il delitto di cui all'art. 372 c.p., «*senza l'autorizzazione del Ministro della giustizia*».

Analoga disposizione era dettata dall'art. 342, co. 1, c.p.p.¹⁹⁴, laddove si ammetteva che i medesimi soggetti potessero sottrarsi al dovere di esibizione di atti, documenti o qualsiasi altra cosa in loro possesso per ragioni del loro ufficio, incarico, professione o arte, qualora richiesti dall'Autorità giudiziaria. Tuttavia, era prevista un'eccezione: essi potevano rifiutare l'esibizione dichiarando per iscritto, anche senza fornire motivazioni, che si trattasse di «*segreto politico o militare, ovvero di segreto d'ufficio o professionale*». Al comma 2 si considerava poi l'eventualità che l'Autorità procedente non ritenesse fondata la suddetta dichiarazione: in tal caso, l'unica iniziativa a essa normativamente concessa era quella di provvedere «*a norma del secondo capoverso dell'articolo 352*», cioè facendone rapporto al Procuratore generale presso la Corte d'appello.

Da tali norme traspariva con chiarezza la ferma intenzione del Legislatore del 1930 di tutelare la *salus rei publicae*, non solo reprimendo le attività criminose dirette al procacciamento e alla rivelazione del segreto – come previsto dalla capillare casistica degli artt. 256-263 c.p. –, ma anche precludendo ogni indagine giurisdizionale che, nel tentativo di accertare una *notitia criminis*, potesse potenzialmente infrangere quella cortina di segretezza eretta dallo Stato, per il tramite dei suoi organi politici e militari, su specifici “affari”.

Riusciva arduo allora stabilire fino a che punto gli artt. 342 e 352 c.p.p. si adeguassero allo spirito del dettato costituzionale.

Non sembrava confutabile che l'impossibilità di sindacato giurisdizionale sull'opposizione del segreto politico-militare da parte della Pubblica amministrazione in sede di esibizione documentale o di esame testimoniale si risolvesse invero nella soggezione del giudice penale al *placet* dell'Esecutivo, arbitro assoluto di ciò che doveva essere coperto da segreto.

Si trattava, *de facto*, di un “privilegio” offerto dalla normativa processuale del tempo alla volontà dell'amministrazione in tema di segreto. In tal modo, la disciplina processuale giunta all'attenzione della Corte costituzionale attribuiva all'Autorità di governo l'assoluta prerogativa di fungere da giudice esclusivo delle dichiarazioni relative al segreto.

La concezione autoritaria dei rapporti fra apparato amministrativo e altri poteri costituzionali imponeva quindi ogni deferenza all'interesse dello Stato inteso quale espressione svincolata da ogni controllo della collettività e giudice unico dei propri interessi. In definitiva, la normativa del codice di rito inerente al segreto politico-militare alterava l'equilibrio e l'equidistanza fra

¹⁹³ V. MANZINI, *Trattato di diritto processuale italiano*⁶, vol. III, G.D. PISAPIA (a cura di), Torino, 1970, p. 348 s.

¹⁹⁴ «*Dovere di esibizione da parte dei pubblici ufficiali e di altre persone*».

ordine giudiziario e potere esecutivo a tutto vantaggio di quest'ultimo, ledendo, in tal modo, anche l'interesse, pur sempre collettivo, allo svolgimento della giurisdizione.

La filosofia accentratrice del regime non poteva non esaltare quindi «l'autoprotezionismo» dello Stato autoritario da ogni ingerenza esterna, fosse anche quella del giudice penale cui era demandato il compito di attuare «un interesse non meno statuale di quello al segreto»¹⁹⁵.

4.1 La sentenza 14 aprile 1976, n. 82: i “primi passi” verso l’“investitura” costituzionale del segreto di Stato

Un primo contributo alla chiarificazione del concetto di “segreto di Stato” in ottica costituzionalmente orientata e dei relativi interessi tutelati proviene dalla sentenza della Corte costituzionale 14 aprile 1976, n. 82¹⁹⁶.

Tale pronuncia è intervenuta in un contesto privo di una legge organica in materia di segreto di Stato, per esprimere, per la prima volta, un giudizio di legittimità costituzionale sugli artt. 342 e 352 c.p.p. del 1930¹⁹⁷, che facevano riferimento, in modo alternativo, sia al segreto politico che al segreto militare¹⁹⁸.

Il ragionamento condotto dalla Corte costituzionale appare tuttavia assai poco soddisfacente e caratterizzato da un approccio marcatamente formalistico, probabilmente dettato dal timore di creare un vuoto normativo. Essa difatti, evitando discorsi “di sostanza”, ha imboccato la via certamente meno impervia, del rigore formale, evitando accuratamente, non senza qualche forzatura, di entrare nel merito della maggior parte degli interrogativi sollevati dal rimettente¹⁹⁹.

La Corte ha optato quindi per una decisione di inammissibilità, decidendo nel merito la sola questione – tutto sommato marginale rispetto alla vasta problematica del segreto di Stato – relativa alla necessità che, per il proseguimento del procedimento penale, l'autorizzazione a procedere per il delitto di falsa testimonianza (art. 372 c.p.) nei confronti dei soggetti che rifiutino di testimoniare opponendo il segreto politico-militare, fosse rilasciata dal Ministro di Grazia e Giustizia²⁰⁰.

¹⁹⁵ In termini efficaci G. MUSIO, *Il segreto politico-militare di fronte alla Corte costituzionale*, cit., p. 591.

¹⁹⁶ In *Giur. cost.*, 1976, p. 469 ss.

¹⁹⁷ La decisione scaturiva dalla riunione di due giudizi di legittimità costituzionale promossi da due diverse ordinanze. Con ordinanza emessa il 5 ottobre 1973, durante un procedimento penale contro ignoti per accertare le responsabilità ai sensi dell'art. 659 c.p. per il disturbo alle occupazioni e al riposo delle persone causato dal fenomeno acustico del “bang supersonico” prodotto dagli aerei militari in volo sulla città, il pretore di Verona sollevò, facendo riferimento agli artt. 101 e 104 Cost., una questione di legittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 c.p.p. Con altra ordinanza, emessa l'11 giugno 1974, il giudice istruttore del tribunale di Ravenna, sollevò analoga questione di legittimità costituzionale degli artt. 342 e 352, co. 3, c.p.p. per contrasto con gli artt. 3, 24, 28, 52, co. 3, 101, 102, 103, 111-113 Cost., nel corso di un procedimento penale in cui era stato opposto il segreto militare sul relitto di un velivolo.

¹⁹⁸ Un'ampia disamina dei profili processuali del segreto emersi nel giudizio costituzionale in G. MUSIO, *Il segreto politico-militare di fronte alla Corte costituzionale*, cit., p. 588 ss.

¹⁹⁹ A tal proposito, in senso critico, v. G. MUSIO, *Il segreto politico-militare di fronte alla Corte costituzionale*, cit., p. 589. Secondo l'A., ciò sarebbe imputabile al fatto che «si sia voluto riconfermare l'interesse dello Stato nell'antico ruolo di legge suprema e inderogabile, approfittando di alcune debolezze e confusioni delle ordinanze di rinvio». Critico sul punto altresì V. GREVI, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normative e questioni ancora aperte*, cit., p. 66.

²⁰⁰ Secondo le parole della Corte, «... l'asserita illegittimità costituzionale dello stesso art. 342, terzo comma, nella parte in cui, attraverso il rinvio all'ultimo comma dell'art. 352, subordina il proseguimento dell'azione penale alla autorizzazione a procedere del Ministro di grazia e giustizia [...] è l'unica questione direttamente rilevante nel giudizio a quo» (sent. 14 aprile 1976, n. 82, cons. in dir. n. 3).

Sebbene solo sommariamente, un passaggio della sentenza appare pertinente alla presente analisi, nella parte in cui la Corte ha fornito una definizione di “segreto militare”, la cui decodificazione può essere ricavata dall’art. 86 c.p.m.p., che lo riconduce, come ricordato dalla stessa Corte, alla «forza, [al]la preparazione o [al]la difesa militare dello Stato».

La focalizzazione sul segreto militare e non su quello politico ha condizionato le argomentazioni e gli approdi interpretativi della Corte.

Per i giudici costituzionali, tale tipologia di segreto esprime 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». Di conseguenza, hanno ritenuto giustificabile una graduazione e una differenziazione della disciplina delle varie specie di segreto in funzione della rilevanza degli interessi cui ineriscono, «toccando il grado più alto quando sia in giuoco il segreto militare vero e proprio». Detto interesse peraltro assume un rango tale da essere «presente e preminente su ogni altro in tutti gli ordinamenti statali, quale ne sia il regime politico»²⁰¹.

Dunque, la forza, la preparazione e la difesa militare dello Stato sono sottoponibili a segretazione in quanto rispondenti alla tutela dell’integrità territoriale e dell’indipendenza dello Stato, specificamente dello Stato-comunità, oggetto di copertura costituzionale nell’art. 52 Cost., che solennemente «proclama la difesa della Patria “sacro dovere del cittadino”»²⁰².

Sotto questo profilo, si ritiene quindi che il fondamento costituzionale del segreto militare vada prioritariamente individuato nell’art. 52 Cost., che, nel rivestire di sacertà laica la difesa della Patria da aggressioni di altri Stati, è diretto a preservare l’esistenza dello Stato. La segretazione di notizie che potrebbero potere in pericolo la conservazione stessa della macchina statuale sul piano militare esterno è quindi, in questo senso, un specificazione di un obbligo di difesa imposto a livello costituzionale.

È evidente che, con tali considerazioni, la Corte si è posta, sebbene non lo abbia dichiarato esplicitamente, sulla via di giustificare il segreto militare attraverso un giudizio di comparazione tra interessi costituzionalmente tutelati. È altresì evidente che, adottando tale argomentazione, la Corte ha delimitato l’ambito del segreto militare, la cui tutela è ritenuta legittima esclusivamente se volta a garantire la sicurezza esterna dello Stato, escludendo la protezione di generici interessi politici interni o internazionali.

Secondo la lettura sposata dalla primissima giurisprudenza costituzionale, il segreto riguarda *solo* la sicurezza esterna dello Stato. Sarebbe così privo di copertura costituzionale il segreto finalizzato alla protezione dei valori propri dell’ordinamento costituzionale democratico.

²⁰¹ Sent. 14 aprile 1976, n. 82, cons. in dir. n. 5. La Corte costituzionale connette quindi la *salus rei publicae* non già a un’ineffabile entità impersonale, ma a una pluralità di istanze individuali, che riflettono le dinamiche dello Stato-comunità.

²⁰² Sent. 14 aprile 1976, n. 82, cons. in dir. n. 5.

4.2 Il segreto di Stato un anno dopo: la sentenza 24 maggio 1977, n. 86 quale pronuncia “di sistema”

Con maggiore attenzione, nel c.d. “caso Sogno”, la Corte ha sviluppato la medesima linea argomentativa con la sentenza 24 maggio 1977, n. 86²⁰³, nel tentativo di “sistematizzare” la materia del segreto di Stato e gli equilibri istituzionali che ne governano l’operatività.

In questa pronuncia, la Corte ha offerto un fondamento costituzionale più ampio per il segreto di Stato, proponendo una lettura democratica dell’istituto, nella sua specifica funzione di limite all’attività giurisdizionale di accertamento dei reati²⁰⁴.

La sentenza in esame ha costituito una vera e propria “svolta” nella storia repubblicana del segreto di Stato. Ancora oggi, infatti, essa è considerata un punto di riferimento fondamentale sia per la definizione sostanziale dei confini del segreto di Stato, sia per il suo inquadramento nell’ambito della forma di governo parlamentare²⁰⁵.

A distanza di poco più di un anno dalla prima statuizione in materia, la Corte è quindi intervenuta, rievocando il proprio precedente, cristallizzandone i principi ed espandendone la portata applicativa sotto ulteriori profili per il tramite del bilanciamento scalare dei valori consacrati nella Costituzione. In tal senso, ha quindi continuato l’opera di specificazione e delimitazione del segreto – non solo militare, ma anche politico – costituzionalmente ammissibile.

Anche in questo caso, l’occasione offerta alla Corte per pronunciarsi sul tema concerneva il riflesso processuale del segreto politico-militare, come risultante dagli artt. 342 e 352 c.p.p., ma la Corte ha esteso il discorso e investito anche l’aspetto sostanziale del segreto politico-militare.

Non si può, in ogni caso, negare che la sentenza in esame presenti alcune storture²⁰⁶.

Ma si proceda per ordine.

Sebbene l’incidente di legittimità costituzionale fosse stato sollevato in relazione alle norme processuali appena citate – volte ad apprestare una normativa di sbarramento all’esercizio della funzione giurisdizionale, in rapporto agli artt. 101, 102 e 112 Cost. – i giudici costituzionali

²⁰³ In *Giur. cost.*, 1977, p. 696 ss. Si è trattato di una sentenza manipolativa, secondo A. ANZON DEMMIG, *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte costituzionale*, cit., p. 866. Per dei primissimi commenti al *decisum* in discorso si vedano G. VASSALLI, *Tra equilibrio e prudenza*, in *Il giorno*, 25 maggio 1977 e S. RODOTÀ, *Segreti di Stato*, in *La Repubblica*, 26 maggio 1977.

La decisione costituzionale scaturiva dalla riunione di due giudizi di legittimità costituzionale sugli articoli 342 e 352 c.p.p., limitatamente alla parte relativa al segreto politico-militare, in relazione agli artt. 101, 102 e 112 Cost. Tali giudizi sono stati promossi con ordinanze emesse il 5 e il 24 maggio 1976 dai giudici istruttori dei tribunali di Torino e Roma nell’ambito di un procedimento penale che riguardava il reato di cospirazione politica mediante associazione, addebitato all’ex partigiano Edgardo Sogno e ad altri soggetti.

²⁰⁴ La tematica giuspubblicistica del rinvenimento del fondamento costituzionale del segreto di Stato ha lungamente impegnato la dottrina costituzionalistica. Per un’accurata ricostruzione dell’intero dibattito si veda la recente indagine di V. PUPO, *Segreto di stato e democrazia nell’Italia repubblicana*, cit., p. 119 ss. Nella dottrina penalistica, *amplius*, v. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 203 ss.

²⁰⁵ Cfr. E. RINALDI, *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016, p. 81.

²⁰⁶ Se non, addirittura, sia intrisa di «contraddizioni e di errori». Così si esprime A. BALDASSARRE, *La fine di un vecchio feticcio*, in *La rinascita*, 1977, p. 9.

Un aspetto biasimato dalla dottrina costituzionalistica con ampie argomentazioni, sul quale non ci soffermiamo, concerne la mancata attenzione da parte della Corte del problema relativo alla posizione del singolo cittadino e quello relativo alla tutela del diritto all’opinione pubblica a essere informato circa le vicende sulle quali può essere apposto il vincolo del segreto. Il problema è scandagliato da F. PIZZETTI, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*, cit., p. 96 ss.

hanno ritenuto, in apertura, che la questione non potesse essere «convenientemente risolta» senza delimitare con la maggiore esattezza possibile, sotto il profilo obbiettivo, il contenuto del segreto politico-militare, in modo da offrire di esso un'immagine che fosse conforme ai principi della Costituzione repubblicana²⁰⁷.

La Corte ha mostrato consapevolezza sul fatto che quando si parla di segreto politico-militare quale impedimento assoluto all'accertamento dei reati «si pone necessariamente un problema di raffronto o di interferenza con altri principi costituzionali», sicché occorre fornire un'interpretazione quantomai rigorosa, la quale deve essere armonizzata e inquadrata nell'odierno assetto costituzionale. Ebbene, nel delineare un limite *teleologico*, i giudici costituzionali hanno stabilito che un «principio di segretezza che possa resistere anche dinanzi ad altri valori costituzionali, [...], deve, [...], trovare, a sua volta, fondamento e giustificazione in esigenze anch'esse fatte proprie e garantite dalla Costituzione e che possano essere poste su un piano superiore»²⁰⁸.

Tuttavia, riteniamo che la Corte, nel perimetrare il concetto di segreto politico-militare, avrebbe dovuto sollevare dinanzi a sé stessa la questione di legittimità costituzionale delle norme penali sostanziali – artt. 256 ss. c.p. – dalle quali tale concetto trae la sua principale origine. È opportuno sottolineare difatti che la sfera di segretezza tutelata in sede processuale, attraverso gli artt. 342 e 352 c.p.p. del 1930, derivava direttamente da quella protetta dalle norme di diritto penale sostanziale²⁰⁹.

Se quindi la Corte avesse seguito questa strada, avrebbe potuto elaborare un'unica *actio finium regundorum* del segreto politico-militare valevole tanto per le previsioni di diritto penale sostanziale quanto per quelle di diritto processuale. In tale contesto, avrebbe potuto allora conferire un'investitura costituzionale all'ambito del segreto tutelato nel codice penale che – come noto – opera a copertura anche dell'indecifrabile categoria dell'«*interesse politico, interno o internazionale, dello Stato*»²¹⁰.

Bisogna chiedersi, a questo punto, quali siano le esigenze in grado di prevalere su altri interessi pure costituzionalmente rilevanti. Occorre interrogarsi allora sul fondamento della legittimazione costituzionale del segreto politico-militare.

Al riguardo, la Corte ha preso le mosse da due interessi costituzionali fondamentali: la difesa della Patria (art. 52 Cost.) e la sicurezza nazionale (art. 126 Cost.)²¹¹.

²⁰⁷ Sui profili processuali emersi nel giudizio costituzionale ci limitiamo a rinviare a V. GREVI, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normative e questioni ancora aperte*, cit., p. 69 ss.

²⁰⁸ Sent. 24 maggio 1977, n. 86, cons. in dir. n. 5.

²⁰⁹ Siamo qui d'accordo con quanto sostenuto criticamente da A. ANZON DEMMIG, *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte costituzionale*, cit., p. 868. La visuale prospettica si allarga quindi dal puro ambito processuale per investire l'intera problematica del raffronto dell'istituto del segreto di Stato coi principi di rango costituzionale.

²¹⁰ Appare quindi non irrazionale quanto sostenuto ancora una volta da A. ANZON DEMMIG, *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte costituzionale*, cit., p. 868 s., per la quale l'espunzione delle norme di diritto penale sostanziale dal ragionamento della Corte comporterebbe la conclusione paradossale di ritenere esistenti due nozioni di segreto politico-militare: una, più estesa, e costituzionalmente illegittima, operante nell'ambito del codice penale; l'altra, più ristretta, e costituzionalmente corretta, operante nel processo penale.

²¹¹ Nella sentenza, in primo luogo, la Corte ha precostituito il parametro di giudizio, seguendo la tecnica giuridica del raffronto fra diverse situazioni costituzionalmente protette, graduandole su una scala di priorità. Adeguando successivamente tale parametro alle argomentazioni, la Corte ha riconosciuto la «primazia» dei beni costituzionali della difesa della Patria (art. 52 Cost.) e della sicurezza nazionale (art. 126 Cost.) rispetto a quel

Essa ha adottato, anzitutto, la definizione omnicomprensiva di “segreto di Stato”, identificandola globalmente con il “segreto politico-militare” e collegandola – come stabilito nel precedente pronunciamento – all’art. 52 Cost., letto, quest’ultimo, in combinato disposto con l’art. 87 Cost.²¹².

La Corte ha posto poi il segreto in relazione con altre disposizioni costituzionali che rappresentano «momenti imprescindibili del nostro Stato», vale a dire «la indipendenza nazionale, i principi della unità e della indivisibilità dello Stato (art. 5) e la norma che riassume i caratteri essenziali dello Stato stesso nella formula di “Repubblica democratica” (art. 1)».

Così facendo, ha ristretto il concetto di segreto politico-militare alla sola ipotesi in cui esso sia indispensabile a tutelare la sicurezza esterna e interna dello Stato nei confronti di azioni materialmente violente.

Difatti, con riferimento alle norme costituzionali richiamate, la sicurezza dello Stato non si limita alla dimensione *esterna* – connessa alla difesa militare dello Stato e alla protezione dei valori di indipendenza nazionale, unità e indivisibilità dello Stato da minacce provenienti dall’esterno²¹³ –, ma si estende anche a quella *interna*, intesa come quale «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, [...], possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato»²¹⁴. In tale ultimo senso, dunque, gli aspetti della sicurezza interna si riconnettono all’interesse alla saldezza complessiva delle istituzioni e all’inviolabilità dell’ordinamento democratico.

In sintesi, *sicurezza esterna* e *sicurezza interna*, quali beni giuridici complessi ed eterogenei, si completano nella tutela della “esistenza stessa dello Stato”, garantendo la sua stabilità sia contro le minacce esterne che contro quelle interne che minano i valori democratici e costituzionali fondamentali.

Ci si trova così innegabilmente di fronte a un sostanzioso ridimensionamento della nozione di segreto politico-militare fornita dai codici penale e di procedura penale del 1930, imperniata

valore, pur fondamentale, che in uno Stato di diritto è rappresentato dalla funzione giurisdizionale, che deve operare senza essere condizionata, se non dalla legge. Questo aspetto è attenzionato da A. SANDULLI, *Note minime in tema di segreto di Stato*, cit., p. 1200.

²¹² In tale contesto, riconoscendo alla locuzione “difesa della Patria” un significato ampio, capace di abbracciare aspetti che travalicano quelli meritevoli di protezione a scapito di principi altrettanto essenziali, la Corte ha così meglio definito i confini di tale concetto nel contesto del bilanciamento in questione. Per adempiere a tale mansione esegetica, la Corte ha fatto riferimento al concetto di difesa di cui all’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». Sul concetto in discorso già la dottrina aveva mostrato una certa convergenza nell’attribuire a esso un ambito assai ristretto, rigorosamente ancorato all’ambito dei rapporti, esterni all’ordinamento, fra la Repubblica italiana e gli altri Stati (c.d. “difesa esterna”). Cfr., al riguardo, le ricostruzioni di G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, p. 241; C. CARBONE, *I doveri pubblici individuati nella Costituzione*, Milano, 1968, p. 123; C. CHIOLA, *L’informazione nella Costituzione*, Padova, 1973, p. 120.

²¹³ Per tale inquadramento della dimensione esterna della sicurezza statuale a partire dalla sentenza costituzionale P. PISA, *Il segreto di Stato di fronte alla Corte costituzionale: luci ed ombre in attesa della «riforma»*, cit., 1210. Questo profilo della sicurezza statuale è strettamente connesso alla capacità dello Stato di difendersi da attacchi stranieri, conflitti militari e altre aggressioni esterne che potrebbero mettere a rischio la sovranità nazionale e la continuità dello Stato nella sua proiezione internazionale.

²¹⁴ Il versante interno della sicurezza concerne allora la protezione dello Stato da minacce interne che possano mettere in pericolo la stabilità politica e i principi democratici su cui si fonda la Repubblica italiana. La sicurezza interna include quindi la salvaguardia dell’ordine democratico, dell’integrità istituzionale e dell’unità del Paese, oltre a proteggere l’assetto costituzionale da eventuali attività violente o eversivo-soversive.

com'era sulla tutela indifferenziata di qualsiasi interesse politico statale, di ordine interno e internazionale. E si tratta, a nostro avviso, di una ridefinizione non avente una portata ermeneutica confinata alle sole norme processuali impugnate, ma che investe anche il tessuto sostanziale del segreto di Stato²¹⁵.

Vi sono tuttavia due precisazioni *in negativo* opportunamente segnalate dal Giudice delle leggi.

Anzitutto, la Corte esplicitamente ha affermato che gli interessi istituzionali giustificativi del segreto «devono attenere allo Stato – comunità e, di conseguenza, rimangono nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sorreggono».

La segretezza quindi non può essere legittimamente utilizzata per perseguire obiettivi o strategie di parte, siano essi riconducibili a un partito politico, a un organo dello Stato o a qualsiasi altro centro di potere o interesse. La sicurezza dello Stato deve difatti coincidere con la salvaguardia dello Stato-comunità e non può essere riconducibile a logiche di indirizzo politico o di «corpi separati»²¹⁶.

Nel caso in cui il segreto politico interno venga utilizzato a esclusivo vantaggio del Governo, la sua opposizione deve essere qualificata come un abuso, e il giudice ha il potere e il dovere di non fermarsi dinanzi a tale ostacolo.

La seconda precisazione – su cui ci riserviamo di ritornare più compiutamente – attiene all'esclusione della legittimità del segreto quando lo stesso sia «allegato per impedire l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale»²¹⁷.

La locuzione «fatti eversivi dell'ordine costituzionale» rappresenta una sintesi emblematica dei valori che costituiscono il fondamento del segreto di Stato e, al contempo, di quelli che con esso risultano in insanabile contrasto. Essa concretizza, nel caso specifico, il principio dell'*ontologica non opponibilità* del segreto all'accertamento giudiziario, quale diretta conseguenza della sua *ontologica non apponibilità*. Tale formulazione, recepita direttamente dal Legislatore, ha finito poi per consolidarsi nel tempo, divenendo un elemento traluzio della disciplina in materia.

Se la sicurezza dello Stato costituisce quindi il fine da presidiare, il segreto, nel senso e all'interno dei limiti evidenziati, ne rappresenta uno strumento di tutela. Per la Corte, tuttavia, la relazione tra questi due concetti non può essere giudicata in astratto. Al contrario, richiede una valutazione concreta, caso per caso, fondata su un «ragionevole rapporto di mezzo a fine»²¹⁸.

Certamente, l'individuazione dei fatti, degli atti e delle notizie da mantenere segreti in quanto riguardanti la sicurezza dello Stato è, secondo le argomentazioni della Corte, frutto di

²¹⁵ Del resto, la compenetrazione e simmetria delle nozioni di rango sostanziale e processuale del segreto di Stato sono troppo evidenti, oltre che logiche, per potere ipotizzare una lettura restrittiva della decisione costituzionale in parola.

²¹⁶ Così, efficacemente, A. SANDULLI, *Note minime in tema di segreto di Stato*, cit., p. 1202.

²¹⁷ Basta qui ritenere che l'inciso riportato rappresenta la prima presa di posizione giuridicamente rilevante del problema del c.d. "segreto illegale", finora del tutto sconosciuto nel sistema penale italiano.

²¹⁸ Sent. 24 maggio 1977, n. 86, cons. in dir. n. 5. È il principio di proporzionalità a imporre di adottare un atto che non superi quanto è opportuno e necessario per raggiungere lo scopo prefissato. La proporzionalità, quindi, si configura come la misura del potere, in relazione all'equilibrio tra mezzo e fine. Essa implica l'idoneità e l'adequazione della misura rispetto all'obiettivo da raggiungere, la sua necessità ed essenzialità, e infine la proporzione rispetto al fine, evitando che l'atto ecceda ciò che è necessario per tutelare determinati interessi.

una valutazione complessa e ampiamente discrezionale, «e, più precisamente, di una discrezionalità che supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la *salus rei publicae*»²¹⁹.

In tal senso, un ulteriore aspetto della sentenza che desta perplessità, per i possibili riflessi sul piano del diritto penale sostanziale, riguarda la qualificazione dell'attività di apposizione del segreto politico-militare.

Sebbene i giudici costituzionali hanno evitato di riconoscerlo espressamente, dalla motivazione sembra emergere che gli atti di classificazione di segretezza possano essere considerati veri e propri atti politici²²⁰.

Ciò solleva una questione di straordinaria rilevanza penalistica, in particolare con riferimento ai delitti aventi come oggetto materiale le notizie riservate, evidenziando le criticità legate all'ipotesi di norme penali in bianco che rimandano, per la specificazione di un elemento della fattispecie criminosa, non ad atti amministrativi, ma ad atti politici. Atti, quest'ultimi, che risultano sostanzialmente sottratti al controllo giurisdizionale e concettualmente inadatti a essere definiti e delimitati dalla legge²²¹.

Peraltro, il riconoscimento del carattere ampiamente discrezionale nell'individuazione concreta delle notizie la cui segretezza risulti necessaria per la tutela dei supremi interessi della difesa della Patria e della sicurezza nazionale sembra implicare che la Corte abbia adottato una totale «soggettivizzazione» del segreto di Stato. Tale impostazione, però, solleva non trascurabili problematiche di natura costituzionale, che incidono significativamente sulla disciplina sostanziale del segreto²²².

A questo punto, nel ragionamento della Corte, si sono profilate due questioni fondamentali, al fine di operare un equilibrato bilanciamento tra interessi e poteri: la prima concerne la competenza a stabilire in via definitiva quando il segreto risulti necessario; la seconda riguarda le modalità e le possibilità di controllo sulle determinazioni adottate dalle Autorità competenti.

Quanto al potere qualificato a disporre il segreto, la Corte lo ha ravvisato nell'Esecutivo.

In un sistema costituzionale che come quello italiano si fonda, nei rapporti Parlamento-Governo, sui principi dello Stato parlamentare (artt. 94 e 95 Cost.), la difesa esterna e interna dello Stato e delle istituzioni contro ogni tipi di aggressione violenta sono compiti propri – essenziali e vitali – del Governo, il quale risponde politicamente al Parlamento del suo operato istituzionale²²³.

²¹⁹ Sent. 24 maggio 1977, n. 86, cons. in dir. n. 6.

²²⁰ Ne è fermamente convinto A. BALDASSARRE, *La fine di un vecchio feticcio*, cit., p. 9.

²²¹ Solleva condivisibilmente il problema A. ANZON DEMMIG, *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte costituzionale*, cit., p. 869.

²²² Si pensi – come segnala P. PISA, *Il segreto di Stato di fronte alla Corte costituzionale: luci ed ombre in attesa della «riforma»*, cit., 1210 – al rispetto del principio di riserva di legge in materie penale sancito all'art. 25, co. 2, Cost.

²²³ Sent. 24 maggio 1977, n. 86, cons. in dir. n. 7. Non è neppure pensabile una gestione parlamentare dello Stesso, e dunque una sua «cogestione» fra maggioranza e opposizione. Il ruolo istituzionale in Parlamento delle forze estranee al Governo fa apparire difatti a prima vista assurda e inaccettabile una simile ipotesi. La realizzazione della quale potrebbe produrre, al limite, specialmente nella materia della segretezza, effetti perversi. Sulla problematica di carattere costituzionale che suscita la scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri quale organo competente a decidere in ordine alla necessità del segreto v. A. SANDULLI, *Note minime in tema di segreto di Stato*, cit., p. 1203 s. Commenta criticamente tale segmento interpretativo della sentenza costituzionale anche M. RODRIGUEZ, *Segreto di Stato e servizi di sicurezza nella legge di riforma*, in *Dir. soc.*, 1978, p. 170. Il sistema così congegnato dalla sentenza costituzionale finisce quindi per privilegiare, nella gestione, del segreto di Stato,

In definitiva, allora, con riferimento ai problemi attinenti alla sicurezza nazionale – che assume un ruolo apicale nelle attività di carattere pubblico –, «nel momento nel quale si tratta di adottare le decisioni definitive e vincolanti non può non intervenire chi è posto al vertice della organizzazione governativa, deputata a ciò in via istituzionale», e precisamente il Presidente del Consiglio dei Ministri²²⁴.

Il secondo aspetto della questione, introduttivo del profilo processuale della sentenza, riguarda la necessità di valutare se il c.d. “sbarramento” all’esercizio del potere giurisdizionale possa considerarsi conforme al nostro sistema costituzionale. Proprio su tale delicato quesito, la posizione della Corte è apparsa improntata a un’eccessiva cautela, presumibilmente dettata dal timore di generare un vuoto legislativo che avrebbe potuto derivare da una declaratoria di illegittimità costituzionale dell’intero sistema processuale di tutela del segreto di Stato²²⁵.

Di fronte al problema di stabilire come la Costituzione affronti il bilanciamento tra l’interesse alla sicurezza dello Stato e quello della funzione giurisdizionale nei casi in cui tali interessi vengano a confliggere, la Corte ha esordito affermando che «la sicurezza dello Stato costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca, [...], la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione»²²⁶.

Dunque, innanzi a un interesse – diremmo noi *super-primario* – quale la “sicurezza dello Stato”, altri beni giuridici sovraindividuali pure di investitura costituzionale, quali l’esercizio della giurisdizione²²⁷, sono destinati a soccombere in forza della necessità di presidiare la *salus rei publicae*.

Il ragionamento della Corte sembra essere guidato da una rigida scala gerarchica di valori, nella quale l’interesse alla sicurezza dello Stato detiene una prevalenza automatica, predeterminata e assoluta rispetto a tutti gli altri beni costituzionalmente protetti.

In definitiva, la sicurezza dello Stato si configura come l’unico valore costituzionale immanente all’ordinamento, ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale non bilanciabile, data la sua natura assolutamente preminente e suprema. In questo contesto, il segreto di Stato emerge come lo strumento concreto mediante il quale tale valore viene tutelato e preservato²²⁸.

l’asse Governo-Parlamento, con prevalenza del primo sul secondo e con una sostanziale estromissione del potere giudiziario. Tale rilievo critico in P. PISA, voce *Segreti di Stato (diritto penale)*, in *Noviss. dig. it., App.*, vol. VII, 1980, p. 31.

²²⁴ Da tali argomentazioni si profila quindi un primo motivo di illegittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 c.p.p. «nella parte in cui conferiscono il potere di decidere definitivamente sulla conferma o meno del segreto di Stato al Ministro di grazia e giustizia e non al Presidente del Consiglio dei ministri». Su tale conclusione, in senso critico v., ancora, A. SANDULLI, *Note minime in tema di segreto di Stato*, cit., p. 1204 s.

²²⁵ V. GREVI, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normative e questioni ancora aperte*, cit., p. 71. Già prima, sottolineava la posizione «prudente e sommamente equilibrata» della sentenza G. VASSALLI, *Tra equilibrio e prudenza*, cit.

²²⁶ Sent. 24 maggio 1977, n. 86, cons. in dir. n. 8.

²²⁷ Cfr. artt. 101-110 Cost.

²²⁸ Secondo A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell’attività di intelligence*, Torino, 2010, p. 31, incarna un principio che va oltre il significato di principio supremo: pur condividendo con i principi supremi il ruolo di valore informatore dell’ordine costituzionale, in quanto elemento che identifica e definisce l’unità politica, essa si configura come un «super valore» che non ammette la concorrenza con altri valori, nemmeno con quelli che, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, presentano la natura di principi supremi.

È innegabile, tuttavia, che, una volta sancita in linea di principio la non cedevolezza dell'interesse alla sicurezza, tutelato dal segreto, rispetto all'interesse al regolare svolgimento della giurisdizione statale, il problema risultava tutt'altro che risolto. Restava infatti da verificare se fosse costituzionalmente ammissibile che il controllo sulla fondatezza dell'opposizione del segreto, nell'ambito del processo, non solo fosse completamente sottratto all'Autorità giudiziaria, ma fosse altresì demandato ai vertici del potere esecutivo, attraverso un meccanismo che non lasciava alcun margine di sindacabilità delle valutazioni espresse. Un congegno, questo, che non garantiva in alcun modo che il segreto di Stato fosse utilizzato esclusivamente per proteggere interessi istituzionali legati allo Stato-comunità, nettamente distinti da quelli del Governo e dei partiti che lo sostengono.

In proposito, la Corte non ha ritenuto di poter approfondire l'indagine nel senso qui prospettato. Si è invece "accontentata" di delineare un principio – che ha lasciato perplessi i commentatori – al tenore del quale «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»²²⁹. A quest'ultimo peraltro è inibito «di sostituirsi al potere esecutivo ed alla P.A. e, quindi, di operare il sindacato di merito sui loro atti».

Con tale impostazione, la Corte ha riaffermato la competenza esclusiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di segreto di Stato. Tuttavia, ha ommesso di approfondire se un meccanismo di tale portata, privo di qualsiasi possibilità di controllo *ab externo*, non si ponesse in contrasto con le prerogative di autonomia e indipendenza della magistratura, garantite dal dettato costituzionale.

Lo sbarramento imposto all'esercizio della giurisdizione nazionale così congegnato appare quindi confliggere con l'assetto dei rapporti tra potere esecutivo e potere giudiziario sancito dalla Costituzione. È mancata, in definitiva, una considerazione adeguata del mutamento del quadro di priorità delle esigenze dello Stato introdotto dalla Costituzione, che sovverte la gerarchia di valori sottesa alla disciplina penale della materia di rango sostanziale e processuale²³⁰.

Subito dopo la Corte si è preoccupata di aggiungere che tale ammissione non deve indurre alla sottrazione a ogni controllo dei poteri dell'Autorità governativa, ritenendosi questa «sciolta da qualsiasi vincolo», in quanto «dotata di un potere assolutamente incontrollato ed incontrollabile e, di conseguenza, del tutto irresponsabile per gli eventuali abusi». A tal fine, si impone infatti che l'Autorità politica indichi «le ragioni essenziali che stanno a fondamento del segreto», allo scopo di prevenire il più possibile la tendenza ad abusare dei propri poteri, sia

²²⁹ Occorre evitare di confondere l'attività finalizzata a tutelare le esigenze di segretezza con l'attività distinta che potrebbe essere attribuita al giudice, rivolta esclusivamente all'acquisizione di fatti e notizie a scopo probatorio. In altre parole, non si tratta di permettere all'Autorità giudiziaria di sostituirsi alle Autorità politiche competenti nella valutazione della segretezza, ma di consentirgli di verificare se sussistano effettive esigenze di segretezza, conformi alla disciplina sostanziale dell'istituto, tali da giustificare, nel caso concreto, l'impossibilità di proseguire con il procedimento giudiziario. Critico sul punto P. CARETTI, *Limiti costituzionali alla tutela del segreto di Stato*, cit., p. 836 s.

²³⁰ La Corte si è mantenuta – così ci sembra – su «posizioni di cautela o addirittura di arretratezza» rispetto alla questione della preclusione al giudice ordinario di esercitare qualsiasi forma di sindacato giurisdizionale. Le considerazioni qui riprese sono di D. SPIRITO, *Segreto di Stato e funzione giurisdizionale: bilanciamento o prevalenza di interessi?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1979, pp. 586 e 589.

per fornire all'organo giudiziario un ragionevole strumento «per accertare la competenza la competenza di chi ha opposto il segreto». Una «esenzione da responsabilità del Governo» si profilerebbe soltanto nei confronti del potere giurisdizionale, ferma restando «la responsabilità generale ed istituzionale, [...] che può essere fatta valere dal Parlamento in tutti i modi consentiti dalla stessa Costituzione»²³¹.

Sulla base di questi rilievi, la Corte ha ritenuto di poter affermare che, in materia di segreto di Stato, la «potestà dell'Esecutivo non è illimitata», traendone un motivo per eludere il tema della legittimità del vincolo opponibile dagli organi dell'Esecutivo all'attività giurisdizionale dello Stato.

In verità, la Corte, consapevole della fragilità e dell'occasionale efficacia di un simile «sindacato politico del Parlamento», ha tentato di mitigare la rigidità del sistema di rapporti tra Autorità giudiziaria e potere esecutivo delineato dagli artt. 342 e 352 c.p.p. previgenti. In tale prospettiva, ha precisato che il Presidente del Consiglio dei Ministri è tenuto a fornire al magistrato una risposta «entro un termine ragionevole» in merito all'opposizione del segreto. In aggiunta, ha stabilito che tale risposta debba contenere l'indicazione delle «ragioni essenziali» a fondamento della segretezza, introducendo così un elemento di trasparenza nel dialogo istituzionale.²³²

In conclusione, il percorso argomentativo sviluppato dalla Corte costituzionale, volto a garantire un solido fondamento costituzionale all'istituto del segreto di Stato e a promuovere una progressiva oggettivizzazione della sua natura, si è orientato chiaramente verso la considerazione dell'ordine costituzionale come oggetto primario della protezione assicurata dalla segretezza.

In tale prospettiva, la Corte ha stabilito che il segreto, lungi dall'essere uno strumento del potere, può trovare legittimazione esclusivamente nei casi in cui sia necessario salvaguardare i supremi interessi dello Stato, configurandosi come un meccanismo indispensabile per garantire la sicurezza nazionale, l'esistenza statale, la sua integrità e il suo assetto democratico. Tali valori fondamentali, che articolano la motivazione della sentenza 24 maggio 1977, n. 86, trovano protezione nei principi sanciti dagli artt. 1, 5, 52, 87 e 126 della Costituzione repubblicana.

Una lettura coordinata degli articoli richiamati evidenzia come il principio della *salus rei publicae* sia assolutamente non negoziabile, rivelando come la Carta repubblicana collochi tale principio – attinente alla preservazione dell'esistenza stessa della comunità politica intesa nella sua unità – al vertice dell'architettura costituzionale. Si tratta, chiaramente, di un valore fondante, poiché la stessa idea di Costituzione perde significato qualora venga meno la comunità politica di cui essa rappresenta la legge fondamentale. Ne discende, dunque, che, in

²³¹ In quanto «sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo» e, quindi, «sede naturale nella quale l'Esecutivo deve dare conto del suo operato rivestente carattere politico».

²³² Tali precisazioni sono state tradotte in altrettante declaratorie di incostituzionalità degli artt. 342 e 352 c.p.p. «nella parte in cui non prevedono l'obbligo di motivare il provvedimento che definitivamente decide sul mantenimento del segreto di Stato, con che rimane caducato il procedimento previsto dal secondo periodo del terzo comma dell'art. 352». Sulle ricadute processuali di tale profilo argomentativo v. V. GREVI, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normative e questioni ancora aperte*, cit., p. 73 s.

quanto strumento essenziale per garantire la sopravvivenza della comunità politica, il legame tra il segreto di Stato e la Costituzione si configura come indissolubile²³³.

Da quanto esposto finora appare evidente che il segreto di Stato resta la punta più acuminata del segreto, quella che, se male utilizzata, rischia di perforare le varie trame protettive intessute dalla Costituzione a tutela degli individui e della forma di Stato complessivamente considerata. La giurisprudenza costituzionale, per quanto finora analizzato, ha da un lato cercato di oggettivare le fattispecie del segreto di Stato, e dall'altro ha dissipato ogni dubbio sulla sua presunta incompatibilità con la Costituzione. La finalità di conservazione dello Stato attribuita al segreto di Stato, il suo articolato fondamento costituzionale e il suo riferimento a oggetti diversi, ma necessariamente riconducibili allo Stato-comunità piuttosto che allo Stato-apparato, conferiscono a questa tipologia di segreto una posizione di supremazia rispetto a tutti gli altri interessi e principi costituzionali.

In proposito, la Corte ha assunto una posizione molto incisiva, stabilendo perentoriamente in un più recente arresto giurisprudenziale che rispetto ai valori costituzionali sottesi al segreto di Stato «altri valori – pur di rango costituzionale – sono “fisiologicamente” destinati a rimanere recessivi»: è il collegamento con la *salus rei publicae* a giustificare tale preminenza²³⁴.

Il quadro normativo esaminato dalla sentenza 24 maggio 1977, n. 86 corrispondeva a quello antecedente al primo intervento riformatore del segreto di Stato.

Ancora una volta, la Corte, svolgendo un ruolo vicario rispetto al Legislatore, ma facendo attenzione a non usurparne le funzioni, non ha mancato di stigmatizzare l'atavica inadeguatezza del dato normativo di riferimento, sollecitando il Parlamento a una riforma organica della materia, della quale ha ulteriormente specificato gli ineludibili parametri oggettivi.

Tale novella è stata successivamente positivizzata nella L. 24 ottobre 1977, n. 801, sulla quale è ora necessario concentrare la nostra attenzione.

5. L'opera “incompiuta” della prima riforma del segreto di Stato: gli snodi “sostanziali” della L. 24 ottobre 1977, n. 801

Sulla scia degli insegnamenti della Corte costituzionale, il Legislatore, con il varo della L. 24 ottobre 1977, n. 801²³⁵ ha operato, nell'arco di poco tempo, una trasposizione in apparato

²³³ Cfr., per questo fondamentale rilievo, M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, in *Gnosis. Riv. it. intell. – Quaderno di intelligence “Il segreto di Stato”*, 2011, p. 15.

²³⁴ Cfr. Corte cost., sent. 23 febbraio 2012, n. 40, cons. in dir. n. 5, in *Giur. cost.*, 2012, p. 486 ss., con note di A. PACE, *Sull'asserita applicabilità all'imputato dell'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e sull'inesistenza dei “fatti eversivi” come autonoma fattispecie di reato* e A. ANZON DEMMIG, *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*.

²³⁵ Il testo normativo, sin dalla rubrica («Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato»), riflette la duplicità dei settori su cui ha inciso l'intervento del Legislatore. Sembra comunque che l'articolato releghi a una sorta di appendice al rinnovato ordinamento dei Servizi di informazione la nuova disciplina del segreto di Stato. La citata intitolazione della Legge evidenzia, difatti, come l'occasione prossima per le modifiche apportate alla tematica penalistica e processualistica del segreto di Stato sia stata, in verità, una riforma globale dei richiamati Servizi. Si soffermano, in chiave critica, su tale aspetto, per via dell'ottica riduttiva che ne traspare M. RODRIGUEZ, *Segreto di Stato e servizi di sicurezza nella legge di riforma*, cit., p. 167 e V. GREVI, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normativa e questioni ancora aperte*, cit., p. 75.

normativo dei fondamentali *dicta* – di indole sostanziale e processuale – contenuti nella sentenza 24 maggio 1977, n. 86²³⁶.

Le reiterate proposte di riforma legislativa, avanzate in varie sedi, hanno quindi condotto all'adozione della prima legge di riforma del segreto di Stato, senz'altro di grande rilevanza, pur non risultando essa del tutto chiarificatrice né pienamente soddisfacente in termini di costruzione normativa sufficientemente determinata²³⁷.

Anzitutto, iniziamo col dire che con l'emanazione della citata L. 24 ottobre 1977, n. 801, il problema già affrontato della perimetrazione degli interessi politici giustificativi del segreto di Stato sembra mutare.

Fra i commentatori della normativa si sosteneva difatti che gli interessi politici, in relazione ai quali era legittimata, ai sensi dell'art. 1, co. 2, la potestà di segretazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, fossero esclusivamente quelli sanciti in modo tassativo dalle norme costituzionali. Ciò, d'altronde, era confermato dalla stessa Legge che, in più occasioni, rimanda alla Costituzione²³⁸.

Questo diretto riferimento alle previsioni della Costituzione repubblicana escludeva quindi che il concetto elastico ed evanescente di "personalità dello Stato"²³⁹ – che per sua natura consente il riferimento anche a norme non costituzionali – potesse individuare il complesso degli interessi politici essenziali cui si vuole esclusivamente finalizzare l'operatività del segreto di Stato.

Del resto, il riferimento alle sole norme costituzionali per individuare gli interessi politici dello Stato che giustificano l'apposizione del segreto di Stato emerge chiaramente anche dall'esame dei principi generali che governano l'intero sistema penale.

²³⁶ Com'è evidente dall'indagine finora condotta, ci soffermeremo esclusivamente sulle innovazioni concernenti il risvolto sostanziale della disciplina della tutela penale del segreto di Stato. Per i profili di novità in chiave processuale si vedano gli artt. 13-17 della Legge. Rinviamo sul punto all'amplissima indagine monografica di G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 203 ss.

²³⁷ Si vedano le considerazioni critiche di taglio costituzionalistico di P. CARETTI, *Limiti costituzionali alla tutela del segreto di Stato*, cit., p. 838. Di «inevitabile indeterminatezza» parla P. BARILE, *Democrazia e segreto*, cit., p. 38, a proposito della nuova nozione di segreto di Stato positivizzata nell'art. 12, co. 1. Nonostante il notevole passo in avanti rispetto all'evanescente definizione codicistica del segreto di Stato, occorre comunque riconoscere un eccesso di genericità nell'impianto complessivo della disposizione, che oltrepassa significativamente le indicazioni della Corte costituzionale circa i limiti del segreto.

²³⁸ Tali coordinate esegetiche in S. PANAGIA, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, cit., p. 172, il quale perviene a tale conclusione facendo riferimento all'art. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri l'alta direzione, la responsabilità politica generale e il coordinamento della politica informativa e di sicurezza nell'interesse e per la «difesa dello Stato democratico» e delle «istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento». L'A. richiama, inoltre, gli artt. 4 e 6 della Legge, già ricostruiti, i quali, in relazione alle funzioni operative attribuite ai Servizi di informazione, si riferiscono a beni giuridici costituzionali di altissimo rango. Questi includono, sul piano della sicurezza interna, la tutela dello Stato democratico e delle sue istituzioni costituzionali da ogni forma di eversione, e, sul piano della sicurezza esterna, la protezione dell'indipendenza e dell'integrità dello Stato da ogni minaccia o aggressione militare. In tal modo, la sicurezza interna e quella esterna traggono il loro contenuto da un complesso di valori fondamentali che costituiscono l'ordine costituzionale dello Stato.

²³⁹ L'oggetto della tutela del segreto di Stato non può essere identificato nella «personalità dello Stato», poiché una tale categoria dogmatica rappresenta una subiettivizzazione astratta e generica di un complesso di attività statuali, ognuna delle quali richiede una tutela specifica.

In altre parole, poiché il segreto governativo, per essere efficacemente tutelato, comporta la limitazione e la compressione di altri interessi primari di rango costituzionale²⁴⁰, ciò si può giustificare unicamente se gli interessi politici da proteggere sono anch'essi di indole costituzionale e talmente rilevanti da rendere necessaria la potestà di segretazione e il sacrificio di altri valori costituzionali.

In forza di tali argomentazioni, l'interpretazione degli articoli del Codice che fanno riferimento alla tutela, mediante segreto, di ogni interesse politico statale di ordine interno o internazionale, accanto all'interesse alla sicurezza dello Stato, doveva necessariamente considerare quei valori basilari esplicitamente riconosciuti nell'ambito costituzionale come interessi politici generali dello Stato. Tali valori trovavano rilievo nel previgente art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, il quale recava una nuova definizione del segreto di Stato²⁴¹.

Con tale articolo di legge, il Legislatore ha sintetizzato, secondo una variante tutta *formale*, nella nozione unitaria di *segreto di Stato*²⁴², i due connessi profili del segreto politico e del segreto militare che, fino a quel momento, si erano affermati separatamente – come noto – all'interno del diritto penale comune e della legislazione penale militare, sia di pace che di guerra²⁴³.

In chiave contenutistica, la legge di riforma ha individuato dunque cinque sfere di segretezza²⁴⁴: 1) l'«*integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali*»; 2) la «*difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento*»; 3) il «*libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali*»; 4) l'«*indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati*» e le «*relazioni con essi*»; 5) la «*preparazione*» e la «*difesa militare dello Stato*»²⁴⁵.

Alla definizione “in positivo” di cui all'art. 12, co. 1, volta a perimetrare gli interessi giustificativi del segreto di Stato, è stata innestata, al comma 2, la clausola “in negativo”, di

²⁴⁰ Si pensi, al riguardo, alla libertà di manifestazione del pensiero e al diritto all'informazione (art. 21 Cost.), alla tutela giurisdizionale dei diritti e al diritto di difesa (art. 24 Cost.), all'esercizio dell'attività giurisdizionale (art. 101 Cost.), all'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.).

²⁴¹ Questo il tenore dell'art. 12, co. 1: «*[s]ono 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*».

²⁴² Cfr. art. 13, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801.

²⁴³ È tuttavia opportuno evidenziare che alla scomparsa *formale* del segreto militare non ha corrisposto una scomparsa *sostanziale*, giacché esso continua a permanere nel codice penale comune e in quello militare di pace e di guerra, non interessati da alcuna specifica modifica da parte della Legge in esame.

²⁴⁴ Si tratta di uno schema classificatorio in parte ancora oggi valido nel vigore della disciplina di cui all'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, di cui daremo conto successivamente.

²⁴⁵ Si precisa che i valori costituzionali appena enumerati solo in apparenza esprimono concetti semplici, rappresentando, in realtà, delle maxi-categorie che si sostanziano di «sottoinsiemi di altre categorie». Segnala tale aspetto G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, cit., p. 505, il quale avverte che anche il concetto normativamente tipizzato di «*indipendenza dello Stato*», che potrebbe apparire di più evidente significato, in realtà non può essere ristretto solo a designare la condizione di libertà dello Stato da occupazioni e soggezioni *manu militari* da parte di Potenze estere. Al contrario, secondo l'A., nel medesimo concetto potrebbero rientrare anche quelle forme di condizionamento della vita politica che scaturiscono da ingerenze esterne di natura economica, sociale e culturale.

chiara derivazione tedesca²⁴⁶, ai sensi della quale «[i]n nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale»²⁴⁷.

Di primo acchito, è stato superato il riferimento all'impalpabile categoria codicistica degli interessi politici dello Stato, resosi necessario e improcrastinabile dopo la lettura "oggettiva" del segreto di Stato fornita dalla Corte costituzionale. Tuttavia, *nella sostanza*, non risulta difficile ravvisare, anche nel nuovo quadro normativo, la persistenza dei settori "politico" e "militare" del segreto.

Procedendo a un raggruppamento, in parte differente rispetto all'elencazione legislativa, degli interessi vitali propri dello Stato-comunità, la nuova definizione del segreto statale in senso oggettivo ci sembra infatti coprire tre *species* di segretezza: il *segreto militare*, il *segreto politico interno qualificato* e il *segreto politico internazionale* non collegato a esigenze di sicurezza nazionale²⁴⁸.

La sfera di segretezza militare si riferisce alla sicurezza esterna dello Stato e presidia la sua stessa sopravvivenza, poiché, in tal caso, il segreto copre quelle notizie idonee a favorire aggressioni militari esterne – da parte di Stati, ma anche di attori non statuali –, idonee a porre in pericolo l'intangibilità territoriale da smembramenti fisici o l'autonomia politica dello Stato nella sua proiezione internazionale.

Il segreto militare, seguendo la formula normativa, concerne atti, documenti, notizie, attività e ogni altra cosa la cui divulgazione sia idonea a recar danno *a)* alla integrità dello Stato democratico; *b)* alla sua indipendenza rispetto agli altri Stati; *c)* alla preparazione e difesa militare dello Stato.

Le ipotesi *sub a)* e *b)* investono quelle notizie di «alta segretezza»²⁴⁹, la cui divulgazione potrebbe compromettere l'unità fisica dello Stato, favorendo fenomeni di secessione o di smembramento, oppure minacciare la sua unità giuridica, con il rischio di perdere la sovranità nazionale e la posizione di equiordinazione rispetto agli altri Stati della comunità internazionale, sotto il profilo della piena esplicazione della politica internazionale²⁵⁰.

Il riferimento alla «*preparazione*» e alla «*difesa militare dello Stato*»²⁵¹ – ipotesi *sub c)* – si deve leggere in maniera integrata, come se la formula dichiarasse «preparazione per la difesa

²⁴⁶ Cfr. § 93 Abs. 2 *StGB*. Vedremo nella sede più appropriata quali sono i punti di contatto fra la disciplina italiana e quella germanica.

²⁴⁷ Sul delicato profilo dell'esclusione della legittimità del segreto di Stato nei casi di apposizione per la copertura di fatti eversivi dell'ordine costituzionale dedicheremo approfondite ricostruzioni e considerazioni critiche nei luoghi opportuni (*infra*, cap. IV, parr. 2.2-2.5).

²⁴⁸ Seguiamo, in tal senso, la classificazione proposta da P. PISA, voce *Segreti di Stato (diritto penale)*, cit., p. 28.

²⁴⁹ L'espressione è ripresa da P. PISA, voce *Spionaggio II) Spionaggio politico-militare – Diritto penale*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXX, 1993, p. 3, il quale cita, come esempi di violazione del segreto tale da compromettere la sopravvivenza dello Stato, la divulgazione di piani di difesa integrati, specificamente in risposta ad attacchi con armi nucleari o convenzionali su larga scala.

²⁵⁰ Ai sensi di una diversa interpretazione segnalata da altri Autori (G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 290 e P. BARILE, *Democrazia e segreto*, cit., p. 38), la locuzione «*integrità dello Stato democratico*», rispetto alla quale opera la tutela appresta dal segreto di Stato, si rivolge alla protezione dell'organismo statale nel suo complesso e non già del solo Stato-apparato. Gli A. riferiscono quindi all'espressione in esame il significato di «conservazione del corpo sociale».

²⁵¹ La categoria di notizie di cui all'ipotesi *sub c)* riecheggia la formula «*notizie concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato*» tipizzata a più riprese nei codici penali militari (cfr. artt. 86, 86, 88, 89-bis, 90, 91, 94 c.p.m.p. e artt. 64, 67, 68, 72 c.p.m.g.). Proprio dal diritto penale militare è possibile desumere il significato da attribuire alle nozioni di "preparazione" e "difesa". La «*preparazione*» si riferisce al livello di

militare», e ciò perché la preparazione militare dello Stato è vincolata al fine della difesa nazionale e ogni altro fine è illecito²⁵².

L'intero settore della segretezza militare così interpretato risulta rispettoso del canone della determinatezza²⁵³.

Nel concludere l'esegesi di tale primo "livello di segretezza", osserviamo, infine, che ponendo a raffronto la definizione di *segreto militare* operata dal codice penale militare di pace e quella di *segreto di Stato* dell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre, n. 801, va sottolineata una differenza non trascurabile: mentre il Codice richiede un semplice rapporto di *pertinenza/concernenza* della notizia rispetto alla forza, alla preparazione o alla difesa militare dello Stato, la *species* di notizie di natura militare che danno luogo al più ampio segreto di Stato devono essere così rilevanti da *porre concretamente in pericolo*, con la loro divulgazione, la preparazione delle Forze armate e i meccanismi di difesa militare.

Come già avvertito, anche il versante politico del segreto trova riconoscimento nell'ambito dell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801.

Il segreto politico interno qualificato è posto a salvaguardia di atti, documenti, notizie, attività e ogni altra cosa la cui divulgazione sia idonea a recar danno *a)* alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a fondamento dello Stato democratico; *b)* al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali.

Il riferimento normativo *sub a)* alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a fondamento dello Stato democratico riguarda l'ambito della sicurezza interna dello Stato, non generica, ma «qualificata». Il richiamo legislativo rafforza la conclusione per cui l'apposizione del segreto è giustificata non per mere funzioni di tutela della sicurezza pubblica interna, bensì esclusivamente a protezione dei gangli politico-istituzionali dello Stato contro movimenti o piani eversivi o sovversivi interni²⁵⁴.

La rilevanza di tale ambito di segretezza risiede essenzialmente nella consapevolezza che la sicurezza complessiva dello Stato non può prescindere dalla necessità di tutela del regime istituzionale politico attraverso cui si esercita il potere sovrano, «le quali, in ultima istanza, sembrano essere l'elemento veramente caratterizzante l'ente Stato»²⁵⁵.

Anche tale sfera di segretezza appare sufficientemente determinata, e quindi in linea coi principi costituzionali²⁵⁶.

addestramento e allenamento delle truppe, alle condizioni morali e materiali delle unità o degli equipaggi, ai programmi terrestri, navali e aeronautici, alle caratteristiche costruttive dei mezzi meccanici, nonché ad eventuali deficienze, avarie o al funzionamento dei materiali in uso o in fase di sperimentazione. La «difesa», invece, comprende le fortificazioni, le postazioni di artiglieria, le basi navali, le stazioni di vigilanza costiera, gli impianti aeronautici, le basi missilistiche, le caserme, gli stabilimenti militari e gli arsenali. Tali ricostruzioni definitorie sono riprese da R. MESSINA, *I reati contro la fedeltà e la difesa militare*, in *Rass. giust. mil.*, 1987, p. 294.

²⁵² Questo correttivo ermeneutico è condivisibilmente proposto da S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., p. 89 s. e accolto da P. PISA, *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, cit., p. 53.

²⁵³ Così, P. PISA, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, cit., p. 35; G. GRASSO, *Sub art. 256 c.p.*, cit., p. 1004 e G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, cit., p. 78 s.

²⁵⁴ Cfr. P. PISA, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, cit., p. 36. Si riconduce quindi nell'alveo del segreto di Stato l'esigenza di non divulgare piani operativi elaborati a tutela dell'ordine pubblico contro trame eversive, così come le notizie riguardanti la consistenza e le modalità operative delle forze destinate alla difesa dell'ordinamento democratico.

²⁵⁵ Sono le parole di G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, cit., p. 51.

²⁵⁶ Propende per la sufficiente determinatezza di tale interesse giustificativo del segreto P. PISA, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, cit., p. 36.

In aggiunta, fra i segreti politici interni rientrano le notizie che, se rivelate, potrebbero compromettere il libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali – ipotesi *sub b)* – quali il Presidente della Repubblica, il Parlamento, il Governo, la Corte costituzionale.

Sul punto, i più attenti commentatori hanno osservato che l'interesse qui attenzionato, in ragione della sua eccessiva latitudine, potesse comprendere anche notizie non strettamente correlate alla salvaguardia del sistema democratico. Si riteneva quindi che la cortina del segreto di Stato si estendesse a interessi propri del Governo – e, in forma mediata, ai partiti che lo sostengono²⁵⁷ – o a notizie relative alla normale attività degli organi dello Stato, al riparo da interferenze esterne, ambiti che sarebbero stati più adeguatamente tutelabili tramite lo strumento del segreto d'ufficio²⁵⁸.

Peraltro, nel vagliare la formulazione non tassativa di tale interesse, la dottrina sottolineava la possibilità di un'interpretazione estensiva, capace di includere anche il cosiddetto «segreto funzionale»²⁵⁹, preposto al fine di garantire il libero svolgimento delle funzioni degli organi costituzionali da interferenze esterne di organi di altri apparati statuali²⁶⁰.

Si è allora proposto che solo le attività degli organi costituzionali mirate, almeno in parte, alla tutela della sicurezza dello Stato fossero meritevoli della protezione rafforzata offerta dal segreto di Stato, rifacendosi ai criteri guida stabiliti dalla Corte costituzionale.

Tuttavia, neppure l'interpretazione proposta per restringere l'applicazione della locuzione normativa, evitando accezioni troppo estensive e potenziali profili di incostituzionalità, risultava priva di criticità. Limitare l'alveo applicativo del segreto di Stato alla sola attività degli organi costituzionali nel contesto della sicurezza statale avrebbe comportato, infatti, uno

²⁵⁷ In tal modo, la norma veniva a confliggere con quel fondamentale passaggio argomentativo in cui la Corte costituzionale ha deciso che gli interessi istituzionali giustificativi del segreto di Stato appartengono allo Stato-comunità, restando nettamente distinti da quelli del Governo e delle forze politiche che lo sostengono. Relativamente al Governo, ci si interroga poi se debbano considerarsi coperti da segreto di Stato anche gli atti dei singoli ministri, e dunque se possa configurarsi un vero e proprio segreto "ministeriale". Altra dottrina ha poi ritenuto di potere includere in tale ambito di segretezza il segreto delle Camere. A tal proposito, infatti, le Camere possono ricevere in segreto notizie riservate dal Governo o discutere modalità preparatorie o attuative di determinati indirizzi politici. Allo stesso modo, il Consiglio dei Ministri può mantenere segrete alcune sue decisioni proprio per evitare che rivelazioni intempestive compromettano il risultato. I due temi qui solo accennati dilaterrebbero oltremodo la nostra indagine. Rinviamo sul punto, rispettivamente, a U. ROSSI MERIGHI, *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, Napoli, 1994, p. 63 ss. e a F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 89.

²⁵⁸ Critici sulla formulazione del riferimento all'interesse al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali P. PISA, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, cit., p. 36 ss.; F. PIZZETTI, *Principi costituzionali e segreto di Stato*, cit., p. 104; F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 89; E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 112 s.; G. PITRUZZELLA, voce *Segreto*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXVIII, 1989, p. 5 s. Inoltre, non era agevole identificare con precisione quali fossero gli organi qualificabili dalla Legge come «costituzionali». *Contra*, secondo una voce isolata della dottrina costituzionalistica, la previsione legislativa non era del tutto priva di valore, poiché offriva una certa tutela a interessi di rilevanza costituzionale. V., per tale opinione di segno opposto, G.M. SALERNO, *Il segreto di Stato tra conferme e novità*, cit., p. 68 s.

²⁵⁹ Il concetto è stato elaborato dalla Corte costituzionale nella sentenza 22 ottobre 1975, n. 231, emessa in riferimento al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del rifiuto, opposto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia ai Tribunali di Torino e Milano. *Funditus*, in argomento, v. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 224 ss.

²⁶⁰ Segnala questa criticità M. RODRIQUEZ, *Segreto di Stato e servizi di sicurezza nella legge di riforma*, cit., p. 175.

svuotamento della formula normativa, riducendo l'area di segretezza a parametri già disciplinati altrove²⁶¹.

Il segreto politico internazionale, infine, attiene: *a)* alla integrità dello Stato democratico in relazione ad accordi internazionali; *b)* alle (buone) relazioni internazionali intrattenute dallo Stato italiano con altri Stati.

Con riguardo all'ipotesi *sub a)*, il richiamo agli «*accordi internazionali*» non è stato accolto del tutto favorevolmente dalla dottrina.

Si è asserito difatti che la diplomazia segreta sarebbe inammissibile nell'ordinamento italiano perché contrasterebbe sia con il principio della responsabilità politica dell'azione di Governo, sia con quello del controllo parlamentare. In più, non infondato potrebbe apparire il rischio che le funzioni delle cooperazione internazionale dettate da motivi squisitamente politici o economici prevalgano sulle esigenze connesse alla sicurezza nazionale²⁶².

Ci sembra condivisibile quindi quell'interpretazione che lega il dato normativo alle norme pattizie volte a rafforzare l'integrità dello Stato democratico, anche sul piano della cooperazione fra Stati o altri soggetti di diritto internazionale²⁶³.

La costruzione normativa dell'ultima parte dell'art. 12, co. 1, concernente le «*relazioni*» con altri Stati – ipotesi *sub b)* –, appare assai indefinita ed eccessivamente estesa e tale, comunque, da ricomprendere nel suo alveo applicativo qualsiasi notizia capace di compromettere i rapporti internazionali con gli Stati esteri²⁶⁴.

Al riguardo, l'eccessiva estensione attribuita al segreto diplomatico²⁶⁵, derivante dall'indiscriminata rilevanza assegnata al pericolo per le relazioni internazionali dello Stato italiano con qualsiasi altro Stato, trasferisce sull'interprete il compito di operare quella selezione equilibratrice che avrebbe dovuto essere definita “a monte” dal Legislatore.

²⁶¹ In senso dubitativo P. PISA, voce *Segreti di Stato (diritto penale)*, cit. p. 28 s. e E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 113. Si sottolineava efficacemente inoltre come risultasse poco chiaro in che modo una possibile pubblicità potesse realmente compromettere la libertà di esercizio di una funzione. Si paventava dunque, problematicamente, che i più alti organi dello Stato avrebbero potuto forse percepire una forma di soggezione “morale” – più che una lesione della libertà “materiale” – derivante dalla mancata protezione del segreto di Stato.

²⁶² «Tutta la materia del segreto in politica estera è estremamente fluida, e che comunque la prassi si svolge in netto contrasto con le norme costituzionali e soprattutto con il loro spirito». È la preoccupazione sollevata da P. BARILE, *Democrazia e segreto*, in R. CATANZARO (a cura di), *Democrazia e segreto in Italia*, Bologna, 1987, p. 24 ss.

²⁶³ S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., p. 88 s. L'interpretazione è confermata dai lavori preparatori relativi alla formulazione dell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124. Si veda, in tal senso, il Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 109, 14 febbraio 2007, p. 87, consultabile su leg15.camera.it.

²⁶⁴ Peraltro, nelle relazioni interstatuali rientrano anche i rapporti di coordinamento e scambio informativo fra Servizi di informazione di Stati diversi, specie quelli aderenti alla NATO.

²⁶⁵ Indubbiamente, la politica internazionale non può essere avvolta dal segreto senza violare la previsione costituzionale dell'art. 80 Cost. Anzi, in questo ambito, sussiste un vero e proprio obbligo di pubblicità. Tuttavia, è importante distinguere tra le decisioni relative alle direttive della politica estera e alla ratifica dei trattati, e l'attività esecutiva e preparatoria, anche dei trattati ratificabili, che può richiedere riserbo e segretezza, essendo altrimenti destinata all'insuccesso. In questo senso, v. V. ONIDA, *Segreto diplomatico*, in *Rel. soc.*, 1961, p. 4. Eccettuato il caso dei trattati non ratificabili che non escono necessariamente dal segreto delle negoziazioni internazionali e che non vengono sempre a conoscenza delle Camere, vi è dunque un'attività diplomatica pur nelle materie previste dall'art. 80 Cost. che deve restare segreta anche per non turbare i buoni rapporti internazionali. Il tema, coi dovuti richiami bibliografici di settore, è scandagliato in C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, vol. II, *Il potere estero fra segreto e politica*, Padova, 1991, p. 48 ss.

Il dato normativo, ove letteralmente inteso, sarebbe allora dotato di una portata tale da determinare una serissima contrazione della libertà di manifestazione del pensiero²⁶⁶, pregiudicata in presenza di *qualsiasi* notizia potenzialmente in grado di compromettere i rapporti con *qualsiasi* Stato, o di ogni informazione relativa a tutti gli avvenimenti internazionali rilevanti²⁶⁷.

Su questo aspetto, la nuova disciplina sembra estendere la sfera della segretezza al di là dei limiti nei quali risulta costituzionalmente legittima la tutela del segreto.

Tuttavia, il dettato legislativo, secondo una condivisibile opinione, si presta a essere interpretato in senso restrittivo, tenendo conto del fondamento costituzionale del segreto di Stato e considerando, conseguentemente, segrete solo quelle notizie la cui divulgazione può provocare un pregiudizio per i rapporti interstatuali tale da mettere in pericolo la sicurezza nazionale²⁶⁸.

Dal (problematico) quadro esegetico qui ricostruito, vistosa appare la discrasia fra la cornice costituzionale delineata dalla Corte costituzionale e lo *ius conditum* elaborato dal Legislatore.

Tuttavia, le ambiguità dell'articolato legislativo in esame, limitatamente agli aspetti penalistici, non si esauriscono qui.

Difatti, la Legge non ha preso posizione sulla sorte della problematica categoria delle notizie riservate e del R.D. 11 luglio 1941, n. 1161.

Il Legislatore, tuttavia, si è preoccupato, a tenore dell'art. 18, di varare una norma transitoria, con valore di coordinamento, in forza della quale: «[s]ino alla data di emanazione di una nuova legge organica relativa alla materia del segreto, le fattispecie previste e punite dal libro II, titolo I, capi primo e quinto del codice penale, concernenti il segreto politico interno internazionale, [dovessero] essere riferite alla definizione di segreto di cui agli articoli 1²⁶⁹ e 12 della presente legge»²⁷⁰.

²⁶⁶ Come nota G. PITRUZZELLA, voce *Segreto*, cit., p. 6, l'imposizione del segreto diplomatico ai funzionari potrebbe giustificarsi in base al dovere di fedeltà "qualificata" (art. 54, co. 2, Cost.), e la connessa limitazione del principio di pubblicità potrebbe riallacciarsi all'esigenza costituzionale di salvaguardia della pace e della giustizia fra le nazioni (art. 11 Cost.), cui può verosimilmente attribuirsi il rango di principio generale.

²⁶⁷ P. PISA, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, cit., p. 37. Così, per esempio, la divulgazione di notizie relative a feroci massacri effettuati da governi dittatoriali e sanguinari è suscettibile di compromettere i buoni rapporti internazionali della Repubblica con tali governi. Di conseguenza, anche in tali materie dovrebbe operare il vincolo del segreto di Stato. L'art. 12, co. 1 impone un divieto di divulgazione per qualsiasi informazione la cui diffusione potrebbe compromettere le relazioni dello Stato italiano con qualsiasi altro Stato. Colpisce l'assenza di una distinzione tra gli Stati con cui è prioritario mantenere buoni rapporti internazionali: il segreto coprirebbe infatti non solo i rapporti con i Paesi alleati, ma anche le notizie la cui diffusione potrebbe porre in pericolo i rapporti con Stati coi quali i legami diplomatici sono assai labili.

²⁶⁸ Questa lettura del dato normativo in E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 113. Qualora quindi il contenuto delle notizie di ordine diplomatico riguardi gli interessi fondamentali della Comunità statale, non può escludersi la tutela garantita dal segreto di Stato. Al contrario, in assenza di tale collegamento, si potrà valutare la sua riconducibilità alla sfera del segreto d'ufficio. Tale soluzione è proposta da P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 232.

²⁶⁹ Il richiamo normativo all'art. 1 della Legge appare del tutto inesatto, in quanto tale disposizione non include alcuna definizione specifica di segreto di Stato.

²⁷⁰ Sul carattere transitorio della previsione, cfr. le osservazioni critiche di T. PADOVANI, *Diritto penale del nemico*, Pisa, 2014, p. 124.

In tal modo, ai sensi di un'interpretazione autentica, il perimetro applicativo dei delitti posti a tutela del segreto di Stato (artt. 256-263 c.p.) è stato ridimensionato alla luce della nuova definizione del segreto di cui all'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 124²⁷¹.

Non vi è alcun dubbio, in ultima analisi, che la nuova definizione di segreto di Stato dovesse trovare applicazione anche nell'ambito della disciplina codicistica, offrendo una nozione oggettiva di segreto.

²⁷¹ In tal senso, il giudice penale, nell'applicare i reati previsti dagli artt. 256 ss. c.p., non avrebbe più dovuto conformarsi ai tradizionali criteri della sicurezza o degli interessi politici statuali di natura interna o internazionale, bensì ai nuovi valori giustificativi del segreto di Stato sanciti dall'art. 12, co. 1.

CAPITOLO III

IL VARO DELLA L. 3 AGOSTO 2007, N. 124

E LA RILETTURA DELLA TUTELA PENALE DEL SEGRETO DI STATO.

COORDINATE CRITICHE E RISVOLTI ERMENEUTICI

Sezione I

NOTIZIE SEGRETE E NOTIZIE RISERVATE.

**LE ARTICOLATE INTERCONNESSIONI NORMATIVE FRA CODICE PENALE
E LEGISLAZIONE DI INTELLIGENCE**

SOMMARIO: 1. – Premessa. La rilevanza “penalistica” della L. 3 agosto 2007, n. 124. – 2. I «*supremi ed imprescindibili interessi dello Stato*» giustificativi del segreto. – 3. I nuovi requisiti operativi del segreto di Stato. – 4. Il D.P.C.M. 8 aprile 2008 e profili di incostituzionalità della normativa secondaria di attuazione. – 5. “Ontologia” del segreto di Stato, natura ed effetti dell’atto di apposizione. – 6. Le “cause di estinzione” della segretezza. Uno sguardo all’ordinamento tedesco: la *Bestätigungstheorie*. – 7. Segreto di Stato, notizie riservate e classifiche di segretezza. – 8. La *vexata quaestio* della categoria delle “notizie riservate”: fra sopravvivenza e abrogazione tacita. – 8.1. Le notizie riservate al cospetto della Corte costituzionale. Le delicate operazioni di “salvataggio” della sentenza 28 giugno 2002, n. 295. – 8.2. Il sindacato del giudice penale sul provvedimento appositivo della segretezza o della riservatezza. – 8.2.1. Il lungo cammino della Corte di Cassazione verso una “giurisdizionalizzazione” della sicurezza nazionale. – 8.3. Quadro di sintesi.

1. Premessa. La rilevanza “penalistica” della L. 3 agosto 2007, n. 124

Con la L. 3 agosto 2007, n. 124, il Legislatore è nuovamente intervenuto, per la terza volta nell’età repubblicana, sul delicato tessuto normativo del segreto di Stato, apportando significative modifiche dopo le già rilevanti innovazioni introdotte dapprima dalla L. 24 ottobre 1977, n. 801, e successivamente dal codice di procedura penale del 1988, le cui disposizioni di attuazione hanno arricchito, in modo tutt’altro che marginale, il quadro normativo.

Eppure, sarebbe improprio considerare la riforma del 2007 come una disciplina esaustiva e onnicomprensiva, poiché non tutti i profili che definiscono il regime del segreto di Stato e delle notizie di cui sia stata vietata la divulgazione sono stati interessati dalla novella.

Alcuni ambiti di grande rilevanza hanno tuttavia acquisito una nuova e più precisa configurazione: si pensi alla definizione di “segreto di Stato”¹, al sistema articolato di controlli predisposti per garantirne un corretto utilizzo, e alle garanzie processuali che tutelano le sfere di segretezza.

¹ Questa la nuova formulazione tipizzata nell’art. 39, co. 1: «[s]ono 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».

Non è stata invece coinvolta dalla riforma la tutela penale sostanziale del segreto di Stato e delle notizie riservate, che continuano a essere assicurate dalle risalenti disposizioni del codice penale comune del 1930.

La nozione di segreto di Stato si rinviene, nel suo attuale riferimento primario, nella Legge del 2007, sostitutiva della precedente normativa del 1977², e nel D.P.C.M. 8 aprile 2008, recante il relativo regolamento di attuazione, adottato ai sensi dell'art. 39, co. 5, L. 3 agosto 2007, n. 124³.

Il nuovo impianto legislativo circoscrive l'ambito di operatività del segreto di Stato in duplice modo.

Anzitutto, lo ammette se finalizzato esclusivamente al presidio di fondamentali interessi statuali specificamente individuati dall'art. 39, co. 1.

In secondo luogo – e sulla falsariga dell'art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801 –, ai sensi dell'art. 39, co. 11, si tipizzano i fatti che rimangono fuori dalla protezione assicurata dal segreto: si prevede, difatti, che in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale o a fatti costituenti i delitti di cui agli artt. 285, 416-*bis*, 416-*ter* e 422 c.p.

Quanto agli aspetti di indole penalistica qui di nostro specifico interesse⁴, le novità più significative introdotte dalla nuova legge riguardano la delimitazione delle sfere degli interessi protetti dal segreto di Stato (art. 39, co. 1) e l'introduzione del nuovo requisito dell'idoneità a ledere in maniera *grave* detti interessi essenziali (art. 39, co. 3).

È il caso di sottolineare sin da subito che uno dei limiti della Legge del 2007 è rappresentato dal disinteresse dimostrato dal Legislatore per una revisione delle norme del codice penale, ancora formalmente legate al modello delineato, in tutt'altra epoca, dal codice Rocco.

A tal riguardo, il coordinamento con la disciplina penale codicistica presenta difetti ancor più gravi di quelli lasciati irrisolti dalla precedente riforma del 1977. Anche questa volta il Legislatore non è intervenuto sulle fattispecie incriminatrici del Codice, che continuano a fare riferimento all'intangibile parametro dell'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato, né ha provveduto a introdurre una norma di collegamento che, similmente al previgente art. 18, L. 24 ottobre 1977, n. 801, estendesse la nuova nozione di segreto di Stato anche agli effetti delle norme codicistiche.

In ogni caso, nonostante tali significative omissioni, non sembra vi siano dubbi sul fatto che l'art. 39, co. 1, ridefinisca l'ambito di applicazione degli artt. 256-263 c.p.⁵.

2. I «supremi ed imprescindibili interessi dello Stato» giustificativi del segreto

A questo punto, possiamo soffermarci criticamente sulle soluzioni normative implementate dal Legislatore del 2007.

² Normativa espressamente abrogata in forza dell'art. 44, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124. Si ricorda che l'art. 18, L. 24 ottobre 1977, n. 801, conferiva alla normativa previgente natura provvisoria, rinviando espressamente a una futura e organica riforma dell'intera materia.

³ A completamento della disciplina primaria delineata dal Legislatore, sono stati emanati molteplici decreti e direttive presidenziali, che danno vita a un complesso e articolato sistema regolamentare. Dette fonti secondarie di disciplina del segreto di Stato sono consultabili su: www.sicurezzanazionale.gov.it.

⁴ In relazione al lungo articolato normativo dell'art. 39 faremo riferimento solo alle norme che presentano una connotazione *stricto e lato sensu* penalistica.

⁵ In senso critico, F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 653.

Nell'attuale vigore dell'art. 39, co. 1, il segreto di Stato è apposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri⁶ su «atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa», la cui diffusione sia idonea a recare un 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 Stato⁷.

È opportuno, anzitutto, concordare con il rilievo critico evidenziato da una parte attenta della dottrina, secondo cui possono essere oggetto di segreto solo le «notizie» che riguardino, di volta in volta, atti, documenti, attività, azioni o eventi⁸.

Tuttavia, tale considerazione necessita di ulteriori precisazioni, al fine di evitare problemi interpretativi in sede di applicazione della norma, poiché l'art. 39, co. 1, utilizza alcune espressioni non riprese nei successivi commi e nelle disposizioni processuali in materia⁹.

Mentre difatti il comma 1 riproduce il testo dell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, e quindi limita il segreto ad «atti, documenti, notizie, attività e ogni altra cosa», i commi 2, 3 e 5 adottano una diversa elencazione, che sostituisce al termine «notizie» quello di «informazioni» e aggiunge il riferimento ai «luoghi». Peraltro, il comma 4 limita il segreto a «atti, documenti o cose», mentre il comma 11 riferisce il segreto a «notizie, documenti o cose»¹⁰.

Sul punto, si è ritenuto che, in realtà, l'accesso a cose (quali gli atti, i documenti, oggetti di interesse sensibile, luoghi) o ad attività può sempre essere ricondotto alla sua funzione di base e cioè l'informazione, ossia la conoscenza presupposta in quegli oggetti. Conseguentemente, il concetto di «informazioni» appare rappresentativo dell'intero spettro di oggetti di tutela elencati nell'art. 39, co. 1-3¹¹.

L'espressa e autonoma previsione dei «luoghi», come distinti dalle «altre cose» serve poi a scongiurare il rischio di arbitrarie interpretazioni non autorizzate dal dato normativo. Tale

⁶ L'intervento riformatore operato dalla L. 3 agosto 2007, n. 124, identifica il Presidente del Consiglio dei Ministri quale titolare unico ed esclusivo del potere di apporre il segreto di Stato. Ciò risulta dal combinato disposto dell'art. 1, co. 1, lett. b-c) e co. 2, da un lato, e dall'art. 39, co. 4 e 5, dall'altro. Tale legittimazione soggettiva all'adozione del provvedimento apposito ha portato la dottrina a qualificare il Capo del Governo quale «dominus del segreto di Stato». Cfr. A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., p. 32. Al riguardo, altra dottrina definisce il Presidente del Consiglio quale «Ministro del segreto di Stato». Per tale definizione, v. S. LABRIOLA, voce *Segreto di Stato*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, 1989, p. 1035. Ancora, definisce il Presidente del Consiglio «'padrone' del segreto di Stato» A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione e innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, p. 1006. Diversamente, per le motivazioni che vedremo a seguire, secondo G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, cit., p. 549, «il Presidente non è il dominus del segreto di Stato, che esiste ontologicamente per il suo rapporto con gli interessi da proteggere, ma è il suo custos, in grado ratione officii di apprezzarne pienamente ogni aspetto e di esprimersi su di esso con forza cogente per ogni diverso soggetto che vi venga in contatto».

⁷ L'individuazione della tipologia di informazioni, documenti, atti, attività, e delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato è rimessa all'adozione, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di uno specifico regolamento emesso ai sensi dell'art. 39, co. 5.

⁸ Segnala tale inesattezza, con le dovute argomentazioni, S. KOSTORIS, *Il "segreto" come oggetto della tutela penale*, cit., p. 4 ss. V. anche R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 131 e T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., p. 34 s.

⁹ V., nel codice di rito, gli artt. 202, 204, 256, 256-bis, 256-ter c.p.p.

¹⁰ Critico, in argomento, G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, cit., p. 539, secondo il quale sarebbe stato preferibile il ricorso a un approccio definitorio più marcato, «privilegiando formule sintetiche e quindi onnicomprensive» oppure impiegando quelle «descrittivo-analitiche, ed in questo secondo caso utilizzando, però, sempre la medesima sequenza di lemmi», al fine di evitare incertezze interpretative in sede applicativa.

¹¹ Segnala questa interpretazione G. SALVI, *Conflitti di attribuzione dietro l'angolo*, in *Guida dir.*, 2007, p. 71.

previsione – avente un chiaro risvolto penalistico¹² – sembra, infatti, strettamente connessa alle critiche emerse in seguito a un singolare caso giudiziario, che ha innescato un conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, dichiarato poi inammissibile per cessazione della materia del contendere¹³.

Con riferimento agli elementi costitutivi del segreto di Stato alla luce della nuova normativa di settore, deve trattarsi in primo luogo di notizie suscettibili di essere secretate: inconciliabile col concetto stesso di segreto è difatti il carattere *notorio* della notizia, ossia il fatto che la stessa sia divenuta di pubblico dominio¹⁴, quale ne sia stata la causa, lecita o illecita, della sua diffusione¹⁵.

Tale considerazione deve essere integrata con la precisazione che parziali indiscrezioni, deduzioni o congetture non fanno cessare il regime di segretezza, così come una notizia divulgata in modo generico, almeno finché la conoscenza pubblica non riguardi il contenuto essenziale della stessa¹⁶.

Sotto il profilo sistematico, i parametri obiettivi delineati dalla disciplina normativa di cui all'art. 39, co. 1, consentono di pervenire a una classificazione delle sfere di segretezza presidiate dal rimprovero penale che appaiono, *nel complesso*¹⁷, più aderenti ai dettami della Costituzione della Repubblica.

¹² L'inclusione dei «luoghi» nell'ambito dell'oggetto segretabile difatti amplia lo spettro applicativo dei delitti di cui all'art. 256 ss. c.p.

¹³ In tema, ha sollevato numerose riserve critiche nella dottrina penalistica e costituzionalistica l'ordinanza della Corte costituzionale 25 ottobre, n. 404. Essa riguardava un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (Procura della Repubblica e Presidente del Consiglio dei Ministri), sorto a seguito dell'opposizione del segreto di Stato, da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, alla richiesta del giudice penale di Tempio Pausania di accedere all'area denominata «Villa La Certosa», di proprietà del Capo del Governo, per accertamenti su reati edilizi. La Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto poiché, nel corso del giudizio, era intervenuta una nuova nota del Ministro dell'interno che, rappresentando la volontà del Presidente del Consiglio, autorizzava l'Autorità giudiziaria procedente ad accedere, per finalità ispettive, all'area precedentemente soggetta alle previsioni dell'art. 12, L. 24 ottobre 1977, n. 801, in forza di un decreto del 6 maggio 2004 relativo al «Piano nazionale per la gestione di eventi di natura terroristica». Si veda Corte cost., ord. 25 ottobre 2005, n. 404, in *Giur. cost.*, 2005, p. 3953 ss., con note di L. ELIA, *Villa «La Certosa»: una inammissibilità che non convince*; R. CHIEPPA, *Una discutibile cessazione della materia del contendere su apposizione di segreto di Stato*; F. SORRENTINO, *Inammissibilità del conflitto per cessazione della materia del contendere?*; P. PISA, *Segreto di Stato: un caso anomalo*. Sul caso, v., criticamente, altresì, A. MASARACCHIA, *Lo strano caso del segreto di Stato sulla Villa «La Certosa»*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4067 ss.; P. VERONESI, *La «villa dei misteri»: uso e abuso del segreto di Stato*, in *St. iuris*, 2005, p. 567 ss.

In relazione a tale vicenda, il ricorso proposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tempio Pausania evidenziava che il segreto di Stato non avrebbe potuto essere apposto su «luoghi», non potendosi interpretare in tal senso il riferimento a «ogni altra cosa» contenuto nell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801. Tale asserzione si fondava su due argomentazioni: da un lato, non sarebbe stato possibile identificare «un luogo con una cosa»; dall'altro, l'apposizione del segreto era finalizzata a evitare il rischio derivante dalla diffusione del contenuto di atti, documenti o notizie, nonché «delle informazioni desumibili da una cosa». «[E]stendere il concetto di diffusione fino al punto di ricomprendersi anche i luoghi, intesi in senso strettamente materiale» avrebbe stravolto quindi il dettato normativo.

¹⁴ Come risulta dal riferimento nella nozione di cui all'art. 39, co. 1, al pericolo di «diffusione», che presuppone, almeno implicitamente, che una previa diffusione non vi sia stata.

¹⁵ Unanime, al riguardo, la dottrina penalistica. Utili riferimenti in V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 211; A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 7; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 654; P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 79.

¹⁶ Cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 211 e R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, p. 132.

¹⁷ È stato riconfermato difatti il riferimento alle relazioni dello Stato italiano con gli Stati esteri, una sfera di segretezza che già nel contesto dell'interpretazione dell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, come segnalato, aveva sollevato svariate critiche da parte della dottrina più attenta al rispetto dei principi costituzionali.

Al riguardo, quindi, in un regime di continuità con la disciplina contenuta nell'art. 12, L. 24 ottobre 1977, n. 801, vengono identificati, a tenore dell'art. 39, co. 1¹⁸, sebbene con alcune variazioni, taluni valori costituzionalmente tutelati, coincidenti con quattro aree di segretezza. Tali ambiti coincidono con i «*supremi ed imprescindibili interessi dello Stato*», che «*attengono all'esistenza stessa della Repubblica democratica*»¹⁹ e che conferiscono concretezza al bene costituzionale della sicurezza dello Stato: 1) l'«*integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali*»; 2) la «*difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione*» a fondamento della Repubblica; 3) l'«*indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e le relazioni con essi*»; 4) la «*preparazione*» e la «*difesa militare dello Stato*».

La definizione degli elementi costitutivi del segreto di Stato è, quindi, ancora parametrata, in senso oggettivo²⁰, al consolidato magistero della Corte costituzionale che, come ormai noto, anticipando la riforma del 1977, aveva individuato nella difesa della Patria e nella sicurezza nazionale la *ratio* giustificatrice della prevalenza del segreto di Stato su altri valori pur di rango costituzionale e aveva valorizzato la tutela effettiva degli interessi supremi della Repubblica.

Non ci soffermiamo sulla ricostruzione dei quattro interessi appena enumerati, valendo, in tal caso, le medesime considerazioni già svolte in sede di analisi dell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801.

È qui opportuno solo evidenziare l'eliminazione dell'incerto riferimento al «*libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali*», che rappresenta l'elemento di differenziazione delle discipline del 1977 e del 2007²¹.

Si è già detto che il riferimento a tale ambito di segretezza era stato a varie riprese stigmatizzato dalla dottrina in quanto non sarebbe stato collegato a specifici doveri, o interessi costituzionali, risultando una dizione generica e di difficile precisazione in sede applicativa.

In ogni caso, non si può negare che la finalità di tutelare l'effettivo svolgimento delle funzioni degli organi supremi dell'ordinamento costituzionale, rispetto a eventuali minacce concrete che possano ostacolare o addirittura impedire il libero e corretto adempimento dei compiti attribuiti loro dalla Costituzione e dalle leggi, sia ancora vigente, essendo tale finalità ricompresa nel riferimento alla «*difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione*» a fondamento della Repubblica²².

Il segreto di Stato non ha difatti lo scopo di precludere la conoscenza delle attività degli organi costituzionali (salvo nei casi in cui la pubblicità non sia consentita dalla Costituzione o da altre fonti normative), ma di garantire la loro tutela qualora la divulgazione di determinate notizie – ad esempio, riguardanti aspetti riservati dell'organizzazione e del funzionamento di

¹⁸ Si veda, inoltre, il regolamento di attuazione di cui all'art. 3, co. 1, D.P.C.M. 8 aprile 2008.

¹⁹ *Expressis verbis*, l'art. 2, D.P.C.M. 8 aprile 2008.

²⁰ Una conferma della tendenza legislativa a “oggettivizzare” la nozione di segreto di Stato si può trarre da un fondamentale pronunciamento della Corte costituzionale (sent. 3 aprile 2009, n. 106, cons. in dir. n. 4, in *Giur. cost.*, 2009, p. 951 ss.) in cui si è statuito che la L. 3 agosto 2007, n. 124 «[...] ha mantenuto uno schema definitorio del profilo “oggettivo” del segreto stesso, significativamente allineato a quello tradizionale, già fatto proprio dall'art. 12 della legge n. 801 del 1977».

²¹ Tale scelta è stata accolta con favore dai primi commentatori della norma. V., a tal proposito, G. GRASSO, *Sub art. 256 c.p.*, cit., p. 1004.

²² Sulla coincidenza della tutela del libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali con la difesa delle istituzioni repubblicane si veda S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., p. 89.

queste istituzioni – possa effettivamente nuocere al libero e corretto espletamento dei compiti loro spettanti²³.

Le scelte implementate dal Legislatore del 2007 attengono anche il campo semantico.

Difatti, in una logica di evoluzione normativa, volta a superare le (vaghe) espressioni dal previgente *ius positum*, si è proceduto alla sostituzione terminologica della nozione di «integrità dello Stato democratico», tacciata di indeterminatezza sotto il vigore della precedente disciplina²⁴ con quella di «integrità della Repubblica»²⁵.

Il richiamo alla Repubblica legittima ora il ricorso al segreto di Stato non solo quando la divulgazione di una notizia risulti lesiva per l'integrità dell'assetto democratico dello Stato, ma anche, *lato sensu*, qualora essa possa insidiare la stabilità, l'ordine e la preservazione duratura dell'intero sistema istituzionale – fondato sui principi della Costituzione – che costituisce la Repubblica italiana, formata, com'è noto, dallo Stato e dagli enti territoriali sanciti dalla Carta costituzionale. Salvaguardare l'integrità della Repubblica tramite il segreto di Stato significa, dunque, impedire che la diffusione di informazioni incida negativamente sull'effettiva persistenza dei caratteri fondamentali dell'impianto repubblicano – fra i quali emergono, ad esempio, l'unità e la sovranità popolare, nei limiti e nelle forme stabiliti dalla Costituzione – poiché tali rivelazioni potrebbero favorire minacce o attività concretamente volte a colpire queste vitali connotazioni dell'ordinamento repubblicano²⁶.

Il richiamo alla Repubblica, inoltre, si collega in maniera più adeguata al principio costituzionale di fedeltà alla Repubblica, che rappresenta uno dei cardini basilari cui devono riferirsi gli interessi tutelati dall'istituto del segreto di Stato. Tale richiamo si armonizza altresì con la nuova definizione di Repubblica, delineata dall'attuale art. 114, co. 1, Cost., in seguito alla riforma del 2001, identificando così il primario oggetto della protezione costituzionale a cui il segreto di Stato deve essere rivolto.

²³ Quanto alle ragioni che hanno portato all'espunzione del riferimento al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, è ragionevole supporre – in mancanza di specifici richiami nei lavori preparatori della Legge – che tale modifica sia stata dettata da preoccupazioni analoghe a quelle che condussero alla riforma dell'art. 289 c.p. («*attentato contro organi costituzionali e contro le Assemblee regionali*») con la L. 24 febbraio 2006, n. 85. Si temeva infatti che una tutela penale eccessivamente anticipata della libertà di esercizio delle funzioni costituzionali potesse configurarsi come un'indebita ingerenza. Chiarisce in questi termini la *ratio* della modifica operata dalla Legge del 2007 G. SALVI, *Conflitti di attribuzione dietro l'angolo*, cit., p. 71.

²⁴ Cfr. M. RODRIGUEZ, *Segreto di Stato e servizi di sicurezza nella legge di riforma*, cit., p. 177.

²⁵ Accoglie con giudizio positivo tale modifica semantica M. GALLO, *Diritto penale italiano. Appunti di parte speciale: i delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 40. Per un primo commento sulla scelta terminologica v. G. SALVI, *Conflitti di attribuzione dietro l'angolo*, cit., p. 71. Il concetto in esame, d'altra parte, trova conferma in vari punti della Legge di riforma del 2007, i quali dimostrano chiaramente l'intenzione del Legislatore di considerare il richiamo contenuto nell'art. 39 come un criterio di riferimento generale. Questo riferimento si riflette poi in una serie di specificazioni previste in maniera esplicita dalle diverse disposizioni normative. Ad esempio, esaminando gli aspetti operativi dei due Servizi di informazione disciplinati dalla Legge, si è già rilevato come la difesa dell'«integrità e della sicurezza della Repubblica» rientri tra le competenze dell'AISE. Per ulteriori richiami terminologici alla «Repubblica» nei vari disposti della riforma v. G. CAMPANELLI, *Sub art. 39, L. 3.8.2007 n. 124 (sicurezza e segreto di Stato)*, in *Leg. pen.*, 2007, p. 822 s. In ogni caso, dalla disamina delle varie disposizioni contenute nella Legge emerge chiaramente la volontà del Legislatore di adottare un concetto ampio e inclusivo di «Repubblica», in grado di collegarsi alla finalità primaria di garantire l'integrità e la sicurezza della Repubblica stessa, e che risulti anche sufficientemente flessibile da adattarsi alle specifiche funzioni e agli obiettivi peculiari dei diversi organi competenti e operanti all'interno del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica.

²⁶ Tale scelta semantica è ampiamente commentata da G.M. SALERNO, *Il segreto di Stato tra conferme e novità*, cit., p. 67 s.

Se dunque il fulcro della protezione offerta dal segreto di Stato risiede primariamente nell'intero assetto della Repubblica, come costituzionalmente delineato, ci si potrebbe legittimamente interrogare sul motivo per cui sia stata conservata la tradizionale denominazione di "segreto di Stato", anziché procedere a una sua riformulazione più aderente, come ad esempio "segreto della Repubblica".

A una più attenta analisi, la scelta di mantenere il termine classico di "segreto di Stato" si rivela giustificata, non tanto per un semplice rispetto della tradizione, quanto e soprattutto per due motivi fondamentali. Da un lato, è essenziale che la titolarità e le competenze relative alla sicurezza dello Stato rimangano integralmente in capo al potere centrale, come stabilito dall'art. 117, co. 2, lett. d), Cost. Dall'altro, il segreto in questione non si limita a tutelare l'integrità dell'intero assetto repubblicano, fondato sulla Costituzione, ma è altresì indirizzato a garantire ulteriori finalità proprie dello Stato. Tra queste si annoverano, in conformità alla stessa Legge, la difesa delle istituzioni costituzionalmente garantite, l'indipendenza e la preparazione della difesa militare dello Stato²⁷.

3. I nuovi requisiti operativi del segreto di Stato

Alla luce della novella del 2007, ma analogamente a quanto previsto dall'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, affinché «atti, documenti, notizie, attività o cose» possano essere coperti dal segreto di Stato, è necessario che la loro divulgazione sia «*idonea a recare danno*» a uno dei beni essenziali dello Stato, come delineati dall'art. 39, co. 1.

È necessario interrogarsi se la nuova definizione di segreto di cui all'art. 39, co. 1 abbia in qualche misura influito sulla struttura delle figure criminose poste a presidio del segreto di Stato.

Sebbene formalmente invariati anche a seguito della seconda riforma del 2007, i reati in oggetto sono stati investiti dall'innovazione normativa in materia di segreto di Stato in maniera analoga a quanto avviene per una fattispecie recante un elemento normativo, la cui disciplina viene influenzata dalla mutazione della legge extra-penale che ne disciplina tale elemento.

Fin qui nulla di rilevante, potendosi ricondurre il fenomeno nell'alveo di un ordinario rapporto successorio tra norme in collegamento sistematico tra loro: le ipotesi di procacciamento, rivelazione, ottenimento di notizie coperte da segreto continuano ad essere strutturate come reati di pura condotta, sul cui oggetto materiale (le notizie segrete o riservate) si incentra il bene istituzionale tutelato, così come rielaborato in chiave costituzionale dall'art. 39, co. 1²⁸.

Ove invece più sono evidenti i riflessi di questa norma è nella struttura del fatto tipico, essendo richiesta una *potenziale idoneità lesiva* nei confronti degli interessi che il Legislatore espressamente pone a base della segretezza della notizia.

Si deve pertanto ritenere ormai introdotto, nell'ambito dei delitti volti alla tutela del segreto di Stato, un elemento di *pericolosità concreta* che si manifesta non tanto sul piano dell'evento di pericolo, quanto piuttosto a livello dell'oggetto materiale della condotta: non è necessario, in termini, che il procacciamento, la rivelazione o l'ottenimento delle notizie segrete o riservate

²⁷ Analizzano tale aspetto A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella l. n. 124 del 2007*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 4042 e G.M. SALERNO, *Il segreto di Stato tra conferme e novità*, cit., p. 68.

²⁸ Efficacemente, M. PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Napoli, 2000, p. 110.

abbiano effettivamente prodotto una situazione di pericolosità, ma è sufficiente l'attitudine della diffusione a recare loro un pregiudizio²⁹.

Rispetto quindi alla bipartizione tra reati a condotta pericolosa, in cui il pericolo accede al presupposto o all'oggetto materiale della condotta, e reati ad evento pericoloso³⁰ – in cui il pericolo è predicato dell'evento causato dalla condotta dell'agente – le fattispecie in oggetto appartengono alla prima categoria, con la conseguenza che dovrà essere fissato al momento della condotta l'accertamento delle circostanze empiriche da includere nella base del giudizio di prognosi postuma³¹.

All'art. 39, co. 3 viene poi introdotto un rilevante requisito operativo del segreto di Stato – invero non di immediata comprensione – in forza del quale «[s]ono 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».

Il Legislatore ha, dunque, avvertito l'esigenza di scongiurare indebite dilatazioni dello spettro applicativo del segreto di Stato, evitando che quest'ultimo possa essere invocato in ipotesi nelle quali, benché sussista un pregiudizio per gli interessi da tutelare, le conseguenze della sua rivelazione risulterebbero lievi o comunque non tali da giustificare una protezione così incisiva.

Il raccordo fra i commi 1 e 3 richiamati è stato variamente inteso dai primi commentatori.

Una prima lettura della norma è stata offerta da chi interpreta il comma 3 in modo da conferirgli un'autonomia di significato rispetto ai commi precedenti.

Secondo questa visione, il Legislatore avrebbe voluto ampliare la discrezionalità del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'apposizione del segreto, stabilendo che «il vincolo possa essere apposto non solo alle informazioni che direttamente riguardano gli interessi fondamentali elencati nel comma 1, ma anche a quelle informazioni strumentali alla tutela di

²⁹ Sembrano quindi estromettersi dal tipo legale quelle condotte di procacciamento o di rivelazione che, avendo a oggetto notizie estranee alle materie ex art. 39, co. 1, non creano alcun pericolo per il bene giuridico specificamente protetto dagli artt. 256 ss. c.p.

³⁰ La distinzione riportata è stata elaborata da M. GALLO, *I reati di pericolo*, in *Foro pen.*, 1969, p. 2 s. Per talune osservazioni critiche alle conseguenze che da tale distinzione sono state fatte derivare v. ampiamente F. ANGIONI, *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale. La struttura oggettiva*², Milano, 1994, 59 ss.

³¹ Non potendo qui indagare il delicato problema dell'accertamento dello schema del pericolo, basta qui chiarire che due sono fondamentalmente gli schemi elaborati dalla dottrina. Per un'esaustiva ricostruzione dei vari modelli proposti dalla dottrina, anche straniera, v., per tutti, M. PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, Milano, 1990, p. 318 ss. Utili riferimenti anche in F. MANTOVANI, G. FLORA, *Diritto penale*, cit., p. 207 ss. Secondo una prima tradizionale impostazione, il giudice dovrebbe tener conto solo delle circostanze, al momento della condotta, obiettivamente prevedibili per un osservatore avveduto, posto nella medesima situazione temporale-spaziale dell'agente e dotato pure delle conoscenze particolari possedute dallo stesso (teoria della prognosi a base parziale *ex ante*). Questa teoria assicura, in linea di principio, una maggiore efficacia generalpreventiva dei reati di pericolo. Per un'adesione a tale costrutto teorico v. M. PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, cit., p. 355 s. Per converso, un diverso orientamento nell'intento di promuovere la massima concretizzazione del giudizio di pericolo, ritiene che debbano considerarsi tutte le circostanze – anche non conosciute né conoscibili – obiettivamente esistenti al momento del fatto, con la sola esclusione – trattandosi di valutazione di tipo prognostico – del dato inerente all'epilogo effettivo degli accadimenti (teoria della prognosi a base totale *ex ante*). Si tratta di una teoria che valorizzando il carattere oggettivo del giudizio di pericolo garantisce maggior conformità al principio di offensività e di *extrema ratio*. Quest'ultimo modello è proposto da ANGIONI, *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale*, cit., p. 97 ss.

tali finalità»³². L'estensione del potere di segretazione si giustificerebbe in relazione alla gravità del danno che potrebbe derivare dalla conoscenza di tali informazioni, per le conseguenze che potrebbero essere tratte da esse su altre informazioni direttamente legate agli interessi protetti dal comma 1.

Non troppo distante è l'interpretazione di chi evidenzia la differente terminologia utilizzata dal comma 3 rispetto al comma 1.

Mentre quest'ultima previsione si concentra sull'idoneità della «diffusione» a recare un danno, il comma 3 lega la lesione grave alla «conoscenza» di informazioni, documenti, atti, attività, cose o luoghi. Il termine «conoscenza» sembra quindi indicare «un'ulteriore restrizione all'accesso alle informazioni già protette dal segreto di Stato»³³.

Infatti, al di fuori degli ambiti autorizzati, la semplice presa di conoscenza di certe notizie potrebbe costituire un grave pericolo per gli interessi tutelati, indipendentemente dalla loro successiva diffusione. In tale prospettiva, la conoscenza rappresenterebbe una forma particolare del concetto di diffusione – secondo una costruzione normativa che procede dal generale al particolare – con la funzione di rafforzare la protezione dei valori costituzionali richiamati nel comma 1.

Per un'altra parte della dottrina, la diffusione delle notizie segrete non deve avere solo una mera e astratta idoneità lesiva, ma anche essere in grado di incidere in maniera grave sulle sfere di interessi protetti. Per un recupero della razionalità dell'attuale disciplina del segreto di Stato, il requisito della gravità del danno, che potrebbe derivare dalla diffusione della conoscenza delle notizie nei confronti di soggetti ulteriori rispetto a coloro che sono autorizzati in virtù delle proprie funzioni e per il raggiungimento delle finalità statuali, consente di escludere dal novero delle notizie segrete quelle che, pur rientrando formalmente nelle aree protette delineate dal comma 1, «non presentano un potenziale lesivo di rilevante gravità». In tal senso, allora, il comma 3 svolge una funzione limitativa delle notizie segretabili³⁴.

Ancora, un ulteriore e autorevole indirizzo interpretativo, nel negare peraltro cittadinanza alle notizie riservate nel nostro ordinamento, ritiene che il comma 3 copre con il segreto anche quelle notizie la cui diffusione al di fuori degli ambiti autorizzati potrebbe gravemente danneggiare gli interessi tutelati dal segreto di Stato³⁵. In questo contesto, perché si applichi il vincolo di segretezza, è necessario che la diffusione ulteriore delle informazioni possa causare un grave danno agli interessi previsti dal comma 1. Si osserva, quindi, una «progressione ascendente»: in generale, per giustificare il segreto, è sufficiente che la diffusione delle notizie

³² È la lettura della norma fornita da G. SALVI, *Conflitti di attribuzione dietro l'angolo*, cit., p. 72.

³³ È di questo avviso G. CAMPANELLI, *Sub art. 39, L. 3.8.2007 n. 124 (sicurezza e segreto di Stato)*, cit., p. 826.

³⁴ Tale ricostruzione in P. PISA, A. PECCIOLI, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 19. A titolo esemplificativo, si consideri la diffusione non autorizzata di informazioni o documenti riguardanti una base militare di modeste dimensioni, situata in una posizione logistica di limitato valore strategico. In tal caso, la divulgazione di tali notizie non presenta la stessa capacità lesiva di quella che riguarderebbe, invece, la dislocazione di rampe missilistiche o di aerei destinati alla difesa contro attacchi militari esterni. Non è sufficiente quindi che la divulgazione non autorizzata determini un «rischio non qualificato di ledere gli interessi giuridici tutelabili», ma è normativamente richiesto che gli stessi siano compromessi in modo grave. Sul tema del grado di lesività dell'indebita conoscenza v. G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, cit., p. 505 ss.

³⁵ Ossia le notizie riservate, conosciute in un dato ambito, ma per le quali sussiste un interesse specifico a impedire che tali informazioni vengano ulteriormente diffuse al di fuori di quel contesto.

possa danneggiare i rilevanti interessi già indicati. Tuttavia, per le notizie già conosciute in un ambito ristretto, il vincolo di segretezza si applica solo se «la ulteriore e più ampia diffusione lederebbe gravemente gli interessi» tipizzati nel comma 1³⁶.

4. Il D.P.C.M. 8 aprile 2008 e profili di incostituzionalità della normativa secondaria di attuazione

Possiamo a questo punto soffermare la nostra attenzione sul D.P.C.M. 8 aprile 2008, specificativo della nozione di segreto di Stato contenuta nel diritto primario di cui all'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124.

Questo decreto, superando la precedente problematica prassi delle direttive riservate, avrebbe dovuto contenere, nella forma di un regolamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, debitamente pubblicato in Gazzetta Ufficiale, i «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». Tali criteri devono essere utilizzati dal Presidente e dalle altre autorità del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica per esercitare i compiti di apposizione e tutela del segreto di Stato, nonché per opporlo o confermarlo di fronte all'Autorità giudiziaria procedente.

Esso si limita, invece, ai sensi dell'art. 3, co. 1, a un embrionale tentativo di concretizzazione dell'indeterminata formula «*danno grave*»: la gravità del danno si può evincere dalle «*conseguenze dirette ed indirette della conoscenza dell'oggetto del segreto da parte di soggetti non autorizzati*», a condizione che derivi, giusta la lettera dell'art. 3, co. 2, un «*pericolo attuale per lo Stato*» a uno o più dei «*supremi interessi dello Stato*», identificati tra quelli già elencati nell'art. 39, co. 1 della Legge³⁷.

La predetta formula, *ictu oculi*, non introduce elementi di particolare significatività rispetto a quanto sancito dall'art. 39, co. 1, in quanto conferma la necessità che dalla potenziale divulgazione delle notizie segrete possa derivare una effettiva lesione dei fondamentali interessi presidiati.

Tuttavia, scrutando più a fondo il dato normativo si evince – a nostro avviso, in modo forse incoerente – che, se da un lato il regolamento di attuazione, all'art. 3, co. 1, richiede un «*danno grave*» ai quattro supremi interessi dello Stato, dall'altro, al comma 2 del medesimo articolo, considera sufficiente anche una semplice messa in pericolo di tali interessi.

³⁶ Tale possibile lettura in G. GRASSO, Sub art. 256 c.p., cit., p. 1006, il quale ammette, tuttavia, che il disposto si presta a itinerari interpretativi diversi.

³⁷ In verità, il regolamento del 2008 non ha fornito alcuna concreta delimitazione del contenuto effettivo delle notizie segrete, configurandosi piuttosto come una sorta di delega in bianco che affida alla discrezionalità dell'Autorità politica la possibilità di includere determinate materie tra quelle beneficiarie delle garanzie riservate al segreto di Stato. Tale modalità operativa – occorre sottolinearlo – potrebbe comportare il rischio di apposizioni governative della segretezza di dubbia legittimità. Criticamente, P. PISA, *Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione*, in *Gnosis. Riv. it. intell.*, 2008, p. 3. Si è poi sostenuto che la formulazione della disposizione, nel subordinare l'apposizione del segreto a un apprezzamento dell'Autorità politica legato alla valutazione del «*danno grave*», dia forma a una nozione di segreto di Stato in senso soggettivo. Il rilievo è eccepito da M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, cit., p. 16.

La formulazione dell'art. 3, co. 2, sembra quindi mirare a ricomprendere sotto la protezione del segreto di Stato persino quelle notizie la cui diffusione presenterebbe una mera e *astratta* idoneità lesiva³⁸.

In questo quadro, in aggiunta ai criteri anzidetti, il provvedimento regolamentare, ai sensi dell'art. 5, stabilisce che, fatta salva la necessità di valutare «*in concreto*» ogni singolo caso sulla base di quanto disposto dagli artt. 3 e 4³⁹, sono suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato le informazioni, le notizie, i documenti, gli atti, le attività, i luoghi e le cose attinenti alle «*materie di riferimento*» elencate nei diciotto punti che compongono l'*Allegato* annesso a detto regolamento⁴⁰. Tali materie peraltro sono definite con parametri «prevalentemente di tipo finalistico»⁴¹, che coprono oltremodo settori vastissimi ed eterogenei, con il conseguente rischio di un utilizzo improprio dell'apposizione della segretezza.

Desta non poche perplessità il riferimento, di cui al punto 1 dell'*Allegato*, alla «... *tutela di interessi economici, finanziari, industriali, scientifici, tecnologici, sanitari ed ambientali*».

Questa formulazione, soppressa opportunamente durante i lavori preparatori per la stesura dell'art. 39, co. 1⁴², potrebbe essere stata introdotta nel regolamento per rispondere a specifiche esigenze operative dei Servizi di informazione.

Si tratta di interessi nazionali non riconducibili ai più generali settori di operatività del segreto di Stato, analiticamente specificati nell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, e negli artt. 3 e 4 del decreto presidenziale⁴³. Appare quindi evidente l'intento di estendere le maglie della segretezza oltre le indicazioni legislative della normativa primaria.

In questo senso, rispetto al punto 1 dell'*Allegato*, il regolamento attuativo non ha una valenza *specificativa*, ma *innovativa*. Tale ampliamento delle sfere di interessi è tanto più criticabile poi quando interferisce con l'applicazione delle fattispecie poste a tutela del segreto di Stato.

³⁸ La norma è stata accolta con sfavore dalla dottrina di settore (P. PISA, *Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione*, cit., p. 3), che ha criticato la mancata precisione del regolamento nel definire in modo puntuale la tipologia delle conseguenze dirette e indirette. Secondo questa prospettiva, il regolamento avrebbe dovuto includere una qualificazione più chiara del concetto di danno o pericolo, offrendo criteri meglio delineati per la valutazione dell'impatto che la diffusione delle notizie segrete potrebbe avere sugli interessi tutelati.

³⁹ Quest'ultimo riconferma i casi di esclusione dell'operatività del segreto di Stato tipizzati nell'art. 39, co. 11, L. 3 agosto 2007, n. 124 e nell'art. 204, co. 1-bis, c.p.p.

⁴⁰ Ricordiamo che il ricorso a un'elencazione esemplificativa per definire il contenuto del segreto di Stato non rappresenta una novità della riforma del 2007, in quanto già l'*Allegato* annesso al R.D. 11 luglio 1941, n. 1161, conteneva un'elencazione delle notizie *riservate* di interesse militare la cui divulgazione e rivelazione era vietata ai sensi degli artt. 256, co. 3, 258 e 262 c.p. È bene precisare, al riguardo, che il regolamento del 2008 non prende posizione sulla tutela delle notizie riservate, occupandosi, ben diversamente, della concretizzazione del contenuto della diversa nozione di segreto di Stato.

⁴¹ A. ANZON DEMMIG, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 1022.

⁴² Per evitare un'eccessiva estensione della nozione di segreto di Stato, l'indicazione relativa alla protezione degli «interessi economico-finanziari strategici per la collettività» – presente nell'originaria bozza approvata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera – è stata soppressa in seguito al parere espresso dalla Commissione Giustizia il 1° febbraio 2007. Ricostruisce accuratamente il dibattito parlamentare sull'inserimento degli interessi economico-finanziari sotto lo scudo protettivo del segreto di Stato G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, cit., p. 487 ss.

⁴³ Critica una parte della dottrina costituzionalistica nel ritenere «surrettiziamente inclusa» la tutela degli interessi enumerati nel punto 1 dell'*Allegato*. La tutela di tale articolato novero di interessi si pone quindi in netto contrasto con le previsioni dell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, e dell'art. 3, co. 1, D.P.C.M. dell'8 aprile 2008. In questo senso, ci sentiamo di aderire alla considerazione di A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella l. n. 124 del 2007*, cit., p. 4042.

Dal quadro così delineato, si può osservare che il richiamo del regolamento agli interessi di cui al punto 1 dell'*Allegato* appare in contrasto con il principio di riserva di legge, in quanto tali settori non rientrano nelle definizioni di segreto di Stato né nelle aree di applicazione previste nell'art. 39, co. 1⁴⁴.

E ancora, un'altra parte della dottrina ha segnalato «l'assenza di determinatezza» nella disposizione di cui al punto 1 citato, poiché nella categoria onnicomprensiva degli interessi tutelati potrebbero essere inclusi anche notizie relative, ad esempio, alla pubblicazione dei risultati di una ricerca scientifica o alla localizzazione di un impianto per il trattamento dei rifiuti⁴⁵.

Secondo un'autorevole dottrina costituzionalistica poi il punto 1 dell'*Allegato* appare tacciato di illegittimità costituzionale per un ulteriore profilo⁴⁶.

Difatti, la scelta del Legislatore parlamentare di escludere la protezione degli interessi economico-finanziari dal segreto di Stato appare giustificata, poiché il riferimento a una vasta gamma di interessi rischia di riaprire la questione della definizione dell'«*interesse politico*»⁴⁷, già presente negli art. 255 e ss. c.p., piuttosto che identificare in modo più preciso gli «*interessi supremi*» secondo l'art. 3, co. 1, D.P.C.M. dell'8 aprile 2008.

Dalle considerazioni emerse, appare evidente che occorre riconoscere, anzitutto, come il settore economico-finanziario costituisca un ambito in cui spesso si manifestano conflitti tra attori statuali e non statuali, sia per la necessità di assicurarsi l'approvvigionamento delle materie prime, sia per la conquista dei mercati. Non mancano, del resto, nella legge di riforma, disposizioni che richiamano tale tipologia di interessi⁴⁸.

Ciononostante, la formulazione e l'elencazione adottate dal regolamento sembrano delineare un perimetro oltremodo ampio per l'ambito del segreto di Stato, tanto da consentire potenzialmente di ricomprendervi qualsivoglia decisione governativa in materia di politica economica e finanziaria, nonché tutte le operazioni di politica industriale e imprenditoriale, le quali, in linea di principio, dovrebbero attenersi alle regole del libero mercato.

5. “Ontologia” del segreto di Stato, natura ed effetti dell'atto di apposizione

Il tema dell'apposizione del segreto di Stato merita qualche breve considerazione.

⁴⁴ È la conclusione cui perviene condivisibilmente C. RUGA RIVA, Sub art. 255 c.p., in E. DOLCINI, G.L. GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*, cit., p. 58.

⁴⁵ Tuttavia, si segnala che una simile interpretazione trova naturalmente un limite nella necessaria dimostrazione del danno grave che la diffusione di tali tipologie di notizie possa recare agli interessi supremi dello Stato di cui all'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124. In questa direzione esegetica P. PISA, *Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione*, cit., p. 4 s., per il quale l'*Allegato* al regolamento del 2008 presenta un deficit di determinatezza altresì ai punti 4 e 17, ai sensi dei quali si tutelano, mediante apposizione del segreto, rispettivamente, «*le sedi e gli apparati predisposti per la tutela e l'operatività degli Organi istituzionali in situazioni di emergenza*» e «*gli stabilimenti civili di produzione bellica e gli impianti civili per produzione di energia ed altre infrastrutture critiche*».

⁴⁶ È quanto sostenuto da A. ANZON DEMMIG, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, cit., p. 1022.

⁴⁷ Questa nozione, oggetto di decise censure da parte della dottrina penalistica – come dimostrato –, è stata infatti esclusa dalle due normative sul segreto di Stato per la sua intrinseca vaghezza e per la propensione a estendere il segreto oltre i confini costituzionalmente ammissibili.

⁴⁸ Cfr., con riguardo ai compiti affidati legislativamente alle due Agenzie – AISE e AISI –, le previsioni di cui agli artt. 6, co. 2 e 7, co. 2.

Non è superfluo precisare, seppur sinteticamente, che l'apposizione è l'atto con cui l'Autorità, nei casi e nei modi prescritti dalla legge, conferisce in via generale e astratta a una notizia la qualifica formale di segreto di Stato.

In primo luogo, si pone il complesso problema, che qui accenniamo soltanto, di individuare la qualificazione giuridica dell'atto di apposizione presidenziale. Ci si interroga quindi sulla questione della natura politica o amministrativa del provvedimento di segretezza⁴⁹.

Un primo punto di riferimento è rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale 24 maggio 1977, n. 86.

La Corte, nel più volte citato *leading case*, ha sottolineato la natura «squisitamente politica» del «giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato» e ha evidenziato che la competenza relativa all'atto di apposizione del segreto di Stato è attribuita a organi che esercitano una «suprema attività politica», come il Presidente del Consiglio dei Ministri⁵⁰.

Le argomentazioni avanzate dai giudici costituzionali hanno subito indotto la dottrina a sostenere la tesi secondo cui i provvedimenti di segretezza adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri avrebbero natura di atto politico⁵¹ – e quindi non giustiziabile – pur in assenza di una specifica affermazione dei giudici costituzionali in questa direzione⁵².

Si sosteneva, al riguardo, che il provvedimento di apposizione della segretezza integrasse un «atto ampiamente discrezionale emesso in base a motivazioni di natura strettamente funzionale e strumentale», idonee a «sfuggire al controllo diretto dell'autorità giudiziaria». E si aggiungeva, peraltro, che le «maxicategorie» contemplate dall'art. 12, L. 24 ottobre 1977, n. 801, «si presta[ssero] egregiamente a costituire l'ambito applicativo di elezione dei più classici atti politici o di governo»⁵³.

E ancora, da ulteriori indagini emergeva che la politicità dell'atto risiedesse nella circostanza che l'Esecutivo rappresentasse il «*dominus* esclusivo della potestà di segretezza»⁵⁴.

Nell'ambito della tesi c.d. «dell'atto politico», una posizione più moderata, pur confermando la natura politica dei provvedimenti di segretezza o di divieto di divulgazione, riteneva tali provvedimenti dovessero essere «connessi con l'indirizzo politico della difesa dello Stato, in situazioni particolarmente urgenti e gravi per la sicurezza pubblica»⁵⁵.

⁴⁹ Il dibattito qui presentato solo nelle linee essenziali è esaustivamente ripercorso in G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, cit., p. 514 ss.

⁵⁰ Sent. 24 maggio 1977, n. 86, cit., cons. in dir. nn. 7-8.

⁵¹ Sullo svolgimento delle problematiche dell'atto politico che qui esulano dalla nostra disamina basta il rinvio, in generale, alle imprescindibili riflessioni di P. BARILE, voce *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, 1959, p. 220 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961 e C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, vol. I, *Profili di teoria generale*, Padova, 1983.

⁵² Cfr., fra i primi commenti alla decisione, A. BALDASSARRE, *La fine di un vecchio feticcio*, cit., p. 9. V. pure V. CAVALLARI, *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, in AA.VV., *Segreti e prova penale. Atti del Convegno*, cit., p. 35. Secondo l'A. la «tutela del segreto di Stato è effettivamente compito squisitamente politico, estraneo alla magistratura: diversamente opinando, si creerebbe un'altra rilevante ipotesi di quella di «supplenza» del potere giudiziario nei confronti degli altri poteri» dello Stato.

⁵³ C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, vol. II, cit., pp. 39 e 43. In senso adesivo, e con ampia ricostruzione del problema, anche U. ROSSI MERIGHI, *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, cit., p. 231 ss.

⁵⁴ Così, in un primo momento, S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., p. 9.

⁵⁵ In questo senso, F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 42.

In senso diametralmente opposto, altra parte della dottrina aderiva alla natura amministrativa dell'atto di segretazione⁵⁶.

Per escludere che l'apposizione del segreto costituisse un atto politico, si sosteneva che i provvedimenti di segretezza potessero essere adottati anche da organi non costituzionali, vale a dire da semplici autorità amministrative.

In tal senso, seguendo questa linea argomentativa, l'atto di apposizione configura quindi un «atto amministrativo che individua in concreto la singola fattispecie di segreto di Stato»⁵⁷.

Si trattava, in definitiva, di «atti amministrativi caratterizzati da una potestà giurisdizionale particolarmente ampia»⁵⁸.

All'indomani della riforma del 2007, la dottrina ha continuato a sostenere la tesi dell'atto politico, non sindacabile in sede giurisdizionale, ma eventualmente soggetto a valutazione politica dinanzi al Parlamento⁵⁹.

Difatti, con il provvedimento di apposizione del segreto, si configura un atto politico a tutti gli effetti, adottato sotto la responsabilità personale e diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, come previsto dall'art. 1, co. 1., lett. b-c), L. 3 agosto 2007, n. 124.

Un'ulteriore questione di rilievo attiene agli effetti dell'atto di apposizione: in altre parole, ci si interroga se tale atto sia costitutivo del segreto di Stato o, al contrario, serva a dichiararne semplicemente l'esistenza.

Sul punto, nel vigore della disciplina introdotta dalla L. 24 ottobre 1977, n. 801, la migliore dottrina osservava che il «segreto di Stato, in senso stretto, non nasce dagli atti delle competenti Autorità [...]: notizie e documenti non sono segreti perché un atto li qualifichi per tali, ma perché rappresentativi di fatti e situazioni la cui diffusa conoscenza nuocerebbe allo Stato o ad altro interesse equivalente»⁶⁰.

⁵⁶ Cfr. le argomentazioni di M. BARBA, *Segreto politico-militare e diritti di libertà*, in *Giust. pen.*, 1971, p. 120; A. ANZON DEMMIG, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1782 s.; ID, *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte costituzionale*, cit., p. 869; C. SAMMARTINO, *Intervento*, in AA.VV., *Il segreto di Stato e i Servizi di sicurezza in uno Stato di diritto liberale e democratico*, Sovigliana, 1989, p. 203 ss.; G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 281 s.; S. LABRIOLA, voce *Segreto di Stato*, cit., p. 1031.

⁵⁷ S. LABRIOLA, voce *Segreto di Stato*, cit., p. 1031, il quale, dopo avere sostenuto in un primo momento la tesi dell'atto politico, a distanza di pochi anni sembra poi aderire alla tesi della natura amministrativa dell'atto appositivo del segreto.

⁵⁸ Così, A. ANZON DEMMIG, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1783, anche per una decisa critica alla tesi della natura di atto politico.

⁵⁹ G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, cit., p. 517. V. anche A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, cit., p. 47 e 49 s.; M. CAPORALE, T.F. GIUPPONI, *Informazioni classificate e segreti di Stato*, in *il Mulino*, 2014, p. 760, i quali affermano, in proposito, che nessun giudice può entrare nel merito del segreto di Stato e, anche la Corte costituzionale, cui il segreto non può essere opposto, nella sua più recente giurisprudenza – da ultimo, sent. 13 febbraio 2014, n. 24 – ha ritenuto di non poter estendere il suo sindacato agli apprezzamenti di merito, considerati di natura squisitamente politica e strettamente pertinenti al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Parlamento. E ancora, più di recente, R. BIFULCO, voce *Segreto e potere politico*, in *Enc. dir.*, I Tematici, vol. V – *Potere e Costituzione*, 2023, p. 1112 s. Non mancano, in ogni caso, le voci opposte, anche assai autorevoli. In proposito, A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella l. n. 124 del 2007*, cit., p. 4053 ss., il quale, con articolate argomentazioni, cui rinviamo, sostiene la natura di «formale provvedimento amministrativo» del provvedimento appositivo del segreto di Stato.

⁶⁰ Con queste parole, F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 42.

Varata la riforma del 2007, l'atto di apposizione del Presidente del Consiglio dei Ministri continua a non avere efficacia costitutiva⁶¹ rispetto al segreto di Stato, la cui esistenza è «ontologicamente riconducibile solo ed esclusivamente al nesso intrinseco – [...] – che collega la “notizia” agli interessi tutelati in rapporto alla grave lesione degli stessi che scaturirebbe dal suo disvelamento»⁶².

Gli effetti costitutivi dell'atto di apposizione, che pur sussistono, esplicano invece non sul piano dell'esistenza del segreto di Stato, ma piuttosto su quello della sua tutela, attraverso l'esercizio della sua potestà, riconosciuta al Presidente del Consiglio dei Ministri, di escludere chiunque non vi abbia titolo dalla conoscenza di ciò che, già segreto di Stato, è stato dichiarato tale da chi ne ha dovere, potere, e facoltà⁶³.

In definitiva, allora, l'attribuzione formale della qualifica di segretezza, secondo le procedure stabilite dalla Legge, non è affatto indispensabile per la costituzione del vincolo. Tale qualificazione ha quindi una funzione meramente «ricognitiva della potenzialità dannosa dell'informazione per gli interessi tutelati»: laddove siano presenti i requisiti sostanziali previsti, il vincolo di segretezza sussiste automaticamente, indipendentemente dall'intervento diretto dell'Autorità politica⁶⁴.

Per converso, il Presidente del Consiglio dei Ministri incontra un limite nel suo potere di apporre – e, se necessario, opporre all'Autorità giudiziaria – il segreto di Stato. Egli non potrà legittimamente qualificare come segrete quelle notizie che eccedano i confini stabiliti dalla Legge, così come delineati nell'art. 39, co. 1.

Da una simile impostazione discende che devono essere escluse dalla sfera tutelata tutte quelle notizie che, pur riguardando gli interessi indicati, non risultino più rilevanti per la loro

⁶¹ Il segreto di Stato esiste quindi indipendentemente dal provvedimento presidenziale. Gli effetti costitutivi, diversamente, attengono all'«obbligo per quei soggetti che, appartenenti o meno alla pubblica Amministrazione, sono tenuti dalla legge penale a custodire o a non ledere il segreto». Puntualizza così la questione S. LABRIOLA, voce *Segreto di Stato*, cit., p. 1032.

⁶² Tale puntuale considerazione in G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, cit., p. 510 s. e 518, secondo cui il segreto di Stato nasce prima in termini ontologici e poi in termini giuridico-formali. Si è tuttavia osservato che l'applicazione del criterio oggettivo per la sua individuazione si concilia difficilmente con la sua «natura artificiale». Il segreto, difatti, «non esiste in natura e, soprattutto, esso è una eminente costruzione sociale e relazionale». In chiave critica, R. BIFULCO, voce *Segreto e potere politico*, cit., p. 1099 s., il quale, adottando un approccio pragmatico alla natura del segreto di Stato, ritiene che tale natura artificiale del segreto porta a ritenere che la natura del segreto dipende anzitutto dalla volontà del Legislatore. Sarà quindi quest'ultimo a decidere se sia opportuno oggettivare il più possibile la fattispecie o lasciare a un altro soggetto, individuato dalla legge, l'onere di definire e conformare concretamente il segreto.

⁶³ L'atto di apposizione non rappresenta un'opzione libera nel fine. Giungiamo a tale conclusione dal tenore testuale dell'art. 1, co. 1, lett. a), L. 3 agosto 2007, n. 124, che affida non a caso al Presidente del Consiglio dei Ministri l'«alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento» (enfasi aggiunta). Quando il Presidente del Consiglio prende atto dell'esistenza di una situazione che, se rivelata, potrebbe gravemente compromettere gli interessi tutelati dall'art. 39, co. 1, non ha facoltà discrezionale, ma è obbligato ad attivare gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, come l'apposizione del segreto di Stato. Questo non limita la sua capacità di valutare la situazione nel suo complesso, ma sottolinea l'inderogabilità dei propri doveri, che non possono essere sacrificati per ragioni di opportunità politica o contingente. Peraltro, già sotto la disciplina previgente, un'autorevole dottrina avvertiva che il segreto di Stato, «se non venisse usato», comporterebbe il «rischio di mettere a repentaglio i valori fondamentali che dovrebbero esserne protetti». In tal senso, quindi, «verrebbe a configurarsi una grave ipotesi di responsabilità (quanto meno) politica da parte del Presidente del Consiglio». In proposito, V. GREVI, *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Il segreto di Stato e i Servizi di sicurezza in uno Stato di diritto liberale e democratico*, cit., p. 38.

⁶⁴ Assai chiaramente, G. SALVI, *Conflitti di attribuzione dietro l'angolo*, cit., pp. 70 e 73.

salvaguardia. Parimenti, sono da escludere le notizie la cui diffusione generale non sia più in grado di mettere a rischio i valori protetti, come nel caso in cui la situazione contingente di pericolo per la sicurezza dello Stato sia ormai superata, o qualora la notizia abbia assunto un mero carattere storico⁶⁵.

In conclusione, ribadito il carattere dichiarativo degli atti che riconoscono e accertano il segreto di Stato, senza per questo costituirlo, va sottolineato che tali atti, sebbene dichiarativi, rappresentano espressioni di volontà derivanti da un processo di accertamento, e non atti di mera scienza. Appare dunque condivisibile la classificazione proposta da chi considera l'atto di apposizione come rientrante nella categoria dei provvedimenti dichiarativo-costitutivi⁶⁶.

Da un lato, infatti, l'atto è il risultato di una valutazione che verifica la corrispondenza del fatto – ossia della specifica fattispecie che di volta in volta si presenta – alla norma, ossia ai criteri che identificano le notizie suscettibili di essere coperte da segreto⁶⁷. In questo senso, l'atto assume una natura dichiarativa.

D'altro canto, l'atto ha anche natura costitutiva, poiché, in virtù della riforma del 2007, produce automaticamente le conseguenze previste dall'art. 39, co. 2. In particolare: *a)* le informazioni, i documenti, gli atti, le attività, gli oggetti e i luoghi coperti da segreto di Stato possono essere resi noti esclusivamente ai soggetti e alle Autorità incaricati di svolgere funzioni essenziali riguardo a tali elementi, e solo nei limiti strettamente necessari per l'adempimento dei rispettivi compiti e il raggiungimento fini rispettivamente fissati; *b)* tutti gli atti relativi al segreto di Stato devono essere conservati con misure atte a impedirne la manipolazione, la sottrazione o la distruzione.

Sul tema, merita richiamare brevemente un passaggio argomentativo di una complessa sentenza emessa nell'ambito dei procedimenti giudiziari riguardanti la vicenda *Abu Omar*, di cui si darà conto più compiutamente in una specifica sede di analisi.

Qui basta segnalare che in tale pronuncia, i giudici costituzionali hanno osservato: «se è vero che – di regola – la sussistenza dei presupposti del segreto di Stato è riconosciuta in un atto proveniente da determinati soggetti abilitati dalla legge a farlo valere (atto che, in tal caso, assume valore ricognitivo, da un lato, e costitutivo, dall'altro, del vincolo del segreto), nondimeno, il documento, la cosa, la notizia o i rapporti, che vengono in rilievo di volta in volta, possono presentare caratteristiche di contenuto o di forma tali da indurre a ritenere che essi, *ictu oculi*, rivestono connotazioni di per sé coperte dal segreto di Stato. In altri termini, in dette particolari ipotesi, la caratteristica della segretezza è intrinseca all'atto, perché percepibile immediatamente ed univocamente, come, d'altronde, è desumibile dal testo dell'art. 12 della legge n. 801 del 1977»⁶⁸.

Come sembra evincersi dalle prime righe della parte motiva, la Corte costituzionale rinvia la qualificazione di una “cosa” come segreta alla responsabilità di un'Autorità politica. Il segreto si connota quindi di una natura eminentemente *soggettiva*.

⁶⁵ Cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 654.

⁶⁶ Tale qualificazione giuridica in F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 35 s. Conformemente, G. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 280. Cfr. anche C. SAMMARTINO, *Intervento*, cit., p. 207 s. Nella giurisprudenza risalente, l'atto appositivo è qualificato come «provvedimento di accertamento costitutivo» da Trib. Roma, Uff. Istr., imp. x-y, cit.

⁶⁷ V. art. 3, D.P.C.M. 8 aprile 2008.

⁶⁸ Sent. 3 aprile 2009, n. 106, cons. in dir. n. 4.

Al contempo, tuttavia, la Consulta – accedendo immediatamente alla prospettiva *oggettiva* – afferma l'esistenza di “cose” che chiunque dovrebbe percepire come coperti da un velo di riservatezza, anche in assenza di un'esplicita apposizione del segreto di Stato o di una classificazione formale.

Si tratta di un passaggio delicato, poiché sembrerebbe che la Corte si sia spinta fino a prospettare la possibilità di ricavare caratteristiche immediatamente percepibili che permettano di qualificare tale riservatezza come segreto di Stato. È evidente, al riguardo, che, se si può comprendere *ictu oculi* che una *res* non debba essere divulgata, non è affatto certo che si riesca a percepire con altrettanta immediatezza e chiarezza che si tratta effettivamente di una *res* sulla quale è stato formalmente apposto il segreto di Stato.

Concludendo, una possibile interpretazione proposta – che permetterebbe di armonizzare l'apparente contrasto tra la natura soggettiva e quella oggettiva del segreto – attribuisce alla Corte l'intenzione di riconoscere l'esistenza di “cose” che, in modo evidente, richiedono un certo grado di riservatezza. Tuttavia, per queste stesse *res* sarebbe comunque necessario un'interlocuzione con l'Autorità politica, allo scopo di verificare se, in base a una sua determinazione, debbano beneficiare anche della tutela massima rappresentata dal segreto di Stato⁶⁹.

6. Le “cause di estinzione” della segretezza. Uno sguardo all'ordinamento tedesco: la *Bestätigungstheorie*

Particolare rilievo, ai fini della tutela penale, assume la disciplina relativa alla durata del segreto di Stato.

Per quanto riguarda le modalità di estinzione del vincolo di segretezza, si osserva che la cessazione dei caratteri costitutivi del segreto può verificarsi in diversi modi: per la diffusione al pubblico della notizia, a seguito della perdita dell'interesse sostanziale al mantenimento del segreto, o, secondo quanto previsto dal nuovo quadro normativo introdotto nel 2007, con il decorso del tempo stabilito dalla legge.

Secondo il parere unanime della dottrina, il segreto cessa, anzitutto, per notorietà della notizia, che diventa di pubblico dominio, raggiungendo un numero indeterminato di persone⁷⁰. Non è sufficiente che la notizia venga rivelata a soggetti non legittimati a conoscerla⁷¹, ma è necessario che la stessa sia venuta a conoscenza di un numero indeterminato di persone, in quanto non è «più possibile contare sulla conoscenza del fatto, destinato a rimanere segreto, limitatamente alla sfera di persone autorizzate ad averne notizia»⁷².

⁶⁹ Segnala autorevolmente questa possibile linea interpretativa M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, cit., p. 17.

⁷⁰ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 211; P. DI VICO, *La rivelazione dei segreti di Stato*, cit., p. 171; A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 47; S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 53; G. MAGGIORE, *Diritto penale*, cit., 47; R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 137; F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 46. In giurisprudenza si veda, ad esempio, Cass. pen., Sez. I, 5 febbraio 1962, cit.; Cass. pen., Sez. I, 28 marzo 1962, cit.

⁷¹ Come chiarito, sebbene *incidenter tantum*, da Corte cost., ord. 24 luglio 2000, n. 344, in *Giur. cost.*, 2000, p. 2513 ss.

⁷² A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 48, il quale sottolinea che più che l'indeterminatezza, rileva l'indeterminabilità di coloro che sono venuti a conoscenza del segreto.

Deve essere quindi esclusa la responsabilità penale nel caso di rivelazione di notizie che, divenute di pubblico dominio attraverso la stampa, abbiano perso il carattere di segretezza⁷³.

Il segreto di Stato può cessare anche per il venir meno dell'interesse statuale al suo mantenimento. In altre parole, il vincolo di segretezza perde la sua giustificazione quando le circostanze originarie mutano e l'interesse a mantenere segreta una determinata notizia non è più «attuale»⁷⁴.

Anche sotto questo profilo, si evidenzia che l'adozione di una nozione oggettiva di segreto, slegata da ogni apprezzamento discrezionale dell'Autorità competente, impone che la valutazione relativa alle vicende estintive dello stesso – sia per quanto riguarda la notorietà della notizia, sia per la cessazione dell'interesse che ne giustifica il mantenimento – deve essere sempre condotta oggettivamente e concretamente dal giudice. Tale apprezzamento non può essere demandato alle decisioni dell'Autorità citata, in ossequio a un principio di piena simmetria rispetto alle vicende costitutive del segreto⁷⁵.

In merito alle vicende estintive del segreto di Stato, è stato oggetto di dibattito se la stessa pubblicazione di una notizia possa automaticamente far venir meno la sua qualifica di segreto.

Nel sistema penale tedesco, dottrina e giurisprudenza, a tal proposito, hanno elaborato la c.d. “*Bestätigungstheorie*”⁷⁶, secondo cui la punibilità dell'ulteriore divulgazione di segreti già resi pubblici sussiste quando tale divulgazione conferma la *veridicità* di notizie precedentemente trapelate. Un esempio tipico a supporto di questa teoria è rappresentato dalla ripubblicazione, da parte di un quotidiano autorevole e di ampia diffusione, di notizie già pubblicate da un organo di stampa meno affidabile e con una tiratura inferiore⁷⁷.

Anche se solo in modo marginale, la dottrina italiana ha accennato alla responsabilità di chi amplifica la diffusione di notizie già classificate come segreti di Stato. È stato sostenuto, ad esempio, che la pubblicazione di una notizia diffamatoria, che ne abbia conferito il carattere di “notorietà”, non giustifica affatto un'ulteriore divulgazione della medesima, poiché tale atto potrebbe configurare un caso di continuazione nel reato⁷⁸.

Tuttavia, la fondatezza della *Bestätigungstheorie* è messa in discussione dal diritto positivo sia tedesco che italiano.

⁷³ Cfr. C. Ass. App. Roma, 20 dicembre 1978, in *Giur. mer.*, 1979, p. 639 ss., con nota di U. FERRANTE, *Il «caso Messeri» di nuovo dinanzi ai giudici*.

⁷⁴ Sul criterio dell'attualità dell'interesse al segreto v. A. DE MARSICO, *La nozione di “segreto” nei delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 234; A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 24; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 654; P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 121; F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 46.

⁷⁵ P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 120 s. Già prima, v. G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri e i limiti delle commissioni parlamentari di inchiesta*, cit., p. 580. Dalla natura rigorosamente oggettiva del segreto di Stato discende l'indisponibilità dello stesso da parte dei soggetti che ne sono depositari. Nessun motivo, infatti, legittimerebbe colui che detiene la notizia segreta a rimuovere il vincolo di segretezza, condividendo tali informazioni con soggetti non abilitati a conoscerle. Diversamente, per quanto riguarda le notizie riservate, disciplinate secondo un criterio soggettivo, la situazione è diversa. È infatti naturale che l'Autorità competente, legittimata a imporre il vincolo di non divulgabilità su determinate informazioni, possa rimuovere tale vincolo qualora ritenga cessata l'esigenza che aveva originato la decisione iniziale.

⁷⁶ Per questo orientamento, cfr., in particolare, la ricostruzione di G. KOHLMANN, *Der Begriff des Staatsgeheimnisses*, cit., p. 95 ss.

⁷⁷ Siffatta teoria è efficacemente illustrata in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 107 ss.

⁷⁸ Si veda, in tema, S. KOSTORIS, *Il “segreto” come oggetto della tutela penale*, cit., p. 39 s.

È opportuno notare che sia lo *StGB* tedesco che, sebbene in modo più sfumato, il nostro codice Rocco fanno riferimento all'*attualità* della segretezza come presupposto per l'incriminazione delle condotte di procacciamento e/o di rivelazione.

A questo proposito, il § 93 Abs. 1 *StGB* definisce i segreti di Stato come «*fatti, oggetti o conoscenze accessibili solamente a una limitata sfera di persone*». Tale definizione implica che non si possa considerare segreto di Stato una notizia già divulgata, anche se attraverso mezzi di diffusione a carattere non universale, come può essere un giornale a tiratura locale.

Anche il nostro Codice del 1930, negli artt. 256 ss., come ormai chiaro, individua le notizie costitutive di segreti di Stato in termini di «*notizie che nell'interesse della sicurezza dello Stato [...], debbono rimanere segrete*». Pertanto, viene esplicitamente sottolineata l'esigenza che tali notizie non siano già di pubblico dominio. Questo requisito rappresenta un presupposto indispensabile per la rilevanza delle condotte di procacciamento e rivelazione previste dagli artt. 256, co. 1, 257 e 261 c.p.

Ci sembra, peraltro, che la *Bestätigungstheorie* sia priva dei necessari presupposti di fatto per un'ulteriore ragione. In particolare, nel contesto attuale della società dell'informazione, caratterizzato dalla diffusione della Rete Internet e dal fenomeno dei *social media*, la circolazione indebita di notizie segrete, la cui conoscibilità è riservata a pochi soggetti depositari, attiva inesorabilmente quel meccanismo di amplificazione che si intendeva evitare. Ne deriva, data la natura ubiquitaria della Rete e la sua capacità di veicolare i dati in modo istantaneo, l'impossibilità di arrestare la circolazione delle informazioni, anche di natura segreta, che possono propagarsi da uno Stato all'altro.

Ritornando al tema delle cause estintive del segreto di Stato, la riforma del 2007 ha introdotto una disciplina specifica riguardante la cessazione del segreto di Stato in relazione al decorso del tempo, un aspetto non contemplato dalla normativa previgente del 1977⁷⁹.

Anzitutto, l'art. 39, co. 7, stabilisce che trascorsi quindici anni dall'apposizione del segreto di Stato o, in mancanza di questa, dalla sua opposizione confermata ai sensi del nuovo art. 202 c.p.p., chiunque vi abbia interesse può richiedere al Presidente del Consiglio dei Ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti dal segreto di Stato.

Entro trenta giorni dalla richiesta, ai sensi dell'art. 39, co. 8, il Presidente del Consiglio dei Ministri consente l'accesso o, con provvedimento motivato, trasmesso senza ritardo al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, dispone una o più proroghe del vincolo. La durata complessiva del vincolo del segreto di Stato non può essere superiore a trenta anni.

⁷⁹ Il tema della temporaneità del segreto è approfonditamente ricostruito in G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, cit., p. 541 ss. Il tema in discorso era già stato oggetto di interesse da parte di un'attenta dottrina che, sotto la precedente disciplina, aveva rilevato come «l'idea di temporalizzare il segreto [...] è un completamento indefettibile dei rimedi contro un uso distorto del segreto» e rappresenta «un punto di equilibrio tra il [...] principio di pubblicità (che emerge con sufficiente chiarezza dalla Costituzione) ed il rispetto dei valori tutelati dal segreto di Stato (di cui è parimenti indiscutibile il fondamento costituzionale)». Acutamente, L. FIORAVANTI, *Profili penali dei pubblici segreti*, cit., p. 41 s.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, poi, indipendentemente dal decorso dei termini di cui ai commi 7 e 8, dispone la cessazione del vincolo quando sono venute meno le ragioni che ne hanno determinato la segretezza della notizia (art. 39, co. 9)⁸⁰.

Si possono dunque identificare tre modalità di cessazione del vincolo del segreto in relazione al decorso del tempo: *a)* una *presunzione assoluta* di cessazione del segreto dopo trent'anni, in quanto la legge presume la cessazione dell'interesse al mantenimento del segreto; *b)* una *presunzione relativa* di cessazione allo scadere dei quindici anni, salvo proroga del Presidente del Consiglio dei Ministri; *c)* una *cessazione* prima del termine di quindici anni, che può essere *disposta dal Presidente del Consiglio* solo ove sia venuto meno l'interesse al mantenimento del segreto.

Nell'ipotesi sub *a)* la notizia cessa di essere coperta da segreto, per cui non trovano applicazione le fattispecie poste a tutela del segreto di Stato. Nell'ipotesi sub *c)* il fatto è penalmente rilevante *ex art. 256 ss. c.p.*, a meno che il Presidente del Consiglio dei Ministri non abbia, precedentemente alla condotta, disposto la cessazione del vincolo per il venir meno dell'interesse protettivo. Nel caso sub *b)* non è chiaro se il vincolo cessi allo scadere dei quindici anni o solo a seguito dell'attivazione della procedura di interpello di cui all'art. 202 c.p.p. e dell'autorizzazione ad accedere agli atti. La lettura del comma 7 suggerisce che sia necessaria la richiesta di accesso agli atti; pertanto, si deve considerare attuale il vincolo di segretezza, il quale viene meno soltanto in presenza di un atto espresso da parte del Presidente del Consiglio, con ciò che ne consegue sul piano della rilevanza penale delle condotte di procacciamento o rivelazione tenute in precedenza.

Non è chiaro se la disciplina riguardante la durata del vincolo di segretezza abbia in parte introdotto la volontà dell'Autorità responsabile per il segreto di Stato come causa di cessazione del vincolo stesso. Infatti, mentre allo scadere del trentesimo anno si presume la cessazione dell'interesse al mantenimento del vincolo, prima dei quindici anni il Presidente del Consiglio può disporre la cessazione del segreto solo se l'interesse al mantenimento viene meno. In entrambi i casi, quindi, esiste una chiara corrispondenza tra l'interesse sostanziale e il vincolo di segretezza.

Nell'ipotesi illustrata sub *b)*, invece, il Legislatore affida all'Autorità depositaria del segreto la decisione in merito alla cessazione del vincolo. È ragionevole ritenere, però, che anche in questa circostanza la scelta del Presidente del Consiglio debba essere condizionata dall'attualità dell'interesse al mantenimento del vincolo⁸¹.

7. Segreto di Stato, notizie riservate e classifiche di segretezza

Una novità importante introdotta dalla L. 3 agosto 2007, n. 124, che qui presentiamo solo per cenni, è quella in merito alle classifiche di segretezza, il cui articolato normativo è

⁸⁰ La formulazione del comma 9, a livello legislativo, ha il pregio di fornire importanti conferme, *a contrariis*, sia in merito alla natura oggettiva del segreto di Stato, sia alla doverosità della condotta di apposizione, delineando una fattispecie perfettamente speculare. Tuttavia, ciò non implica che il segreto di Stato possa cessare per mera volontà del Capo del Governo. Quest'ultimo, infatti, non ha il potere di conferire il carattere di segretezza a una notizia, ma solo di dichiararlo e accertarlo. Analogamente, non detiene la facoltà di rimuovere tale carattere per notizie che continuano a possederlo. La necessità e la doverosità del segreto impongono che esso possa essere rimosso soltanto quando il legame con gli interessi da tutelare sia effettivamente venuto meno.

⁸¹ Così, *amplius*, M. PELISSERO, *La tutela penale del segreto di Stato*, cit., p. 140 s.

condensato nell'art. 42, integrato poi da una complessa stratificazione normativa di natura regolamentare⁸².

Con la collocazione della disciplina delle informazioni classificate all'interno della Legge del 2007, il Legislatore ha avuto come obiettivo principale una più puntuale perimetrazione del segreto a tutela degli interessi essenziali della Repubblica.

Le classifiche di segretezza hanno subito un lento percorso di emersione.

Il *corpus* normativo di riferimento, fino all'attuale previsione con fonte primaria, era costituito dal R.D. 11 luglio 1941, n. 1161, cui si era aggiunta nel tempo un'ampia normativa di rango secondario, per lo più di carattere riservato, fino al D.P.C.M. 3 febbraio 2006, che, per la prima volta, ha operato una sistematizzazione della materia⁸³.

In questa prospettiva, l'intento è stato quello di disciplinare con provvedimento legislativo il sistema delle classifiche di segretezza. La mancanza di fonti di rango primario e l'utilizzo, per lungo tempo, della fonte regolamentare, infatti, hanno contribuito a rendere sfuggenti i contorni di questa particolare forma di tutela e a configurarne in termini problematici l'identità.

Nei casi in cui l'Autorità politica non abbia rinvenuto l'esigenza di "coprire" con il segreto di Stato particolari notizie, informazioni o documenti, la normativa del 2007 consente a determinate partizioni della Pubblica amministrazione, in ogni caso, di circoscrivere la conoscenza di determinate informazioni alle sole categorie di soggetti individuate dalla Legge.

Spesso sovrapposte, nell'immaginario collettivo, al segreto di Stato, sono in realtà da esso nettamente distinte per disciplina ed effetti⁸⁴.

L'uso del segreto di Stato richiede, anzitutto, una valutazione attenta e ponderata della gravità del danno che potrebbe colpire gli interessi essenziali della Repubblica. Pertanto, il vincolo del segreto non può essere considerato uno strumento *ordinario* per proteggere – o, forse più precisamente, *occultare* – notizie sensibili per la sicurezza nazionale.

⁸² Il tema delle classifiche di segretezza avente, invero, una valenza squisitamente amministrativa tocca la nostra indagine in maniera marginale. Si rinvia, quindi, per ben più esaustive ricostruzioni dell'istituto e del dettato normativo a G. SALVI, *Confermate le classifiche di riservatezza*, in *Guida dir.*, 2007, p. 77 s.; S. GAMBACURTA, *I controlli, il segreto di Stato e le classifiche di segretezza*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, cit., p. 729 ss.;

P. BONETTI, *Aspetti costituzionali del nuovo Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, cit., p. 289 ss., anche per taluni dubbi di costituzionalità dell'attuale disciplina; M. CAPORALE, *Segreto di Stato, segreto amministrativo e sistema di classificazione delle informazioni*, Bologna, 2013, p. 151 ss.; M. CATRICALÀ, *Segreto e riservatezza nel diritto pubblico*, Napoli, 2017, p. 54 ss.; C. MOSCA, *Democrazia e intelligence italiana*, cit., p. 128 ss.; T.F. GIUPPONI, *La disciplina italiana del segreto di Stato e la sua attuazione*, in L. FORNI, T. VETTOR (a cura di), *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Torino, 2018, p. 209 ss.; V. SARCONI, *Segreto di Stato, informazioni classificate e connesse limitazioni all'accesso ai documenti della pubblica amministrazione. Dal "right to know" al "need to secret". Le classifiche di sicurezza e il nulla osta di sicurezza*, in G. DALIA, M. PANEBIANCO (a cura di), *Il segreto di Stato. Una indagine multidisciplinare sull'equo bilanciamento di ragioni politiche e giuridiche*, Torino, 2022, p. 66 ss.; S. TRANQUILLI, *Il segreto in giudizio. Contributo allo studio del rapporto tra diritto di difesa e tutela della segretezza nel processo amministrativo*, Napoli, 2023, p. 119 ss., con un interessante resoconto sulla recente giurisprudenza amministrativa formatasi in materia. Nella dottrina penalistica, v. G. CAMPANELLI, *Sub art. 42, L. 3.8.2007 n. 124 (sicurezza e segreto di Stato)*, cit., p. 855 ss.; P. PISA, A. PECCIOLI, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, cit., p. 21 s.; M. PELISSERO, *La tutela penale del segreto di Stato*, cit., p. 137 ss.; S. SETTI, *Il segreto militare*, S. SETTI, A. CONTI, *Lezioni di diritto militare*, Milano, 2020, p. 429 ss.

⁸³ Recante «Norme unificate per la protezione e la tutela delle informazioni classificate».

⁸⁴ La differenza fra gli istituti del segreto di Stato e delle classifiche di segretezza è riportata nell'art. 2, D.P.C.M. 8 aprile 2008, cui rimandiamo.

A questo scopo, sono invece preordinate le classifiche di segretezza, che, a tenore dell'art. 42, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, «*sono attribuite per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi in ragione delle proprie funzioni istituzionali*».

Attraverso l'apposizione di una classifica, specie se di elevato livello, viene assicurata alle informazioni sensibili ai fini della sicurezza nazionale una tutela anticipata, in grado di ridurre il rischio di disvelamenti dannosi per gli interessi fondamentali della Repubblica.

L'attribuzione della classifica di segretezza è un atto amministrativo di competenza dell'Autorità che forma il documento, l'atto o acquisisce per prima la notizia, ovvero è responsabile della cosa, o acquisisce dall'estero documenti, atti, notizie o cose (art. 42, co. 2).

Detta classifica rappresenta un indicatore del livello di segretezza attribuito in ambito nazionale a informazioni la cui conoscenza non autorizzata sia idonea a recare pregiudizio ai citati interessi.

L'ordinamento italiano prevede, in ordine decrescente di potenziale danno derivante dalla diffusione della notizia, le classifiche "segretissimo", "segreto", "riservatissimo", "riservato", che sono attribuite sulla base dei criteri ordinariamente seguiti nelle relazioni internazionali (art. 42, co. 3)⁸⁵, specie in ambito NATO e, più di recente, anche per la classificazione di documenti da parte delle istituzioni dell'Unione europea⁸⁶.

Anche in materia di classifiche di segretezza, la legge di riforma si è preoccupata di introdurre una disciplina sui limiti temporali.

La classifica di segretezza è difatti automaticamente declassificata a livello inferiore quando sono trascorsi cinque anni dalla data di apposizione. Decorso poi un ulteriore periodo di cinque anni, cessa comunque ogni vincolo di classifica (art. 42, co. 5). Inoltre, La declassificazione automatica non si applica quando, con provvedimento motivato, i termini di efficacia del vincolo sono prorogati dal soggetto che ha proceduto alla classifica o, nel caso di proroga oltre il termine di quindici anni, dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 42, co. 6).

Il Presidente del Consiglio dei Ministri verifica il rispetto delle norme in materia di classifiche di segretezza. Con apposito regolamento sono determinati l'ambito dei singoli livelli di segretezza, i soggetti cui è conferito il potere di classifica e gli uffici che, nell'ambito della Pubblica amministrazione, sono collegati all'esercizio delle funzioni di informazione per la sicurezza della Repubblica, nonché i criteri per l'individuazione delle materie oggetto di classifica e i modi di accesso nei luoghi militari o in quelli definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica (art. 42, co. 8).

⁸⁵ Ai sensi dell'art. 4, co. 3-6, D.P.C.M. 12 giugno 2009 («Determinazione dell'ambito dei singoli livelli di segretezza, dei soggetti con potere di classifica, dei criteri d'individuazione delle materie oggetto di classifica nonché dei modi di accesso nei luoghi militari o definiti di interesse per la sicurezza della Repubblica»): si prevede un danno eccezionalmente grave per la diffusione non autorizzata di notizie segretissime; un danno molto grave per la diffusione non autorizzata di notizie segrete; un danno grave per la diffusione non autorizzata di notizie riservatissime e un danno lieve per la diffusione non autorizzata di notizie riservate.

⁸⁶ Si veda anche l'art. 4, co. 1, lett. b), D.P.C.M. 12 giugno 2009. La norma è finalizzata ad adattare il sistema di classifica domestico ai parametri previsti in ambito sovranazionale, specie nei contesti della NATO, delle coalizioni con Stati alleati e delle missioni militari dell'Unione europea. In tali contesti, il sistema di classificazione è quadripartito (*top secret*, *secret*, *confidential* e *restricted*), e risulta sostanzialmente coincidente con quello recepito dal diritto interno.

Presentata sommariamente la disciplina legislativa delle classifiche di segretezza, è opportuno soffermarsi più puntualmente sulle differenze intercorrenti fra gli istituti del segreto di Stato e della classifica di segretezza.

La classificazione accolta dall'art. 4, D.P.C.M. 12 giugno 2009, ha impiegato – come accennato – termini che potrebbero far pensare a una coincidenza con il segreto di Stato.

A un'analisi più approfondita, tuttavia, emergono alcuni elementi normativi che suggeriscono come l'ambito delle notizie classificate non si sovrapponga necessariamente con quello delle notizie coperte da segreto di Stato.

In primo luogo, si riscontra una diversità nell'oggetto, in quanto il riferimento agli «*interessi fondamentali della Repubblica*»⁸⁷ risulta piuttosto generico e non coincide con i più specifici ambiti di segretezza definiti dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124⁸⁸. Così come, nella disciplina ex art. 42, rispetto a quella di cui all'art. 39, co. 2 ss., in materia di segreto di Stato, manca la menzione dei «*luoghi*», come possibile oggetto di classificazione.

L'esatta individuazione degli interessi tutelati dal vincolo di segretezza comporta allora una copertura costituzionale parzialmente diversa rispetto al segreto di Stato. Sebbene sia indubbio il richiamo agli stessi articoli costituzionali che sostengono tradizionalmente il segreto di Stato, le informazioni classificate, a causa della loro distinta natura, devono rifarsi anche ai principi che regolano l'attività della Pubblica amministrazione. Detti principi sono alla base del segreto amministrativo e fanno riferimento all'art. 97 Cost., volto a garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Si tratta, quindi, come opportunamente notato, di un *tertium genus* a cavallo fra il segreto di Stato e il segreto amministrativo⁸⁹.

Inoltre, dissimile appare il regime di durata tra segreto di Stato e classificazioni di segretezza⁹⁰.

Un ulteriore elemento di differenziazione è rappresentato dal fatto che i documenti classificati, ai sensi dell'art. 42, co. 8, non seguano il regime di opposizione previsto dal codice di procedura penale per il segreto di Stato⁹¹.

⁸⁷ «*Le classifiche assicurano la tutela amministrativa di informazioni, documenti, atti, attività o cose, la cui diffusione non autorizzata sia idonea a recare un pregiudizio agli interessi fondamentali della Repubblica*». Cfr. art. 4, co. 2, D.P.C.M. 12 giugno 2009.

⁸⁸ Gli interessi fondamentali della Repubblica, tutelati mediante la classificazione delle informazioni, appaiono delineati in modo piuttosto vago. Pur potendosi parzialmente sovrapporre ai supremi e imprescindibili interessi statuali salvaguardati dal segreto di Stato, sembrano riguardare un livello di tutela meno stringente rispetto ai beni essenziali dello Stato, come definiti dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, che riserva l'applicazione del segreto di Stato a circostanze eccezionali, date le specifiche caratteristiche di tale istituto. A questo riguardo, allora, il criterio distintivo fra la sfera operativa del segreto di Stato e del sistema di classifica poggia su criteri squisitamente quantitativi, alla luce della rilevanza degli interessi coinvolti e del potenziale danno derivante dalla propalazione delle relative informazioni. Il punto è colto da T.F. GIUPPONI, *La disciplina italiana del segreto di Stato e la sua attuazione*, cit., p. 212.

⁸⁹ Accogliamo qui la qualificazione della natura giuridica delle informazioni classificate proposta da M. CAPORALE, *La declassificazione delle informazioni: un esercizio di trasparenza?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 27, per la quale «le informazioni classificate sembrano porsi come un istituto intermedio e ibrido tra il segreto di Stato, in considerazione degli interessi tutelati, e con il segreto amministrativo, cui è sostanzialmente riconducibile la loro natura e disciplina».

⁹⁰ Cfr. l'art. 39, co. 7 ss., per la durata del segreto di Stato e l'art. 42, co. 5 e 6, per la durata delle classifiche di segretezza.

⁹¹ Difatti, secondo l'art. 42, co. 8, si prescrive che qualora l'Autorità giudiziaria procedente ordini l'esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all'Autorità richiedente, che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia. Notiamo, quindi, che, ai sensi del disposto

Ancora, l'apposizione del segreto di Stato, a differenza delle classifiche di segretezza⁹², è – secondo l'opinione prevalente – un atto politico non giustiziabile, in quanto espressione della suprema direzione politica dello Stato⁹³.

A questo punto, è particolarmente significativo sottolineare che la tutela prevista dal codice penale non coincide rigidamente con la disciplina della classificazione. Infatti, la legge di riforma non ha sancito il superamento di un principio consolidato durante la vigenza della precedente normativa: le norme penali a tutela del segreto di Stato possono essere applicate indipendentemente dalla classificazione del documento o della notizia, qualora la loro divulgazione risulti potenzialmente dannosa per gli interessi protetti dal segreto di Stato⁹⁴. Ritardi, carenze o l'impossibilità di una tempestiva classificazione non possono, pertanto, ostacolare la tutela penale di interessi così rilevanti.

Pertanto, risulta insostenibile la tesi secondo cui le notizie classificate come “segretissime” e “segrete” coincidano automaticamente con la nozione di *segreto di Stato*, mentre quelle classificate come “riservatissime” e “riservate” corrispondano alla categoria delle *notizie riservate*.

Sul punto, una riflessione più approfondita rivela che la classificazione ha una valenza puramente amministrativa e non può essere considerata determinante per stabilire la natura del segreto.

Difatti, le notizie classificate come “riservate” non possono essere ricondotte alla tutela del segreto di Stato prevista dal codice penale negli artt. 256 ss., in quanto la loro diffusione non comporta quel «*danno grave*» richiesto dall'art. 39, co. 3, L. 3 agosto 2007, n. 124, per la protezione degli interessi legati al segreto di Stato. Il danno derivante dalla diffusione di atti, documenti, notizie o attività classificati come “riservati” è difatti considerato “lieve”. Ne consegue che, ai fini dell'applicazione dei delitti posti a tutela del segreto di Stato, la classificazione effettuata dall'Autorità non è decisiva: spetta al giudice valutare se la violazione realizzata rivesta, in concreto, il coefficiente di pericolosità richiesto dall'art. 39, co. 3, in relazione agli interessi tutelati dal comma 1 dello stesso articolo.

Se la classificazione effettuata dall'Autorità è corretta, saranno soggetti alla disciplina degli artt. 256 ss. c.p. solo gli atti, documenti, notizie, luoghi e ogni altra cosa classificati come “segretissimo”, “segreto” o “riservatissimo”, mentre quelli con la classificazione “riservato”

richiamato, la classifica di segretezza è destinata a produrre effetti non solo nel circuito della Pubblica amministrazione, ma anche nei confronti dell'Autorità giudiziaria.

⁹² L'apposizione delle classifiche di segretezza si caratterizza come atto di natura amministrativa. In questo senso, Cass. pen., Sez. I, 4 giugno 2009, n. 23036, in *Cass. pen.*, 2010, p. 1815 ss., con nota di R. CAPPITELLI, *I limiti oggettivi del reato di rivelazione di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione*, per la quale «[l]a classificazione della notizia come “riservata” ha dunque comunque una valenza meramente amministrativa e non può essere decisiva, in generale, ai fini penali, né allo scopo, più limitato, di individuare la fattispecie incriminatrice applicabile in ragione dell'interesse tutelato (ovverossia della natura del segreto o della riservatezza)».

⁹³ Tuttavia, la portata di tale asserto è stata ridimensionata – come accerteremo nei luoghi opportuni – dalla giurisprudenza costituzionale e da quella di legittimità, le quali riconoscono ormai la sindacabilità del vincolo in parola laddove esso assuma rilievo come elemento interno a una fattispecie incriminatrice.

⁹⁴ Nel caso in cui una notizia sia classificata e contemporaneamente coperta da segreto, la consapevolezza, da parte dell'autore di una condotta rilevante ai sensi dell'art. 256 ss. c.p., del vincolo di segretezza può costituire un indizio sintomatico particolarmente significativo per l'accertamento del dolo nei delitti contro il segreto di Stato.

ricadranno sotto altre previsioni, come, a titolo di esempio, l'art. 326 c.p., in tema di segreto d'ufficio⁹⁵.

8. La *vexata quaestio* della categoria delle “notizie riservate”: fra sopravvivenza e abrogazione tacita

Nel corso dell'analisi condotta, si è rilevato che le fattispecie previste dal vigente Codice non solo proteggono il segreto di Stato, ma estendono la tutela anche alla categoria delle notizie riservate, sebbene con un regime sanzionatorio diversificato.

Tradizionalmente – come è noto –, si definiscono “riservate” quelle notizie già note a un ampio numero di persone, e dunque in parte notorie, ma per le quali risulta comunque indispensabile limitare ulteriormente la diffusione al di fuori dell'ambito strettamente necessario.

Non configurandosi come un vero e proprio segreto di Stato, la notizia riservata, secondo l'impianto del codice penale, necessitava sempre di un esplicito divieto di divulgazione da parte dell'Autorità competente, manifestato, ad esempio, mediante un atto amministrativo.

In origine, in un contesto politico-istituzionale molto diverso da quello odierno, non esistevano limiti rilevanti al potere di impedire la divulgazione di notizie. Le esigenze di sicurezza – come accerteremo più avanti – o la tutela dell'interesse politico erano interamente affidate al giudizio discrezionale dell'Autorità politica, la cui valutazione era determinante e non soggetta a particolari restrizioni.

Mutato il quadro istituzionale e ordinamentale, si è quindi imposto un ripensamento della categoria delle «notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione».

Ricordiamo che con la L. 24 ottobre 1977, n. 801, il Legislatore, in accoglimento dei parametri disegnati dalla Corte costituzionale con la sentenza 24 maggio 1977, n. 86, ha delimitato le aree di interesse legittimamente segretabili. Tuttavia, la riforma del segreto di Stato ha lasciato irrisolta una questione cruciale riguardante il destino di questa specifica categoria di notizie.

All'indomani del varo della Legge del 1977, si sono quindi delineati due orientamenti teorici di segno opposto.

Un'opinione di autorevole estrazione sosteneva l'abrogazione implicita delle disposizioni che fanno richiamo alle notizie riservate (artt. 256, co. 3, 258 e 262 c.p.)⁹⁶.

Più in particolare, questa corrente dottrinale prevalente asseriva che oltre all'assenza nella riforma di ogni riferimento a tale settore di notizie e la loro antitesi rispetto al segreto di Stato in senso stretto quanto a fondamento e giustificazione, le aree di segretezza delineate dall'art. 12 coprivano ed esaurivano tutte le esigenze di difesa dell'ordinamento costituzionale. E si aggiungeva che la sopravvivenza delle fattispecie poste a tutela della notizie riservate, «smaccatamente ispirate ad un'esigenza di tutela politica sottratta ad rispetto ogni verifica di

⁹⁵ Un'accurata indagine sui rapporti fra segreto di Stato, notizie riservate e classifiche di segretezza in P. PISA, A. PECCIOLI, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, cit., p. 21 s.

⁹⁶ V. CAVALLARI, *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato* e G. CONSO, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Segreti e prova penale. Atti del Convegno*, cit., pp. 36 e 207; E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 114; T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., p. 36; P.L. VIGNA, P. DUBOLINO, voce *Segreto (reati in materia di)*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, 1989, p. 1048; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁴, vol. I, Bologna, 2007, p. 68 ss.

congruità», fosse del tutto antitetica rispetto allo spirito della nuova definizione di segreto di Stato, dando luogo ad «un sistema anfibologico privo di qualsiasi razionalità»⁹⁷.

Per di più, in forza di un argomento sistematico, l'art. 15, L. 24 ottobre 1977, n. 801, nel modificare il previgente art. 352 c.p.p., aveva eliminato il riferimento alle notizie riservate – che nella formulazione originaria del codice di rito del 1930 erano indicate come «*notizie che palesate*» avrebbero potuto «*nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato medesimo*» –, riferendo la tutela processuale al solo segreto di Stato⁹⁸.

Inoltre, non considerare abrogata la disciplina relativa alle notizie riservate portava a «legittimare un sistema repressivo irrazionale che punisce *in maniera differente* la violazione di segreti di identico contenuto», attesa l'omogeneità sostanziale fra segreto di Stato in senso stretto e notizie riservate⁹⁹.

Ancora, suggellarne ulteriormente la permanenza avrebbe potuto far emergere una evidente contraddizione all'interno dell'ordinamento. Da un lato, con la Legge del 1977, si era tentato di ricondurre, in conformità con i principi costituzionali, l'ambito del segreto penalmente rilevante entro i confini della legalità. Dall'altro lato, però, si sarebbe rischiato di contraddire tale intento, continuando a lasciare alla discrezionalità delle singole Autorità pubbliche la possibilità di creare divieti specifici di divulgazione¹⁰⁰.

A sostegno della tesi a favore della persistenza delle notizie riservate, infine, militava, specie nella giurisprudenza di legittimità e in quella costituzionale, di cui daremo adeguata considerazione, anche l'esplicito riferimento, contenuto nell'art. 24, L. 7 agosto 1990, n. 241¹⁰¹, alle notizie riservate quale limite all'esercizio del diritto di accesso agli atti amministrativi, in relazione agli interessi richiamati dall'art. 12, L. 24 ottobre 1977, n. 801¹⁰².

L'orientamento opposto, asseverato dalla dottrina¹⁰³, dalla giurisprudenza di merito e di legittimità¹⁰⁴, segnalava che il generico e complessivo riferimento alle norme incriminatrici del

⁹⁷ Con toni critici T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., p. 36.

⁹⁸ In tal modo, a seguito della novella dell'art. 352 c.p.p., il dovere di astenersi dal testimoniare e il divieto di esame testimoniale era circoscritto al solo segreto di Stato. La situazione è rimasta peraltro invariata con l'art. 202 c.p.p. Vassalli del 1988, oggi in vigore.

⁹⁹ L'opinione espressa è formulata da E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 114.

¹⁰⁰ Questo aspetto è bene messo in luce da L. FIORAVANTI, *Profili penali dei pubblici segreti*, cit., p. 72.

¹⁰¹ Recante, come noto, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi». Il coordinamento fra le due normative speciali verrà ripreso a breve.

¹⁰² Il tema della dialettica fra notizie riservate e segreto d'ufficio alla luce della L. L. 7 agosto 1990, n. 241, è oggetto di approfondimento in L. FIORAVANTI, *Profili penali dei pubblici segreti*, cit., p. 77 ss., la quale, da un lato, riconosce, con fondate argomentazioni alle quali rimandiamo, l'irragionevolezza della sopravvivenza della categoria delle notizie riservate, definita come «più strumentale a un esercizio dei pubblici poteri connotato da corporativismo dell'Amministrazione»; dall'altro, propende per l'adozione di «schemi di tutela, forse più affidabili», come il segreto d'ufficio, per soddisfare le esigenze che oggi continuano a giustificare l'uso delle notizie riservate. Già prima, sull'impiego del segreto d'ufficio per tutelare ulteriori esigenze di segretezza che non richiedono l'attivazione del segreto di Stato v. T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., p. 36.

¹⁰³ Tale indirizzo nel vigore della precedente disciplina era strenuamente sostenuto da P. PISA, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, cit., p. 37 s.; ID, *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, cit., p. 55 s.; ID, voce *Segreti di Stato (diritto penale)*, cit., p. 29 s., nonché ID, voce *Segreto (tutela penale del segreto)*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXVIII, 1992, p. 3; P. PISA, L. SCOPINARO, *Segreto di Stato e notizie riservate: un'interpretazione costituzionalmente corretta in attesa della riforma del codice penale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2133.

¹⁰⁴ La giurisprudenza ha sposato un atteggiamento «conservatore». In una fase iniziale, si sosteneva che la normativa introdotta nel 1977 afferisse unicamente al segreto di Stato e non anche alle notizie riservate. Cfr. C.

codice penale, effettuato dalla legge di riforma del 1977¹⁰⁵, non consentisse di ritenere superata la dicotomia notizie segrete/notizie riservate, sia pure entro limiti più ristretti rispetto all'impostazione originaria.

In tal modo, si confermava la sopravvivenza della classe delle notizie riservate e che il divieto di divulgazione dell'Autorità competente dovesse attagliarsi ai nuovi parametri tipizzati nell'art. 12 della Legge del 1977¹⁰⁶. Alla medesima conclusione perveniva la Corte costituzionale che, nel riconoscere alle notizie riservate i medesimi requisiti oggettivi propri delle notizie segrete, ha convalidato la giuridica esistenza delle notizie riservate e l'omogeneità contenutistica tra segreto di Stato e notizie riservate¹⁰⁷.

A seguito dell'emanazione della nuova L. 3 agosto 2007, n. 124, la *vexata quaestio* qui oggetto di attenzione si è riproposta in tutta la sua delicatezza, tacendo la Legge proprio in relazione a tale aspetto.

Anche in tal caso si sono registrate più opzioni ermeneutiche contrastanti.

A sostegno del loro definitivo superamento, si è fatto valere un orientamento ormai prevalente nella dottrina, secondo cui nel nostro ordinamento penale non vi è spazio per la tutela di notizie che non rientrano nella categoria del segreto di Stato in senso stretto¹⁰⁸.

Ass. App. Roma, 20 dicembre 1978, cit.; Cass. pen., Sez. I, 23 gennaio 1981, n. 383, in *Riv. pen.*, 1982, p. 60 s., con nota di L. FAVINO, *Audizione obbligatoria dell'esecutivo nei processi per segreto di Stato*; Cass. pen., Sez. I, 23 aprile 1982, n. 4240, in *Riv. pen.*, 1982, p. 886 s.; Cass. pen., Sez. I, 12 settembre 1985, n. 8018, in *Giur. it.*, 1986, p. 436, con nota di A. GAITO, *Notizie segrete e notizie riservate dopo la l. 24 ottobre 1977 n. 801*; Cass. pen., Sez. I, 30 gennaio 1989, cit.

Più recentemente, la Corte di Cassazione, inaugurando un nuovo indirizzo pretorio, che approfondiremo *infra*, ha sostenuto che le notizie riservate presentano un'omogeneità sostanziale rispetto alle notizie segrete perché attinenti alle medesime categorie di interessi definiti dall'art. 12, L. 24 ottobre 1977, n. 801. In tal modo, a chiare lettere, i giudici di legittimità hanno evidenziato un sostanziale avvicinamento fra i due settori di notizie penalmente tutelate che, per l'omogeneità degli interessi protetti dalle due classi di notizie, creano un substrato sostanziale comune alle due distinte categorie del segreto. Per questa presa di posizione v. Cass. pen., Sez. I, 29 gennaio 2002, n. 3348, in *Cass. pen.*, 2002, p. 2694 ss., con nota di T. MASSA, *Notizie riservate, libertà di parola e valore della tolleranza* e in *Giur. it.*, 2003, p. 1229 ss., con nota di A. NATALINI, *Arcana imperii e tutela penale del segreto di Stato: le «nuove» frontiere del sindacato di legittimità sugli atti di apposizione*. In senso conforme, prima dell'entrata in vigore della L. 3 agosto 2007, n. 124, v. Cass. pen., Sez. I, 25 ottobre 2007, n. 39514, in *Riv. pen.*, 2008, p. 410 ss. La questione coinvolge anche il diritto penale militare. In particolare, si è osservato che, nel tentativo di limitare la discrezionalità dell'Autorità amministrativa nell'identificazione delle notizie soggette al vincolo di riservatezza, anche le notizie riservate tutelate ai sensi dell'art. 93 c.p.m.p. devono riferirsi al medesimo ambito di interessi militari dello Stato (quali la forza, la preparazione e la difesa militare) cui già si collegano le notizie classificate come segrete. Il punto è chiarito da D. NOTARO, *Lineamenti di diritto penale militare italiano*, cit., p. 162.

¹⁰⁵ Mediante la norma di coordinamento di cui all'art. 18, ai sensi della quale – come si ricorderà – si sosteneva che sino alla data di emanazione di una nuova legge organica relativa alla materia del segreto, le fattispecie previste e punite dal libro II, titolo I, capi primo e quinto del codice penale, concernenti il segreto politico interno internazionale, dovessero essere riferite alla definizione di segreto di Stato di cui all'art. 12.

¹⁰⁶ A tale conclusione, tuttavia, era già pervenuta la dottrina nel tentativo di “oggettivizzare” le fattispecie sulle notizie riservate e ancorarle quindi ai medesimi parametri operativi che giustificavano l'impiego del segreto. Si vedano, sul punto, i riferimenti bibliografici indicati *retro*, sez. II, par. 2.3.

¹⁰⁷ Si consideri Corte cost., 28 giugno 2002, n. 295, i cui *dicta* saranno oggetto di apposita riflessione critica nel paragrafo che segue.

¹⁰⁸ F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 653 s.; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, cit., p. 80 s.; M. GALLO, *Diritto penale italiano. Appunti di parte speciale: i delitti contro la personalità dello Stato*, cit., pp. 40, 43 e 52; G. GRASSO, *Sub art. 256 c.p.*, cit., p. 1006.; M. DONINI, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 823.

Si è quindi autorevolmente argomentato che il silenzio del Legislatore costituisca una «presa di posizione implicita» a favore dell'abrogazione di tale categoria di notizie, con le debite conseguenze in ordine alle fattispecie codicistiche ad esse relative¹⁰⁹.

Il fondamento di questa interpretazione si basa, anzitutto, su un elemento testuale – forse non del tutto decisivo – relativo al fatto che la nuova legislazione del 2007 ha esplicitamente introdotto una disciplina rinnovata per il segreto di Stato, come evidenziato dall'intitolazione, senza tuttavia fare alcun riferimento alle notizie riservate.¹¹⁰

A sostegno, si è richiamato altresì l'art. 42, L. 3 agosto 2007, n. 124, in tema di classifiche di segretezza delle notizie, prevedendosi espressamente, accanto alle classifiche di “segretissimo” e “segreto”, anche quelle di “riservatissimo” e “riservato”, sicché il carattere riservato della notizia non sembra più essere un attributo che la differenzia qualitativamente dalla notizia segreta, ma «una semplice graduazione dei limiti della sua diffusività, rispetto alle esigenze di tutela delle medesime sfere di interessi: esiste, dunque, una sola categoria di informazioni, documenti, atti, attività, cose che possono essere coperte dal segreto di Stato»¹¹¹.

Ad ogni buon conto, lungi dall'accogliere la tesi radicale del loro definitivo superamento, la più recente giurisprudenza di legittimità¹¹² e una parte, invero minoritaria, della dottrina sostiene, pur nel silenzio della Legge del 2007, la persistente validità della categoria delle notizie riservate, con la conseguente applicazione delle fattispecie penali poste alla loro tutela¹¹³.

Nei prossimi paragrafi si concentrerà l'attenzione su talune questioni delicate, già in parte menzionate, che hanno coinvolto la giurisprudenza costituzionale e di legittimità. Si esaminerà, in particolare, l'estensione anche alle notizie riservate dei medesimi requisiti oggettivi che giustificano l'apposizione del segreto di Stato. Inoltre, si affronterà, in senso strettamente connesso a tale tema, la questione della sindacabilità giurisdizionale del provvedimento dell'Autorità competente, relativo all'imposizione della segretezza o al divieto di divulgazione.

8.1 Le notizie riservate al cospetto della Corte costituzionale. Le delicate operazioni di “salvataggio” della sentenza 28 giugno 2002, n. 295

Il tema della tutela penale del segreto di Stato, sia sul piano sostanziale che processuale, ha da sempre costituito un nodo di notevole delicatezza. Ne è testimonianza la marcata ritrosia mostrata dal Legislatore nell'intervenire in tale peculiare settore. Difatti, come più volte affermato nel corso dell'indagine, prima di rimettere in discussione l'architettura delineata dai codici penale e di procedura penale del 1930, è stata necessaria l'emanazione della L. 24 ottobre 1977, n. 801, la riforma del processo penale del 1988 e, da ultimo, la L. 3 agosto 2007, n. 124.

¹⁰⁹ F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 653.

¹¹⁰ Cfr. «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto».

¹¹¹ Le argomentazioni riportate sono di F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 653.

¹¹² Cass. pen., Sez. I, 4 giugno 2009, n. 23036, cit.; Cass. pen., Sez. I, 28 novembre 2013, n. 47224, in *Riv. pen.*, 2014, p. 748; Cass. pen., Sez. I, 26 aprile 2018, n. 42887, in *CED*, 274371-01; Cass. pen., Sez. I, 25 maggio 2022, n. 202445, in *Cass. pen.*, 2022, p. 4233 ss., con nota di F. CARDARELLI, *L'elemento oggettivo del reato di cui all'art. 262 c.p.*

¹¹³ Con ampie dimostrazioni, cui rimandiamo, v. P. PISA, A. PECCIOLI, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, cit., p. 22.

Non sono mancate poi le nutrite prese di posizione della Corte costituzionale, più volte chiamata a intervenire in materia, vuoi per dirimere delicati conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, vuoi per censurare disposizioni di natura processuale-penale¹¹⁴.

La sentenza costituzionale 28 giugno 2002, n. 295¹¹⁵ che ci apprestiamo a illustrare attiene, nel caso specifico sottopostole, all'ambito sostanziale degli *arcana*, con particolare attenzione non tanto al segreto di Stato in senso stretto, quanto alla sfera di ciò che correntemente va sotto l'etichetta di "riservato".

Più specificamente, è proprio il rapporto fra "segreto" e "riservato" a impegnare i giudici costituzionali, al fine di vagliare se e come sia ravvisabile una matrice comune alle due categorie e di indicare se ed entro quali limiti l'attuale tutela penale delle notizie riservate possa attagliarsi al disegno costituzionale.

Con riguardo alla persistente vigenza della categoria delle notizie riservate, la Corte costituzionale si è pronunciata con una sentenza interpretativa di rigetto, originata da una questione di legittimità dell'art. 262 c.p., volto a reprimere – come noto – il reato di «*rivelazione di notizia di cui sia stata vietata la divulgazione*».

Il giudizio costituzionale era stato promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Genova il quale aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale del citato art. 262 c.p., per presunto contrasto con gli artt. 3 e 25 Cost.¹¹⁶.

L'ordinanza di rimessione si fondava sulla premessa della perdurante vigenza delle norme penali che tutelavano, accanto al segreto di Stato vero e proprio, anche le notizie riservate, ritenendo che la L. 24 ottobre 1977, n. 801, non avesse implicitamente abrogato tali disposizioni.

Nell'ordinanza in questione, inoltre, si sosteneva l'asserita eterogeneità ontologica fra notizie segrete, identificate nella loro oggettività giuridica sulla base delle indicazioni ricavabili dall'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, e notizie riservate, la cui natura sarebbe invece qualificata da una genesi soggettiva e incontrollabile.

La disposizione impugnata avrebbe poi, secondo il giudice *a quo*, violato il principio di tassatività della legge penale, sancito dall'art. 25, co. 2, Cost., poiché non delineerebbe con sufficiente determinatezza i tratti salienti della fattispecie punibile, rimettendone *in toto* la concreta determinazione alla discrezionalità dell'Autorità amministrativa. In particolare, l'individuazione effettiva delle notizie che non possono essere divulgate, ai fini dell'art. 262 c.p., sarebbe affidata ad atti amministrativi emanati in virtù di poteri non conferiti

¹¹⁴ Si vedano sent. 14 aprile 1976, n. 82; sent. 24 maggio 1977, n. 86; sent. 10 aprile 1998, n. 110; sent. 16 dicembre 1998, n. 410; sent. 10 novembre 2000, n. 487; sent. 28 giugno 2002, n. 295; sent. 3 aprile 2009, n. 106; sent. 23 febbraio 2012, n. 40; sent. 13 febbraio 2014, n. 24.

¹¹⁵ In *Giur. cost.*, 2002, p. 2122 ss., con note di P. PISA, L. SCOPINARO, *Segreto di Stato e notizie riservate: un'interpretazione costituzionalmente corretta in attesa della riforma del codice penale* e C. BONZANO, *La Consulta torna a pronunciarsi sul segreto di Stato: brevissime note in margine a sent. n. 295 del 2002*, e in *Foro it.*, 2003, con nota di F. SERRAINO, p. 2928 ss. In chiave critica, commentano la sentenza in discorso anche G. SPANGHER, in *Dir. pen. proc.*, 2002, p. 1074; P. MURGIA, *Il problema della tutela penale delle notizie riservate per la salvaguardia di interessi non vitali della personalità dello Stato*, in *Dir. form.*, 2003, p. 203 ss.; M. ROMANO, *Corte costituzionale e riserva di legge*, cit., p. 41 s.

¹¹⁶ L'ordinanza di rimessione era stata emessa il 22 febbraio 2001, nel corso di un processo penale nei confronti di persone imputate del reato di cui all'art. 262 c.p. per avere, rispettivamente, consegnato a persona non legittimata, il primo, e ottenuto, il secondo, documenti contenenti notizie a carattere "riservato", relative alla costruzione di un carcere di massima sicurezza.

espressamente dalla legge e privi di qualsivoglia chiarimento in merito al concetto di notizia riservata, i cui limiti rimarrebbero, pertanto, assai incerti e labili, a differenza di quanto avviene per il segreto di Stato ai sensi dell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, in quel tempo in vigore.

Secondo il rimettente quindi ci si troverebbe dinanzi a una norma penale in bianco rispetto alla quale mancherebbe una sufficiente specificazione legislativa dei presupposti, dei caratteri, del contenuto e dei limiti dei provvedimenti amministrativi alla cui trasgressione deve seguire la sanzione penale.

Peraltro, la circostanza per cui l'art. 262 c.p. non specifichi i motivi per i quali la divulgazione delle notizie può essere vietata, demandandoli integralmente al libero apprezzamento dell'Autorità amministrativa, precluderebbe, d'altro canto, al giudice ordinario la possibilità di attivare il sindacato incidentale di legittimità sul provvedimento, impedendo una sua eventuale disapplicazione.

Sotto un differente profilo, inoltre, la norma impugnata, nel prevedere un trattamento sanzionatorio identico nel massimo a quello comminato dall'art. 261 c.p. (ventiquattro anni di reclusione) – essendo la distinzione tra le due fattispecie limitata unicamente al minimo della pena – sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost.

L'equiparazione della pena massima risulterebbe pertanto priva di fondamento giuridico, considerata la diversità dei beni giuridici tutelati dalle due norme incriminatrici: infatti, secondo l'argomentazione del giudice rimettente, l'art. 261 c.p. tutelerebbe – in conformità alla definizione del segreto di Stato fornita dall'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, al tempo dei fatti – l'unità fisica dello Stato contro attacchi esterni o interni, nonché il regolare e corretto funzionamento degli organi costituzionali; mentre l'art. 262 c.p. sarebbe destinato a tutelare interessi non previamente identificabili, ma comunque privi di rango costituzionale e di valore inferiore.

La disposizione contestata avrebbe violato, in ultima istanza, il principio di legalità della pena sancito dall'art. 25, co. 2 Cost., a causa del notevole divario tra la pena edittale minima e quella massima prevista. Infatti, l'eccessiva ampiezza della forbice fra il minimo e il massimo edittale conferirebbe al giudice un margine così ampio da rendere arbitrario il suo potere di determinazione della pena concreta; tale potere, di conseguenza, cesserebbe di essere finalizzato all'adeguamento della risposta sanzionatoria al caso specifico, per implicare, invece, una valutazione del disvalore del fatto tipico che spetterebbe esclusivamente al Legislatore.

Fin qui le doglianze sollevate dal giudice *a quo*.

Nel ritenere non fondata la prima delle censure di costituzionalità sollevate, in riferimento all'art. 25, co. 2, Cost., la Corte ha argomentato ritenendo che la disposizione impugnata non violi né il «principio di tassatività della fattispecie di reato», né «il principio di legalità in materia penale sotto il profilo della riserva di legge»¹¹⁷.

Ciò in quanto, secondo una possibile interpretazione dell'intero quadro normativo relativo al segreto, anche per la categoria delle notizie riservate – che, sotto il profilo dei requisiti oggettivi di pertinenza e di idoneità offensiva, è omogenea a quella delle notizie sottoposte a segreto di Stato – è possibile fare riferimento all'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, al

¹¹⁷ Sent. 28 giugno 2002, n. 295, cit., cons. in dir. n. 2.1.

fine di rinvenire una «sufficiente specificazione»¹¹⁸ dei presupposti, del carattere, del contenuto e dei limiti dell'atto di natura amministrativa che impone il divieto assistito da sanzione penale, permettendo così un efficace controllo incidentale di legittimità dell'atto stesso¹¹⁹.

Per giustificare la matrice comune delle due categorie di notizie, i giudici costituzionali hanno avallato una significativa sentenza di legittimità, emessa poco tempo prima e cui, in parte, abbiamo già fatto riferimento¹²⁰.

In via di prima approssimazione, salvo poi ritornare sul tema, segnaliamo che i giudici di legittimità, in quella sede, facendo leva sul collegamento storico-sistematico fra le due categorie di notizie, e attingendo altresì dal regime delle esclusioni del diritto di accesso delineato dall'art. 24, L. 7 agosto 1990, n. 241¹²¹ e dalla normativa regolamentare di attuazione, hanno affermato, in particolare, non solo che le notizie riservate dovessero riferirsi agli stessi interessi che, ai sensi dell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, giustificano il segreto di Stato, ma anche che la loro diffusione dovesse essere idonea – analogamente a quanto previsto per le notizie sottoposte a segreto di Stato dalla norma definitoria citata – a «recare un concreto pregiudizio a tali interessi»¹²².

In tale contesto argomentativo, i giudici costituzionali, accogliendo l'indirizzo della giurisprudenza di legittimità, hanno quindi risolto – in modo più o meno consapevole – il problema sollevato dalla L. 24 ottobre 1977, n. 801, relativo alla sopravvivenza o alla abrogazione tacita della categoria delle notizie riservate. Difatti, sia il Supremo consesso che la Corte costituzionale, estendendo l'applicazione dei requisiti oggettivi di pertinenza e idoneità offensiva anche alle notizie riservate, non hanno fatto altro che confermarne la loro validità giuridica¹²³.

¹¹⁸ Ancora, sent. 28 giugno 2002, n. 295, cit., cons. in dir. n. 2.1.

¹¹⁹ In tal modo viene contestata la premessa interpretativa da cui prende le mosse il rimettente, costituita dall'impossibilità di estendere gli effetti della riforma del 1977 alla categoria delle notizie riservate dalla quale discenderebbe «il duplice corollario dell'eterogeneità delle due classi di notizie (segrete e riservate), sul versante degli obiettivi di tutela» e della «sostanziale indeterminatezza delle condizioni legittimanti l'apposizione del divieto di divulgazione, presidiato dalla norma incriminatrice impugnata: norma la cui operatività verrebbe perciò a dipendere da valutazioni dell'autorità amministrativa, svincolate da ogni parametro legale e insindacabili da parte dal giudice penale».

¹²⁰ Ci si riferisce a Cass. pen., Sez. I, 29 gennaio 2002, n. 3348, cit., su cui ritorneremo a breve.

¹²¹ L'art. 24, co. 1, lett. a), L. 7 agosto 1990, n. 241, dopo aver escluso il diritto di accesso per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'art. 12, co. 1, L. 24 maggio 1977, n. 801 (oggi ai sensi dell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124), nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, autorizza il Governo a emanare, ai sensi dell'art. 24, co. 6, L. 7 agosto 1990, n. 241, norme regolamentari per disciplinare specificamente i casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi dalla cui divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione. Sul rapporto fra diritto di accesso e segreto di Stato v., *amplius*, S. GAMBACURTA, *Il diritto di accesso*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, cit., p. 681 ss.

¹²² Sent. 28 giugno 2002, n. 295, cit., cons. in dir. n. 2.1.

¹²³ La «Corte di cassazione, [...], con decisione successiva all'ordinanza di rimessione (cfr. Sez. I, 10 dicembre 2001-29 gennaio 2002, n. 3348), si è espressa nel [...] senso che le notizie riservate – intese come notizie “delle quali, pur conosciute o conoscibili in un determinato ambito, è vietata la divulgazione con provvedimento dell'autorità amministrativa” – costituiscono categoria omogenea, sul piano dei requisiti oggettivi di pertinenza e di idoneità offensiva, rispetto a quella delle notizie sottoposte a segreto di Stato». Testualmente, sent. 28 giugno 2002, n. 295, cit., cons. in dir. n. 2.1.

In definitiva allora, la Corte costituzionale ha riferito anche alle notizie riservate i principi propri della sfera del segreto di Stato *strictu sensu*, in modo da “salvare” la legittimità della norma penale in bianco denunciata.

Nel caso di specie, la Corte, senza fornire indicazioni sui criteri da adottarsi per valutare un grado «sufficiente» di determinatezza nella formulazione legislativa, ha piuttosto invocato il principio di tassatività nella sua accezione di canone ermeneutico, capace di incidere sugli esiti interpretativi. In tal modo, ha colmato, mediante un’interpretazione c.d. “tassativizzante”, l’evidente indeterminatezza che connota la fattispecie del reato delineata dall’art. 262 c.p.¹²⁴.

In relazione poi alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 262 c.p., sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 25 Cost., sotto il profilo della asserita irragionevolezza della pena massima nonché della eccessiva ampiezza del divario fra il massimo e il minimo della pena prevista dalla norma censurata, i giudici costituzionali si sono espressi in termini di manifesta inammissibilità. Questo poiché il giudice rimettente, nella sua veste di giudice dell’udienza preliminare, non è chiamato a determinare la pena per il fatto per cui si procede, «essendo il suo potere decisorio, nel caso di specie, circoscritto all’alternativa fra la sentenza di non luogo a procedere e il decreto che dispone il giudizio»¹²⁵.

In tale ultimo senso, quindi, la Corte non ha preso posizione segnatamente sull’apparato sanzionatorio che assiste la fattispecie criminosa di cui all’art. 262 c.p., in quanto uscente dal *thema decidendum* del giudice *a quo*¹²⁶.

Ad ogni modo, non pare potersi revocare in dubbio che la disposizione oggetto di giudizio costituzionale, per l’ampio margine concesso al giudice nella determinazione della sanzione e per l’elevata entità della stessa, risenta delle contingenze storiche in cui la cornice edittale è stata consegnata dai codificatori.

I *dicta* emessi dalla Corte in tale statuizione consentono quindi di “salvare” non solo la norma censurata, ma un intero sottosistema normativo di assoluta centralità nell’ecosistema dei delitti politici del Codice, finalizzato a tutelare lo Stato ordinamento-istituzione. Tuttavia, non si può negare che il *decisum* sia frutto di uno sforzo ermeneutico senz’altro valido, ma, in linea di principio, non del tutto compatibile con l’estrema delicatezza del tema trattato, il quale richiederebbe un quadro normativo di riferimento più immediatamente intellegibile¹²⁷.

Alla luce del problema sanzionatorio segnalato e in considerazione della evidenziata complessità della materia, concordiamo con la Corte costituzionale nell’auspicare, anche dopo la riforma del 2007¹²⁸, che il Legislatore «si faccia carico dell’esigenza di una revisione

¹²⁴ È di questo avviso F. SERRAINO, cit., p. 2931.

¹²⁵ In questi esatti termini, sent. 28 giugno 2002, n. 295, cit., cons. in dir. n. 2.2.

¹²⁶ La Corte costituzionale si era già pronunciata poco tempo addietro in tal senso, sempre in relazione all’art. 262 c.p. per un presunto contratto con gli artt. 3 e 25 Cost. Anche in quel caso, il giudice *a quo* aveva dubitato della legittimità costituzionale di detto disposto con esclusivo riferimento al trattamento sanzionatorio ivi prefigurato, sotto il duplice profilo della eccessiva divaricazione fra il minimo e il massimo edittale, che si assumeva elusiva del principio di legalità della pena, e della irragionevolezza della pena edittale massima, in quanto corrispondente a quella prevista dall’art. 261 c.p. per il più grave reato di rivelazione di segreti di Stato. Cfr. Corte cost., ord. 24 maggio 2000, n. 156, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1420 ss.

¹²⁷ Condividiamo, sul punto, quanto opportunamente sostenuto da C. BONZANO, *La Consulta torna a pronunciarsi sul segreto di Stato: brevissime note in margine a sent. n. 295 del 2002*, cit., p. 2143.

¹²⁸ Che – lo ribadiamo – non ha interessato direttamente il micro-sistema di tutela penale del segreto del Codice.

complessiva della materia in esame»¹²⁹, prendendo posizione, fra le altre cose, sulla bipartizione fra notizie segrete e notizie riservate.

8.2 Il sindacato del giudice penale sul provvedimento appositivo della segretezza o della riservatezza

Una questione alquanto dibattuta, specie in giurisprudenza, attiene all'efficacia dei provvedimenti che qualificano una notizia come segreta o riservata¹³⁰.

In particolare, ci si interroga se, e fino a che punto, il giudice penale possa esercitare un potere di controllo *incidenter tantum* sull'atto impositivo del vincolo di non conoscibilità impresso dall'Autorità competente su notizie, atti, fatti o documenti ritenuti pertinenti alla sicurezza statale¹³¹.

Il sindacato del giudice penale, esercitabile secondo linee autonome e, dunque, del tutto svincolato dalle valutazioni compiute dall'Autorità citata, in sostanza rappresenta un doveroso accertamento del carattere segreto o riservato, elemento costitutivo della fattispecie incriminatrice. Dunque, a ben vedere, non si tratta di un sindacato di merito né di un'attività sostitutiva della discrezionalità politica in scelte afferenti la sicurezza dello Stato –, di certo non di competenza dell'Autorità giudiziaria –, ma di una verifica successiva dei requisiti in base ai quali si può legittimamente configurare la notizia segreta o riservata, coperta dalla tutela penale¹³².

Dobbiamo dunque porci l'interrogativo sui poteri di cui dispone il giudice penale nell'accertamento delle fattispecie in cui rileva l'elemento della segretezza o della riservatezza.

Con riguardo al problema dal quale muoviamo, non è superfluo sottolineare che le fattispecie a tutela del segreto di Stato si distinguono per le loro peculiari connotazioni strutturali.

È evidente, infatti, che in tali casi l'esercizio dell'attività amministrativa non può produrre gli stessi effetti costitutivi, modificativi o estintivi tipici di quelle disposizioni incriminatrici –

¹²⁹ Sent. 28 giugno 2002, n. 295, cit., cons. in dir. n. 2.1.

¹³⁰ Il tema in esame è oggetto di un'approfondita indagine in F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit., p. 78 ss.

¹³¹ In generale, sul tema del sindacato o controllo del giudice penale sull'attività amministrativa ci limitiamo a segnalare i seguenti riferimenti monografici: T. ALIBRANDI, *La sindacabilità del provvedimento amministrativo nel processo penale*, Napoli, 1969, p. 1 ss.; G. CONTENUTO, *Giudice penale e pubblica amministrazione. Il problema del sindacato giudiziale sugli atti amministrativi in materia penale*, Bari, 1979, p. 27 ss.; R. VILLATA, *Disapplicazione dei provvedimenti amministrativi e processo penale*, Milano, 1980, p. 95 ss.; M. PETRONE, *La tutela penale degli ordini amministrativi*, Milano, 1980, p. 217 ss., nonché ID, *Attività amministrativa e controllo penale*, Milano, 2000, p. 37 ss.; G. COCCO, *L'atto amministrativo invalido elemento delle fattispecie penali*, Cagliari, 1996, p. 83 ss.; C. FRANCHINI, *Il controllo del giudice penale sulla pubblica amministrazione*, vol. I, *Introduzione al tema*, Padova, 1998, p. 71 ss.; M. GAMBARDELLA, *Il controllo del giudice penale sulla legalità amministrativa*, Milano, 2002, p. 147 ss.; C. SILVA, *Elementi normativi e sindacato del giudice penale*, Padova, 2014, p. 1 ss.

¹³² Il problema che esaminiamo in questa sede – ed è utile precisarlo – non attiene ai rapporti tra l'Autorità giudiziaria e il Potere esecutivo nel caso in cui venga opposto e confermato il segreto di Stato durante un processo penale. Questa materia è infatti disciplinata dalle norme del codice di procedura penale (artt. 202 ss. c.p.p.) e dalle disposizioni sul conflitto di attribuzioni, così come novellate dalla L. 3 agosto 2007, n. 124. Nei casi di opposizione processuale, il giudice penale è vincolato dal disposto ex art. 202 c.p.p., dovendo sollevare conflitto di attribuzioni dinanzi la Corte costituzionale qualora ritenga illegittima l'apposizione del segreto di Stato da parte dell'Esecutivo. La Corte costituzionale, dal canto suo, potrà solamente sindacare la sola legittimità dell'atto appositivo, mentre la valutazione del merito circa le modalità di esercizio del potere di segretazione spetterà a Parlamento, «essendo tale la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'esecutivo». Così, chiaramente, Corte cost., sent. 24 maggio 1977, cit., cons. in dir. n. 8.

come, ad esempio, i delitti contro la pubblica amministrazione – in cui il Legislatore attribuisce un’ontologica rilevanza penale all’attività amministrativa. Inoltre, è noto che il ruolo dell’azione degli organi amministrativi nelle diverse ipotesi di reato varia a seconda della fattispecie prese in considerazione: in alcuni casi, l’attività amministrativa rappresenta il *mezzo* attraverso cui si realizza la condotta delittuosa; in altri, funge da mero *punto di riferimento* per la qualificazione di specifici elementi dell’ipotesi normativa; in altri ancora, costituisce un *presupposto*, positivo o negativo, del reato, poiché la sua esistenza o la sua mancanza risulta essenziale per la configurazione di un illecito penale¹³³.

Più in particolare, i delitti di cui agli artt. 256, co. 3, 258 e 262 c.p. possono ricondursi proprio a quest’ultimo *genus* – detto degli “atti-presupposto” – accomunandosi, più in particolare, a quelle figure nelle quali l’atto amministrativo assume rilevanza dal punto di vista penale in quanto fonte di un dovere giuridico, la cui inosservanza integra un’ipotesi di delitto¹³⁴. In altre parole, l’atto amministrativo acquisisce rilevanza interna alla fattispecie penale.

Analogamente a quanto previsto per «l’inosservanza dei provvedimenti dell’Autorità» di cui all’art. 650 c.p., *mutatis mutandis*, i requisiti positivi e negativi rappresentano parte integrante delle norme in questione, nei termini che vedremo a seguire.

I requisiti positivi includono l’inerenza dell’atto di apposizione della segretezza o della riservatezza dell’Autorità ai beni essenziali per la conservazione dell’architettura politico-istituzionale dello Stato, specificamente indicati oggi dall’art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, e l’idoneità della diffusione della notizia segreta o riservata a provocare un concreto pregiudizio a detti interessi. Tra i requisiti negativi, invece, vi è la non eversività dei fatti oggetto di segreto o di divieto di divulgazione.

In tal modo, il giudice penale è tenuto a verificare tali profili specifici, al pari degli altri elementi che definiscono la tipicità e conformità della fattispecie concreta a quella astratta, al fine di determinare l’esistenza o meno del reato¹³⁵.

In definitiva, anche nelle norme in esame, la legalità dell’atto amministrativo di qualificazione si eleva a presupposto essenziale per la configurazione del reato. Al punto che, in caso di illegittimità dell’atto stesso, acclarata dal giudice penale, la condotta dell’agente perderebbe di rilevanza penale, poiché non si tratterebbe più di un segreto di Stato o di una notizia riservata conforme alla legge.

Prima di andare oltre nell’indagine, è opportuno puntualizzare che i confini del sindacato sostanziale riconosciuto al giudice penale sull’atto integrativo devono oggi essere definiti in conseguenza degli interventi riformatori della disciplina del segreto di Stato e della lettura adeguatrice fornita dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza 28 giugno 2002, n. 295 e da successive sentenze della giurisprudenza di legittimità.

¹³³ Il puntuale inquadramento riportato è ripreso da C. FRANCHINI, *Il controllo del giudice penale sulla pubblica amministrazione*, cit. p. 39 ss.

¹³⁴ In tal caso, il rimprovero penale si attiva in considerazione dell’eventuale inosservanza dell’obbligo di riservatezza imposto dalla competente Autorità. Per la classificazione tra reati che si concretizzano nell’*esercizio* di un’attività amministrativa, reati commessi *in occasione* dell’esercizio di un’attività amministrativa, e reati che *presuppongono* lo svolgimento di un’attività amministrativa v., ancora, C. FRANCHINI, *Il controllo del giudice penale sulla pubblica amministrazione*, cit., p. 41 ss., spec. p. 61.

¹³⁵ Tale opportuna ricostruzione del problema in A. NATALINI, *Arcana imperii e tutela penale del segreto di Stato: le «nuove» frontiere del sindacato di legittimità sugli atti di apposizione*, cit., p. 1234.

8.2.1 *Il lungo cammino della Corte di Cassazione verso una “giurisdizionalizzazione” della sicurezza nazionale*

Come già ampiamente chiarito, nell’interpretazione originaria delle norme del Codice in materia di tutela penale del segreto di Stato, la decisione riguardante il carattere segreto o riservato delle notizie era demandata esclusivamente alla competente Autorità politica o militare. Se per le notizie segrete erano previste maggiori possibilità di controllo, l’accertamento del carattere riservato delle notizie risultava completamente sottratto al sindacato dell’Autorità giudiziaria.

Preliminarmente, per quanto riguarda la categoria delle notizie riservate, è importante rammentare che il divieto di divulgazione deve essere imposto tramite un provvedimento espresso. Poiché i reati relativi alle notizie riservate si configurano pacificamente quali norme penali in bianco, è necessario verificare dapprima la presenza formale di tale provvedimento, che stabilisce esplicitamente la riservatezza della notizia e ne vieta la divulgazione a soggetti diversi da quelli legittimamente depositari.

È proprio in relazione ai delitti che hanno come oggetto materiale le notizie riservate che si riscontrano i principali sviluppi giurisprudenziali legati al problema da cui abbiamo preso avvio.

Secondo un saldo e rigoroso orientamento giurisprudenziale¹³⁶, sia di merito che di legittimità, la potestà di determinare se, e in quali limiti, fosse opportuno porre, per ragioni di sicurezza o per altri interessi politici, interni o internazionali, dello Stato, il divieto alla diffusione di una notizia, apparteneva in via esclusiva all’Autorità competente. Essendo tali decisioni frutto di valutazioni discrezionali – non amministrative, ma meramente politiche e come tali riservate al solo controllo del Parlamento –, era rigorosamente inibito al giudice penale qualsivoglia indagine volta a stabilire se l’Autorità avesse fatto corretto uso o meno delle sue prerogative¹³⁷.

Al giudice, pertanto, era negata ogni facoltà di scrutinio sul merito amministrativo del provvedimento, ossia di verificare se la notizia, classificata come riservata dalla Pubblica amministrazione, fosse effettivamente tale. Esso, infatti, se non a costo di oltrepassare inammissibilmente i limiti delle sue competenze, poteva unicamente accertare che il provvedimento autoritativo rispettasse il canone di legittimità¹³⁸.

¹³⁶ Si vedano, sul punto, le risalenti pronunzie: C. Ass. Roma, 22 settembre 1955, in *Arch. pen.*, 1956, p. 384 ss.; Cass. pen., Sez. I, 5 dicembre 1958, cit.; Cass. pen., Sez. I, 5 febbraio 1962, cit.; Cass. pen., Sez. I, 28 marzo 1962, cit.; Cass. pen., Sez. I, 2 ottobre 1962, cit.; Cass. pen., Sez. I, 24 febbraio 1970, cit.; Trib. Roma, Uff. Istr., imp. x-y, cit.; C. Ass. Roma, 11 giugno 1975, cit. In senso parzialmente diverso, sul medesimo caso da ultimo citato, C. Ass. App. Roma, 20 dicembre 1978, cit., secondo la quale, «premesso che sulla qualificazione di “riservato” che dalla pubblica amministrazione sia stata espressa per una notizia è vietato un sindacato di merito da parte dell’autorità giudiziaria, ma non il sindacato di legittimità, può il giudice stabilire che il fatto di cui all’art. 262 c.p. non costituisce reato se la divulgazione si riferisce a notizie generiche, di pubblico dominio e non utilizzabili direttamente per un’azione pratica, anche se dichiarate “riservate” dalla pubblica amministrazione». E ancora: Cass. pen., Sez. I, 23 gennaio 1981, n. 383, in *Riv. pen.*, 1982, p. 60 ss.

¹³⁷ In termini estremamente rigorosi, v., in particolare, Cass. pen., Sez. I, 24 febbraio 1970, cit., in cui i giudici di legittimità si sono spinti a negare radicalmente, e senza distinzioni fra *legittimità* e *merito*, ogni possibilità di sindacato giurisdizionale sugli atti impositivi del segreto militare, ritenendo legittima, in presenza di un «superiore interesse dello Stato», la totale devoluzione, operata a favore dell’Autorità amministrativa, dell’apprezzamento del carattere segreto o riservato di determinate notizie.

¹³⁸ Si trattava allora, secondo recenti ricostruzioni del dibattito (v. A. MARIOTTI, *Sub art. 262 c.p.*, in M. RONCO, B. ROMANO (a cura di), *Codice penale commentato*⁴, Milano-Torino, 2012, p. 1354), di un potere

In ultima analisi, il compito dell'Autorità giudiziaria si limitava all'accertamento *formale* che il carattere di riservatezza fosse stato impresso alle notizie dall'Autorità effettivamente competente e che il potere impositivo fosse stato esercitato per le ragioni di ordine politico, interno o internazionale, la cui presenza costituiva presupposto indispensabile per l'applicazione della normativa penale in materia di segreto di Stato¹³⁹.

Per contro, nella migliore dottrina si sosteneva, anzitutto, che il giudice penale non dovesse arrestare la sua indagine alla sola formale motivazione dell'atto, ma potesse anche verificare se le ragioni addotte dall'organo amministrativo rispondessero a un'esigenza di tutela della sicurezza dello Stato veramente effettiva e attuale. Peraltro, con riguardo ai giudizi repressivi dei reati di procacciamento e di rivelazione, si riteneva che il giudice dovesse conoscere l'atto amministrativo «in maniera piena e diretta», sebbene incidentalmente, giacché la legittimità del provvedimento costituisce il presupposto del reato e rappresenta «un antecedente logico giuridico», la cui sussistenza è richiesta perché il fatto sia penalmente punibile¹⁴⁰.

In secondo luogo, poi, altra parte della dottrina metteva in guardia dai rischi insiti nell'interpretazione sostenuta dal suddetto indirizzo giurisprudenziale. Difatti, si consideri, ad esempio, il caso in cui segreti, formalmente apposti per proteggere interessi vitali dello Stato, non solo non rispondessero a tali esigenze di tutela, ma arrivassero persino a celare attività dannose per quegli stessi interessi¹⁴¹.

Tuttavia, in riferimento a tale categoria di notizie, al citato orientamento dell'insindacabilità sostanziale degli atti amministrativi, si è più di recente contrapposto un diverso – e ormai consolidato – orientamento interpretativo accolto dalla giurisprudenza, che ricostruiamo di seguito¹⁴².

giudiziale di sola legittimità, volto a verificare l'effettività del provvedimento impositivo della riservatezza, l'antioriorità della sua emissione alla condotta incriminata, nonché la legittimità all'emanazione da parte dell'Autorità. Era precluso al giudice, invece, ogni sindacato di merito sulla correttezza del provvedimento, se non a costo di sconfinare in un terreno di assoluto dominio dell'Esecutivo.

¹³⁹ L'atto con il quale viene imposto un divieto di divulgazione di una notizia è, in definitiva, sottoposto al sindacato di legittimità del giudice penale sotto il triplice profilo nell'incompetenza, della violazione di legge e dell'eccesso di potere. In questo senso, tenta pregevolmente un inquadramento dogmatico del problema del sindacato del giudice penale sugli atti impositivi della segretezza o della riservatezza Trib. Roma, Uff. Istr., imp. x-y, cit. Il giudice penale quindi, trovandosi di fronte a divieti espressi dell'Autorità è sempre tenuto a controllare da un punto di vista *formale* se l'atto provenga da un'Autorità legittimata a manifestare la volontà della Pubblica amministrazione, in espressa esecuzione di norme giuridiche – verificando che la notizia attenga alla sfera dell'interesse della sicurezza –, ed entro i limiti di un potere discrezionale riconosciuto dalla legge. Ove esso accerti l'illegittimità della qualifica di segretezza o riservatezza, sulla base dei principi che regolano il sindacato da parte del giudice ordinario nei confronti degli atti amministrativi, il divieto di divulgazione deve considerarsi inesistente e quindi risulteranno inapplicabili le relative fattispecie penali. Accolgono nella dottrina costituzionalistica e penalistica i principi espressi dalla sentenza di merito A. ANZON DEMMIG, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1777 ss. e G. GRASSO, *Sub art. 256 c.p.*, cit., p. 1006. Estende tali conclusioni anche alla sindacabilità della classifica di segretezza Cass. pen., Sez. I, 28 giugno 1958, in *Giust. pen.*, 1959, p. 234 ss.

¹⁴⁰ Tale rilievo in F. MASTROPAOLO, *La disciplina dei segreti di Stato e di ufficio e i suoi riflessi nel processo e nell'inchiesta parlamentare*, cit. p. 255. In senso adesivo anche P. PISA, *Segreto di Stato e «spionaggio giornalistico»*, cit., p. 1375, secondo il quale non si comprendevano le ragioni per le quali al giudice penale dovesse essere sottratto il potere-dovere di accertare l'esigenza di segretezza, trattandosi di un elemento costitutivo di fattispecie non diverso da molti altri.

¹⁴¹ Segnalava una simile preoccupazione G. MUSIO, *Segreto politico e limiti alla prova nel processo penale*, cit., p. 187 s.

¹⁴² Peraltro, una significativa presa di posizione – rimasta, tuttavia, isolata nel panorama giurisprudenziale – relativa alla materia qui oggetto di nostra attenzione si era già avuta in tempi assai risalenti con la già citata sentenza 3 giugno 1966, n. 53 della Corte costituzionale, i cui autorevoli *dicta* hanno fatto breccia nelle argomentazioni elaborate da Cass. pen., Sez. I, 29 gennaio 2002, n. 3348, cit., di cui diremo. In tale contesto, il Giudice delle leggi,

Non appare superfluo, primariamente, segnalare che gli approdi fino agli anni '90 della Corte di Cassazione poi si sono limitati alla sindacabilità giurisdizionale del solo profilo inerente alla sopravvenuta notorietà della notizia o del documento, con conseguente inoffensività, in tal caso, della loro ulteriore divulgazione¹⁴³.

Una considerevole inversione di tendenza si è avuta con una pronunzia, sebbene relativa a illecite manomissioni di documenti concernenti la sicurezza dello Stato (art. 255 c.p.), in cui i giudici di legittimità hanno stabilito che l'apposizione del segreto e il divieto di divulgazione possano essere disposti dall'Autorità amministrativa solo in relazione agli scopi determinati *ex lege* e che, conseguentemente, allorché non sia intervenuto un provvedimento di classificazione, «la natura (segreta o meno) di un atto, di un documento o di una notizia «debba essere di volta in volta accertata in relazione alle finalità previste dal legislatore»¹⁴⁴.

In tal senso, pur in assenza di un positivo intervento qualificatorio dell'Autorità amministrativa, compete al giudice penale accertare la natura segreta della notizia o del documento, con riferimento ai parametri fissati nell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124¹⁴⁵.

Pur tuttavia essa ha sancito, ancora, come «non assume rilevanza decisiva il problema della sindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria della classificazione di segretezza positivamente operata dal potere esecutivo», ma si tratta di stabilire, per contro, se gli atti e i documenti possano ritenersi, in ragione del loro contenuto e anche quando non sia intervenuto alcun

seppure in un *obiter dictum*, precisò che il segreto militare «...per l'ordinamento generale non è protetto dall'incontrollata e incontrollabile discrezionalità dell'amministrazione competente, [...], ma subisce un sindacato giurisdizionale» (cons. in dir. n. 4). Il principio poc'anzi riportato è stato poi recepito, in tema di segreto militare, da Trib. Supr. Mil., 17 marzo 1971, in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 167 ss., con nota di M.T. STURLA, *Segreto politico-militare e sindacato giurisdizionale*, in cui Il Tribunale Supremo Militare, da un lato, escluse che la decisione di classificare una notizia come segreta o riservata fosse affidata interamente all'Autorità militare; dall'altro lato, riconobbe al giudice il potere di controllare, seppur limitatamente alla legittimità, gli atti di classificazione della segretezza o i divieti di divulgazione, per verificare che il segreto fosse lecito, attuale ed effettivo.

¹⁴³ «In tema di rivelazione di notizie di cui sia vietata la divulgazione, soltanto l'accertamento che le notizie sono divenute di pubblico dominio toglie ogni offensività alla ulteriore divulgazione, mentre resta giuridicamente irrilevante che le notizie siano note alle persone autorizzate, anche se in numero indeterminato; la norma, infatti, configura un reato di pericolo e punisce appunto la diffusione di notizie al di fuori delle persone che necessariamente debbono conoscerle per adempiere i compiti loro affidati dallo Stato». V., a tal proposito, Cass. pen., Sez. I, 30 gennaio 1989, cit.; Cass. pen., Sez. V, 21 giugno 1989, cit.

¹⁴⁴ Cass. pen., Sez. VI, 2 febbraio 2000, n. 1289, in *Cass. pen.*, 2001, p. 3069 ss., con nota di M. CERASE, *Sulla nozione di «atti o documenti» ai fini della configurazione del reato di cui all'art. 255 c.p. e in Guida dir.*, 2000, p. 80, con nota di V. SANTORO, *Senza la classificazione dell'autorità competente spetta al giudice accertare la natura del documento*. Tale approdo giurisprudenziale aderisce quindi a una nozione di segreto di Stato intesa in senso oggettivo. *Contra*, v. Cass. pen., Sez. I, 12 settembre 1985, n. 8018, cit., secondo cui l'esistenza del segreto di Stato va ricollegata alla volontà giuridicamente competente dell'Autorità amministrativa che pone il limite alla conoscibilità di una notizia.

¹⁴⁵ Come precisamente notato, tale conclusione non confligge con il principio di certezza del diritto allorché abilita ogni singolo giudice a integrare il precetto penale e a individuare, in assenza di un provvedimento di segretezza o di classificazione, quali siano le notizie assistite dal vincolo di segretezza e, su tali basi, ritenere o escludere il contestato reato. Tutt'al più, tale conclusione di derivazione giurisprudenziale si configura come l'unica attualmente ammissibile secondo i principi costituzionali. Coglie tale profilo V. SANTORO, *Senza la classificazione dell'autorità competente spetta al giudice accertare la natura del documento*, cit., p. 88. *Contra*, sul delicato profilo in esame, v. A. CORVI, *Sub art. 256 c.p.*, cit., p. 75. L'A. opportunamente evidenzia che permettere il controllo giurisdizionale sulla legittimità sostanziale del provvedimento amministrativo potrebbe comportare il rischio che ogni giudice, in maniera arbitraria, determini quali provvedimenti debbano essere penalmente sanzionati, finendo così per integrare il precetto penale. Sfumatamente, già in ben altra epoca, F. MASTROPAOLO, *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, cit. p. 78, affermava che «mancando una manifestazione di volontà, la valutazione del Giudice è ancora più penetrante, spettando a lui valutare se la notizia rivelata doveva restare segreta per il pubblico interesse [...]».

provvedimento di qualificazione, inerenti alla sicurezza dello Stato e, conseguentemente, essere assistiti dal regime della segretezza¹⁴⁶.

È con una sentenza di poco successiva a quella appena richiamata che la pretesa esclusività e intangibilità degli atti di apposizione del segreto o recanti il divieto di divulgazione è stata del tutto abbandonata.

Detta decisione, che si inserisce in una corrente di legittimità ormai nettamente maggioritaria, ha decretato – come in parte già notato – l’omogeneità degli interessi tutelati fra notizie segrete e notizie riservate e ha riconosciuto al giudice penale la competenza ad attivare il sindacato di *legittimità sostanziale* in rapporto ai requisiti di inerenza contenutistica e di attitudine offensiva della notizia che ne costituisce oggetto, nonché alla natura non eversiva dell’ordine costituzionale dei fatti oggetto del segreto o del divieto di divulgazione, a mente dell’art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801 (oggi art. 39, co. 11, L. 3 agosto 2007, n. 124)¹⁴⁷.

Dunque, in forza dell’odierno orientamento giurisprudenziale, alla Pubblica amministrazione è stata negata, da un lato, la potestà esclusiva di classificare un atto come segreto o di vietarne la divulgazione, affiancandosi a essa una potestà giudiziale di apposizione; dall’altro, le è stato parimenti negato il potere di determinare a proprio arbitrio se una notizia costituisca o meno segreto di Stato o sia oggetto di divieto di divulgazione.

Al riguardo, l’opposta soluzione interpretativa – fortemente criticata dalla Corte di legittimità – che intende svincolare le notizie riservate dall’ambito contenutistico dell’art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, radicando la loro natura nell’insindacabile e soggettivo giudizio dell’Autorità competente, «finisce per consentire un’impropria, estensiva ed arbitraria utilizzazione della categoria del segreto in senso lato da parte della pubblica amministrazione»¹⁴⁸.

In considerazione del consolidato indirizzo giurisprudenziale, allora, l’accertamento della rilevanza penale del fatto non può poggiare unicamente sulla verifica di carattere meramente formale della dichiarata segretezza o riservatezza della notizia. Piuttosto, il sindacato giudiziale, deve andare oltre, scrutando, in aggiunta al carattere non eversivo dei fatti oggetto della notizia, anche la pertinenza della notizia agli interessi predeterminati dall’art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124 e l’idoneità della divulgazione della stessa a ledere, o porre in pericolo, i beni cardine dello Stato-comunità alla cui tutela è finalizzato il segreto¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Sintetizza così il problema, ancora V. SANTORO, *Senza la classificazione dell’autorità competente spetta al giudice accertare la natura del documento*, cit., p. 88.

¹⁴⁷ «Ritiene [...] il Collegio, [...], che il provvedimento impositivo del segreto di Stato ovvero recante il divieto di divulgazione di atti, documenti e notizie, concorrendo ad integrare le fattispecie incriminatrici di cui agli artt. 256, 261 e 262 c.p., è soggetto al sindacato di legittimità del giudice penale, relativamente al duplice profilo dell’inerenza del segreto o del divieto di divulgazione ad uno degli specifici interessi indicati dall’art. 12, comma 1, legge n. 801 del 1977 e dell’idoneità della loro diffusione a recare un concreto pregiudizio ai medesimi interessi, nonché alla natura non eversiva dell’ordine costituzionale dei fatti oggetto del segreto o del divieto di divulgazione». Tale approdo è ben argomentato in Cass. pen., Sez. I, 29 gennaio 2002, n. 3348, cit. e ripreso, come visto *antea*, da Corte cost., sent. 28 giugno 2002, n. 295, cit. In senso sostanzialmente conforme, già prima, Cass. pen., Sez. I, 12 settembre 1985, n. 8018, cit.; Cass. pen., Sez. VI, 2 febbraio 2000, n. 1289, cit. Più di recente, danno forma a un corrente del tutto consolidata anche Cass. pen., Sez. I, 25 ottobre 2007, n. 39514, cit.; Cass. pen., Sez. I, 4 giugno 2009, n. 23036, cit.; Cass. pen., Sez. I, 28 novembre 2013, n. 47224, cit.; Cass. pen., Sez. I, 26 aprile 2018, n. 42887, cit.; Cass. pen., Sez. I, 25 maggio 2022, n. 20445, cit.

¹⁴⁸ Cass. pen., Sez. I, 29 gennaio 2002, n. 3348, cit.

¹⁴⁹ La questione relativa ai poteri del giudice di fronte alla deliberazione dell’Autorità, anche a seguito del consolidamento di tale indirizzo giurisprudenziale, appare problematica nella dottrina penalistica. Si è sostenuto,

Il criterio qui accolto in via pretoria si risolve allora in una riduzione dell'area delle notizie segretabili o non divulgabili. In tal modo, si sposta l'asse di tutela enucleabile dai delitti contro il segreto di Stato dagli impalpabili interessi della «personalità dello Stato» alle basilari fondamenta dell'ordine costituzionale della Repubblica.

Il requisito dell'idoneità offensiva della diffusione, imposto dall'art. 39, co. 1 ed esteso dalla giurisprudenza di legittimità e dalla Corte costituzionale alle notizie riservate costituisce, in definitiva, il corollario del requisito dell'inerenza a uno degli interessi politico-statuali enucleati da tale disposto: entrambi i profili attengono all'oggetto del provvedimento autoritativo – ossia la notizia – quale elemento integrativo del precetto penale.

In tal modo, l'accertamento dell'idoneità offensiva non deve investire la condotta divulgativa contestata, ma, diversamente, deve interessare l'astratta capacità della notizia a recare danno a taluno dei valori statuali che, con il vincolo della segretezza o della riservatezza, si è voluto tutelare. La stessa Corte costituzionale, peraltro, richiamando l'«attitudine offensiva della notizia»¹⁵⁰, ha attribuito *expressis verbis* tale requisito proprio alla notizia e non alla condotta di divulgazione¹⁵¹.

8.3 *Quadro di sintesi*

Dagli elementi sin qui emersi, ci sembra evidente il mutamento di rotta rispetto al passato, caratterizzato da un generalizzato atteggiamento di non ingerenza degli organi giurisdizionali nei confronti dei criteri di merito utilizzati dalla Pubblica amministrazione nel qualificare una notizia come segreta o riservata.

Se la disciplina codicistica di tutela del segreto di Stato rispondeva alle esigenze statolatriche del regime dell'epoca¹⁵², il cui fine precipuo era di rafforzare il potere esecutivo, cercando di imbrigliare il più possibile il potere giudiziario sino a farlo diventare quasi un “ramo” dell'Esecutivo stesso, al contrario l'attuale contesto storico-politico e il rinnovato assetto

da un lato, che «fermo il limite dell'insindacabilità del merito dei provvedimenti, l'apposizione del carattere di segretezza è soggetta ad un controllo di legittimità da parte del giudice» quanto ai più volte citati requisiti di pertinenza-idoneità. Così, ad esempio, D. NOTARO, Sub art. 261 c.p., in T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale*⁷, tomo I, Milano, 2019, pp. 1735. Un altro filone della dottrina, invece, si spinge a ritenere che il nuovo orientamento inaugurato dalla Corte di Cassazione sia «a favore di un sindacato quasi “di merito” sulla deliberazione amministrativa». Per questa opinione, v. A. MARIOTTI, Sub art. 262 c.p., cit., p. 1354. Sostanzialmente conforme anche R. CAPPITELLI, *I limiti oggettivi del reato di rivelazione di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione*, cit., p. 1825 s., il quale condivisibilmente nota che a partire da tale conclusione ermeneutica sembra dedursi una contaminazione fra questioni di legittimità e questioni di merito.

¹⁵⁰ Sent. 28 giugno 2002, n. 295, cons. in dir. n. 2.1.

¹⁵¹ La notizia allora deve essere idonea, qualora rivelata, a offendere uno ai rilevanti interessi oggi tipizzati nell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, da valutarsi secondo un giudizio *ex ante* e in concreto, conformemente al principio di offensività.

¹⁵² Ma il nostro ragionamento può estendersi, in chiave più generale, a tutta la classe di «delitti contro la personalità dello Stato». Intimamente legata all'ideologia politica del regime in cui è maturato il codice penale, la tutela penale della «personalità dello Stato» è chiara espressione di un'opzione autoritaria ispirata alla preminenza incondizionata degli interessi politici dello Stato su quelli dell'individuo, intesi in un rapporto di fine a mezzo. Con specifico riguardo alla categoria delle notizie riservate, emerge chiaramente la scelta di dare massima priorità ai citati interessi statuali, ponendoli al di sopra di altri interessi, di natura individuale o sovraindividuale, pur anch'essi di rango costituzionale. Si pensi, al riguardo, alla libertà di manifestazione del pensiero e al diritto all'informazione (art. 21 Cost.), alla tutela giurisdizionale dei diritti e al diritto di difesa (art. 24 Cost.), all'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.) e al pieno esercizio dell'attività giurisdizionale (art. 101 Cost.), sia nella fase di accertamento del fatto storico, sia in quella del giudizio di conformità del medesimo alla fattispecie legale.

costituzionale-normativo di riferimento consente e pretende forme di indagine giudiziali o di accertamento sugli atti governativi, onde valutarne (o confermarne) la legalità¹⁵³.

Si potrebbe quindi ritenere oramai del tutto superata quella posizione giurisprudenziale tradizionale, che svincolava da ogni controllo di legittimità i provvedimenti impositivi del carattere segreto o riservato delle notizie concernenti la sicurezza dello Stato, disegnando, in tal modo, una sfera di attività politica sottratta alla giurisdizione.

L'unica perplessità che emerge dall'orientamento cassatorio esaminato risiede nel fatto che esso appare in contraddizione – almeno così ci è sembrato – con quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza 24 maggio 1977, n. 86, esaminata a più riprese nel corso di questa indagine.

Più in particolare, in tale statuizione, la Corte – come si è fatto notare più volte – ha stabilito che l'individuazione delle notizie che devono rimanere segrete costituisce il frutto di una «valutazione ampiamente discrezionale» delle Autorità preposte a salvaguardare la sicurezza dello Stato¹⁵⁴, nel presupposto 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»¹⁵⁵.

È evidente che una tale conclusione difficilmente si concilia con l'affermata possibilità di sindacato giurisdizionale dell'atto di segretazione o di divieto di divulgazione. Ciò risulta ancor più problematico considerando che tale asserzione è stata formulata senza affrontare in modo esplicito la già discussa questione della natura politica o amministrativa del provvedimento di classificazione¹⁵⁶.

Tale omissione non può certo considerarsi casuale per una ragione evidente: se, come analizzato, il provvedimento in questione oltrepassa i confini di una discrezionalità puramente amministrativa, rivestendo invece la natura di atto politico – e, in quanto tale, sostanzialmente sottratto alla giurisdizione – esso rimarrebbe, in linea con la giurisprudenza più risalente, estraneo a qualsiasi forma di sindacato giurisdizionale, sia di merito che di legittimità. Sarebbe, dunque, soggetto esclusivamente al controllo di costituzionalità delle norme che lo regolano e, eventualmente, alla risoluzione dei conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, quale supremo organo regolatore delle competenze, chiamato a dirimere i conflitti fra i poteri dello Stato, qualora questi derivino dall'adozione di un atto di natura politica.

Tuttavia, poiché un simile esito avrebbe disatteso la necessità di allineare il baricentro offensivo dei delitti contro il segreto di Stato al mutato quadro costituzionale e normativo, la Suprema Corte, per non rinunciare a un controllo giurisdizionale sull'operato degli organi dell'Esecutivo, ha preferito evitare di addentrarsi nella complessa disputa sulla qualificazione

¹⁵³ Alla menzionata posizione di supremazia del potere esecutivo nell'ordinamento peraltro si contrappone oggi il principio dell'equiordinazione degli organi costituzionali.

¹⁵⁴ Si tratta, «più precisamente, di una discrezionalità che supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto tocca la *salus rei publicae*» (cons. in dir. n. 6).

¹⁵⁵ Perentorio, peraltro, il passaggio argomentativo in cui, al cons. in dir. n. 8, i giudici costituzionali ebbero a stabilire che «[n]el nostro ordinamento, del resto, è di regola inibito al potere giurisdizionale di sostituirsi al potere esecutivo ed alla P.A. e, quindi, di operare il sindacato di merito sui loro atti, e ciò vale anche per il giudice amministrativo, al quale il controllo di merito è consentito solo nei casi tassativamente determinati dalla legge».

¹⁵⁶ I brani della sentenza costituzionale riportati sembrano far pensare che la Corte abbia voluto qualificare il provvedimento impositivo della segretezza come atto politico sottratto al sindacato giurisdizionale.

giuridica dell'atto di apposizione. Ha così scelto di sorvolare prudentemente sulla questione, offrendo una soluzione che, a suo modo, armonizza le tradizionali esigenze di segretezza e riservatezza con le moderne istanze di trasparenza e democraticità.

In tal modo, dunque, nel contesto di quello che consideriamo un lungo cammino di “giurisdizionalizzazione” della sicurezza nazionale intrapreso dalla Corte di Cassazione, l'indirizzo pretorio consolidato si attesta ormai su un chiaro principio regolatore: anche in materia di delitti contro il segreto di Stato assume rilievo la legalità dell'attività dell'Autorità istituzionale coinvolta, vuoi che tale presupposto, soggetto alla verifica da parte del giudice penale, sia di per sé sufficiente a determinare la configurabilità della fattispecie incriminatrice, vuoi che, invece, esso rappresenti uno degli elementi da confrontare con altri parametri normativamente stabiliti.

Siffatto impervio percorso ha permesso quindi di superare, per via ermeneutica, gli scogli di conformità al nuovo ordito costituzionale del vecchio principio del *salus rei publicae suprema lex esto*¹⁵⁷, cui tradizionalmente si fa risalire la *ratio essendi* del segreto di Stato – nella duplice accezione di segreto militare e di segreto politico – «storicamente avulso da ogni verifica “esterna” di legalità»¹⁵⁸ in quanto attinente a quell'«*humus* metagiuridico nel quale prevalgono componenti, [...], di ordine filosofico, politico ed economico»¹⁵⁹.

Ancora, una breve notazione finale merita il già evidenziato rilevante segmento argomentativo, in cui la Corte di Cassazione, prima, e la Corte costituzionale, successivamente, hanno esteso anche alla categoria delle notizie riservate il riferimento ai beni statuali di cui all'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, nonché il requisito dell'idoneità della loro divulgazione a pregiudicare siffatti beni giuridici di alto rango.

In relazione a tale aspetto, appare possibile il rischio di una sovrapposizione applicativa fra la categoria del segreto di Stato in senso stretto e quella delle notizie riservate, tradizionalmente differenziabili sulla base del vincolo di non conoscibilità derivante, per il primo, in modo diretto dalla natura dei fatti o della notizia e, per le seconde, dall'espresso divieto dell'Autorità competente¹⁶⁰.

Difatti, alla luce dell'attuale orientamento consolidato, è venuta meno prima l'imprescindibilità dell'atto di qualificazione, riconoscendosi così l'autonomo potere del giudice penale di classificare le notizie anche in assenza di un provvedimento dell'Autorità amministrativa. Successivamente, è stata messa in discussione l'assolutezza del provvedimento stesso, conclamandosi la possibilità di un controllo giurisdizionale sulla sua legalità. Di conseguenza, si avverte una (forse già avvenuta) erosione ermeneutica delle due categorie di

¹⁵⁷ Il principio secondo cui la salvezza dello Stato costituisce la legge suprema, insuscettibile di eccezioni, tradizionalmente è stato interpretato in maniera ampia e, per certi versi, distorta, al fine di giustificare l'attribuzione agli organi dell'Esecutivo del più ampio potere di sbarramento alla cognizione del giudice, dietro la cortina rappresentata dal segreto politico-militare. Questo potere si concretizzava con l'operatività del previgente art. 352 c.p.p., che sottraeva al giudice – lo rammentiamo ancora una volta – il giudizio intorno al carattere segreto del fatto determinato nell'interrogazione, in ossequio al principio *salus rei publicae suprema lex esto*. Cfr., sul punto, già F. CARNELUTTI, *Lezioni sul processo penale*, vol. II, Roma, 1947, p. 176.

¹⁵⁸ Acutamente, A. NATALINI, *Arcana imperii e tutela penale del segreto di Stato: le «nuove» frontiere del sindacato di legittimità sugli atti di apposizione*, cit., p. 1229.

¹⁵⁹ L'espressione è di M.T. STURLA, *Segreto politico-militare e sindacato giurisdizionale*, cit., p. 175.

¹⁶⁰ Cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 649.

notizie, il che sottolinea la necessità di identificare dei criteri distintivi più affidabili per giustificare la diversa disciplina delle fattispecie di riferimento¹⁶¹.

Sembrerebbe quindi – almeno così ci sentiamo di affermare – che, in una prospettiva *de iure condendo*, i tempi siano ormai maturi affinché il Legislatore repubblicano si faccia carico di una riforma della materia, orientandosi verso una abrogazione espressa della categoria delle notizie riservate e delle fattispecie di reato che a esse fanno riferimento.

¹⁶¹ Sollevano condivisibilmente tale aspetto, P. MURGIA, *Il problema della tutela penale delle notizie riservate per la salvaguardia di interessi non vitali della personalità dello Stato*, cit., p. 206; A. NATALINI, *Arcana imperii e tutela penale del segreto di Stato: le «nuove» frontiere del sindacato di legittimità sugli atti di apposizione*, cit., p. 1233.

IL VOLTO “NUOVO” DEI DELITTI CONTRO IL SEGRETO DI STATO*

SOMMARIO: 1. “*Schwerpunkt*” nei delitti contro il segreto di Stato: le fattispecie di «*procacciamento*» e di «*rivelazione*». – 1.1. Il problema della condotta negli artt. 256-258 c.p. – 1.2. ... e negli artt. 261 e 262 c.p. – 1.3. Essenza dello spionaggio e rilevanza della condotta spionistica nell’architettura del codice penale. – 1.3.1. Lo «*scopo di spionaggio politico o militare*» nel *corpus* protettivo del segreto di Stato. – 2. Gli artt. 255, 260 e 263 c.p.: fra “rarefazione applicativa”, obsolescenza e incostituzionalità. – 2.1. La problematica fattispecie di «*soppressione, falsificazione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato*» (art. 255 c.p.). – 2.1.1. I rapporti con le fattispecie di procacciamento (artt. 256-258 c.p.). – 2.1.2. ... e il suo difficile coordinamento con il reato di illegittima distruzione di documenti del DIS o dei Servizi di informazione per la sicurezza (art. 42, co. 9, L. 3 agosto 2007, n. 124). – 2.2. Il “sospetto” di spionaggio: i “rami secchi” del reato di «*introduzione clandestina in luoghi militari e possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio*» (art. 260 c.p.). – 2.2.1. La relazione qualificata con l’«*ingresso arbitrario in luoghi, ove l’accesso è vietato nell’interesse militare dello Stato*» (art. 682 c.p.). – 2.3. La protezione del segreto industriale “di Stato” nell’art. 263 c.p. – 3. I profili di innovatività della tutela penale del segreto di Stato nel Progetto Pagliaro del 1992. – 4. Bilancio conclusivo.

1. “*Schwerpunkt*” nei delitti contro il segreto di Stato: le fattispecie di «*procacciamento*» e di «*rivelazione*»

L’architettura normativa dei delitti contro il segreto di Stato del Codice del 1930 poggia su un duplice modello di fattispecie incriminatrici: quelle di «*procacciamento*», da un lato, e quelle di «*rivelazione*», dall’altro¹⁶².

L’attribuzione della natura di fattispecie autonoma al *procacciamento* di notizie segrete e riservate palesa una forma di tutela anticipata e rafforzata a beneficio dei rilevanti beni giuridici istituzionali messi in pericolo da tale condotta.

* L’indagine che ci apprestiamo a svolgere nei prossimi paragrafi ha un carattere squisitamente critico e prescinde da una ricostruzione dettagliata dei vari elementi caratterizzanti i reati in esame (elemento oggettivo e soggettivo, oggetto materiale, circostanze, tentativo, concorso di reati). Pertanto, per ulteriori ragguagli su tali aspetti, si rinvia ai commenti generali contenuti nella manualistica e nei principali commentari.

¹⁶² Secondo la *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 36, «le figure delittuose dello spionaggio e della rivelazione dei segreti di Stato hanno molti elementi comuni: identico è infatti l’oggetto immediato della tutela penale, costituito dai segreti di Stato o dalle notizie la cui riservatezza sia imposta da un provvedimento dell’Autorità competente; identico è in definitiva il risultato delle azioni criminose, cioè la manomissione del segreto o della riservatezza delle notizie; identiche sono pure le circostanze aggravanti, le quali hanno del pari riguardo all’evento di danno o di pericolo, quale conseguenza, obiettivamente considerata del delitto. Possono mutare le modalità di aggressione del bene giuridico, leso così dal delitto di spionaggio, come da quello di rivelazione».

In via astratta, difatti, le condotte che, per logica intrinseca, non avrebbero potuto eludere la sanzione penale sono quelle di rivelazione¹⁶³, poiché esse rappresentano il momento di maggiore carica offensiva per la sicurezza statale¹⁶⁴.

Quanto al procacciamento, si potrebbe immaginare un impianto normativo in cui tale condotta non abbia autonoma rilevanza e sia sanzionata esclusivamente quando si traduca in un tentativo di rivelazione. È evidente, tuttavia, che il semplice fatto di procurarsi una notizia segreta o riservata non sempre è riconducibile a un tentativo di rivelazione. Tale distinzione giustifica la scelta del Legislatore di attribuire autonomia alle fattispecie di procacciamento, configurandole come titoli di reato a sé stanti¹⁶⁵.

1.1 *Il problema della condotta negli artt. 256-258 c.p.*

È opportuno, a questo punto, inquadrare la condotta prevista dagli artt. 256-258 c.p., che consiste nel procurarsi, sia in tempo di pace che in tempo di guerra, con o senza scopo di spionaggio, notizie segrete o di vietata divulgazione concernenti i beni fondamentali dello Stato-comunità puntualmente individuati nell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124.

In dette fattispecie – ai sensi di una corrente maggioritaria della dottrina¹⁶⁶ – rilevano esclusivamente le condotte di azione del soggetto agente.

¹⁶³ Ci si riferisce agli artt. 261 («*rivelazione di segreti di Stato*») e 262 («*rivelazione di notizia di cui sia stata vietata la divulgazione*») c.p. Le fattispecie qui attenzionate hanno un precedente legislativo negli artt. 107 e 108 del codice penale Zanardelli e nell'art. 4, co. 2, L. 21 marzo 1915, n. 273. Nell'ambito della legge penale militare si faccia riferimento agli artt. 86, 91-94, 97 c.p.m.p. Si veda anche l'art. 127 c.p.m.p. Quanto al tempo di guerra, cfr. le previsioni di cui agli artt. 66, 68, 71, 73-75 c.p.m.g. V., altresì, l'art. 56 c.p.m.g.

Anche per le fattispecie di rivelazione rinviando, per una più puntuale ricostruzione, ai principali manuali e commentari. In chiave critica, basta qui il rinvio a P. DI VICO, *La rivelazione dei segreti di Stato*, cit., p. 159 ss.; R. CAPPITELLI, *I limiti oggettivi del reato di rivelazione di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione*, cit., p. 1815 ss.; F. CASU, G. CERRONE, *Per una lettura costituzionale dell'art. 262 del codice penale*, in *Rass. Avv. Stato*, 2015, p. 162 ss.; F. CARDELLI, *L'elemento oggettivo nel reato di cui all'art. 262 c.p.*, cit., p. 4233 ss.

¹⁶⁴ La medesima considerazione può estendersi ai reati di rivelazione di segreti militari del codice penale militare di pace. Difatti, le disposizioni contenute nel Capo II, Titolo I, Libro II, c.p.m.p. possono essere collocate secondo un'ideale scala decrescente, dal punto di vista del disvalore giuridico degli illeciti ivi delineati. Al riguardo, si è autorevolmente asserito che «anche in campo militar-penalistico, il momento focale della tutela del segreto è segnato dalle norme incriminatrici delle condotte di rivelazione, che descrivono i fatti più gravi in assoluto; la tutela si fa via via meno severa quando si sposta su fatti di procacciamento finalizzato e su fatti di semplice procacciamento». Coglie efficacemente questo profilo delle incriminazioni del codice penale militare di pace R. MESSINA, *I reati contro la fedeltà e la difesa militare*, cit., p. 290 s.

¹⁶⁵ Nell'art. 256 c.p. («*procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato*») è incriminato il procacciamento di notizie segrete o riservate. Gli artt. 257 («*spionaggio politico o militare*») e 258 («*spionaggio di notizie di cui è stata vietata la divulgazione*») c.p. puniscono il medesimo fatto quando sia commesso a scopo di spionaggio politico o militare. Dette disposizioni sono in parte nuove rispetto al codice Zanardelli (si veda l'art. 108). Esse provengono, in larga parte, dall'analizzato art. 3, co. 1, L. 21 marzo 1915, n. 273. Un'articolata disciplina rivolta al militare si rinviene nei codici penali militari. Cfr. le previsioni ex artt. 88, 89, 93 c.p.m.p. e, per il tempo di guerra, quelle di cui agli artt. 59, 67 e 71-72 e 74 c.p.m.g.

¹⁶⁶ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., pp. 229 e 232, il quale, tuttavia, fa salva l'applicabilità del capoverso dell'art. 40 c.p. Si vedano altresì R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 141; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 655; E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 116. Un accurato approfondimento del carattere positivo-commissivo della condotta di procacciamento si rinviene in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 125 ss. La giurisprudenza di merito e di legittimità, dal canto suo, nelle poche pronunce emesse sul punto, perviene a conclusioni diverse. Sulla necessaria attività positiva posta in essere dall'agente al fine di procurarsi la notizia concernente la sicurezza dello Stato si vedano Cass. pen., Sez. I, 5 febbraio 1962, cit.; C. Ass. Roma, 11 giugno 1975, cit.; C. Ass. App. Roma, 20 dicembre 1978, cit. Ma si veda, in senso contrario, Cass. pen., Sez. I, 20 dicembre 1996, n. 11160, in *Cass. pen.*, 1998, p. 118, in cui la Suprema Corte ha attribuito rilevanza penale alla condotta passiva di chi, già legittimo detentore del documento segreto, abbia volontariamente omesso di consegnarlo a chi era subentrato nell'incarico: ipotesi in cui,

Non è sufficiente, infatti, limitarsi a una condotta omissiva o a un atteggiamento meramente recettivo, né tantomeno è considerato sufficiente il semplice venire a conoscenza della notizia tramite deduzioni basate su elementi o fatti notori. Sarebbe, del resto, poco coerente ritenere responsabile di procacciamento un soggetto che venga in possesso di notizie segrete o riservate casualmente o per iniziativa di terzi.

Peraltro, nella direzione di un'interpretazione della condotta incriminata in chiave di *azione*, e non anche di omissione, milita la stessa terminologia impiegata dai codificatori sia nel congegnare la fattispecie («*chiunque si procura*») sia nella rubrica dell'art. 256 c.p.

A questo punto, appare lecito interrogarsi se la condotta tipizzata dal Legislatore nei termini di *procurarsi* debba ritenersi realizzata con l'*effettiva presa di conoscenza* delle notizie segrete o riservate, oppure se sia sufficiente a integrarla anche la *mera apprensione* della cosa materiale in cui è incorporata la notizia.

Tale questione si presenta problematica in dottrina, considerando le conseguenze scaturenti dalla determinazione del momento consumativo del reato.

In tema, un'autorevole lettura dell'articolato normativo propende per la prima alternativa, ravvisando il momento consumativo del reato di procacciamento nel momento in cui il soggetto agente giunge a conoscenza della notizia segreta o riservata: "procurarsi", ai sensi di tale lettura, significherebbe quindi *prendere cognizione* della notizia¹⁶⁷. Tale conclusione appare confermata dalla previsione di cui all'art. 260, n. 3, c.p., che sanziona il mero possesso ingiustificato di documenti o di qualsiasi altra cosa, da cui è possibile ricavare la conoscenza di notizie segrete o riservate¹⁶⁸.

La tesi esposta non sembra cogliere appieno il dato normativo¹⁶⁹.

Infatti, se il Legislatore del 1930 avesse inteso attribuire significato esclusivo all'*effettiva* acquisizione di conoscenza delle notizie segrete o riservate, è probabile che avrebbe utilizzato una formulazione diversa per le fattispecie in esame, magari adottando la locuzione "prendere cognizione" o espressioni simili.

Peraltro, diversamente opinando, si giungerebbe a una conclusione decisamente irragionevole: si escluderebbe in modo inaccettabile la tipicità della condotta di chi, pur consapevole di appropriarsi di una notizia protetta da un codice crittografico segreto o da una formula scientifica, non sia in grado di decifrare il codice o comprendere la formula, e quindi non possa effettivamente prendere cognizione della notizia qualificata¹⁷⁰.

Risulta allora preferibile, onde evitare vuoti di tutela, un'interpretazione della norma che collochi la consumazione del reato nel momento in cui il soggetto agente *acquisisce la*

com'è evidente, non appare quindi configurabile alcun comportamento attivo da parte del detentore del documento.

¹⁶⁷ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 232; S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 55; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 657.

¹⁶⁸ Questa ipotesi criminosa, quindi, risulterebbe priva di una propria valenza percettiva se si ritenesse che il semplice atto di impossessamento fosse già compreso nella tipicità dell'art. 256 c.p. Di conseguenza, secondo un'autorevole lettura, tale norma non può che essere interpretata nel senso di esigere l'*effettiva presa di conoscenza* della notizia qualificata. Questo rilievo in G. GRASSO, *Sub art. 256 c.p.*, cit., p. 1007.

¹⁶⁹ Ci si allinea qui alle ampie argomentazioni e agli articolati richiami di taglio comparatistico e sistematico avanzati da P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 127 ss.

¹⁷⁰ L'esempio richiamato è riportato in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 127 s.

disponibilità della cosa in cui è incorporata la notizia segreta o riservata¹⁷¹. È sufficiente, in altri termini, l'ingresso della cosa materiale contenente la notizia nella sfera di signoria dell'agente a seguito di un suo comportamento attivo¹⁷².

Il momento consumativo della fattispecie previste in tema di procacciamento è pertanto segnato dall'acquisizione, *anche disgiunta dalla conoscenza*, della notizia segreta o riservata. Deve trattarsi peraltro di un'acquisizione effettiva. Non ci sembra condivisibile, alla luce della chiara lettera della legge, l'opinione di chi reputa che il procacciamento includerebbe «l'iniziativa, la ricerca o la richiesta delle notizie, cioè un'attività diretta a procurare l'acquisizione delle notizie» medesime¹⁷³.

In definitiva, ci appare chiaro che il dato normativo indichi, senza ambiguità, che per commettere i reati di procacciamento è necessaria la reale acquisizione della disposizione del segreto politico-militare. Le condotte che non raggiungono tale risultato saranno valutate, qualora sussistano i requisiti previsti dall'art. 56 c.p., come tentativo punibile¹⁷⁴.

1.2 ... e negli artt. 261 e 262 c.p.

Possiamo adesso esaminare la condotta nei delitti di rivelazione di notizie segrete o riservate.

Nelle fattispecie di rivelazione il soggetto attivo può essere sia un procacciatore¹⁷⁵ o un detentore *sine titolo*, sia il legittimo depositario del segreto¹⁷⁶.

Le due *species* di notizie, segrete o riservate, danno luogo a due forme di incriminazione dettate dalla medesima *ratio*¹⁷⁷, previste rispettivamente dagli artt. 261 e 262 c.p.¹⁷⁸, con

¹⁷¹ P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 128; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, cit., p. 80; GALLO, *Diritto penale italiano. Appunti di parte speciale: i delitti contro la personalità dello Stato. Lo Stato si racconta*, cit., p. 39.

¹⁷² Un'indiretta conferma di tale costruzione teorica scaturisce, in ottica comparatistica, dal raffronto con la tecnica incriminatrice, in tema di violazione dei segreti di Stato, implementata dallo *Strafgesetzbuch* tedesco. In esso, difatti, nel §96 («*Landesverräterische Ausspähung; Auskundschaften von Staatsgeheimnissen*»), il Legislatore della Repubblica Federale Tedesca, lungi dal colpire l'effettiva presa di cognizione del segreto di Stato, ha voluto sanzionare solo la condotta di «*chiunque si procura un segreto di Stato*» («*Wer sich ein Staatsgeheimnis verschafft*»).

¹⁷³ In questi esatti termini A. SANTORO, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 178. A nostro avviso, tali contegni acquisiscono rilevanza piuttosto sotto il profilo del tentativo. La tesi sostenuta dall'A. peraltro si spinge all'arbitraria considerazione di ritenere ammissibile il tentativo (*rectius*, il tentativo di «attività diretta all'acquisizione di notizie»): circostanza che – secondo la nostra opinione – dilata oltremodo la sfera di punibilità.

¹⁷⁴ Medesima conclusione in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 131.

¹⁷⁵ In tal caso, a ben vedere, si avrà un'ipotesi di concorso materiale di reati, come ritiene V. MANZINI, *Trattato di diritto di diritto penale italiano*, cit., p. 262 s.

¹⁷⁶ P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 131.

¹⁷⁷ Quella di impedire la fuoriuscita di notizie segrete o riservate concernenti gli interessi supremi positivizzati nell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124.

¹⁷⁸ Gli artt. 261 e 262 c.p. tutelano anche il segreto atomico in forza dell'art. 194 del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), firmato a Roma il 25 marzo 1957 e ratificato in Italia con la L. 14 ottobre 1957, n. 1203. Tale articolo configura un'ipotesi speciale di rivelazione di segreti di Stato nell'ambito comunitario. Esso impone ai membri delle istituzioni della Comunità, ai suoi funzionari e a chiunque abbia accesso, per funzioni o rapporti con la Comunità, a notizie classificate come segrete secondo le normative di uno Stato membro o delle stesse istituzioni comunitarie, di mantenere il riserbo anche dopo la cessazione di tali funzioni o rapporti. In questo contesto, quindi, le incriminazioni si atteggiavano nella forma di reato proprio. Inoltre, obbliga gli Stati membri a considerare ogni violazione di questo obbligo, se attinente a segreti soggetti alla normativa sulla sicurezza di Stato, come un attacco a tale ambito di interessi. Questa norma, in forza dell'applicazione della c.d. «tecnica di assimilazione», estende l'ambito di applicazione dei delitti di rivelazione di segreti in relazione agli interessi comunitari coinvolti. In base a tale modello normativo poi la disposizione comunitaria incide sulla struttura e sull'oggettività giuridica delle fattispecie penali nazionali in materia di sicurezza dello Stato. Inoltre, il carattere segreto di una notizia non va determinato in base alla nozione oggettiva

punizione parallela, sia per ciò che attiene agli elementi delle incriminazioni, sia per ciò che riguarda le circostanze aggravanti¹⁷⁹.

Anzitutto, non è superfluo evidenziare che le fattispecie di rivelazione di segreto di Stato o di notizie di vietata divulgazione presentano, sotto il versante dogmatico, una struttura tipicamente plurisoggettiva propria, in quanto presuppongono la compartecipazione di due soggetti: chi rivela e chi ottiene le notizie segrete o riservate¹⁸⁰.

Nelle ipotesi in esame, diversamente da altre fattispecie di rivelazione presenti in altri settori del Codice (ad esempio l'art. 326 c.p.), le norme di cui agli artt. 261, co. 4 e 262, co. 4, c.p., prevedono esplicitamente la punibilità della persona che ottiene la notizia.

Perché si configuri l'ottenimento della notizia, non è sufficiente la mera ricezione passiva dell'informazione; è invece necessario che il soggetto agente si attivi mediante una richiesta, un'istigazione o una sollecitazione. In sostanza, ciò implica che la rivelazione altrui sia ottenuta consensualmente¹⁸¹, a seguito di un contegno attivo del terzo, svolto appositamente per raggiungere tale scopo¹⁸².

Non si tratta, tuttavia, come è stato autorevolmente osservato¹⁸³, di un'applicazione dello schema proprio del reato concorsuale. In questo caso, infatti, ci si trova di fronte a un «delitto

prevista dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, ma in virtù delle disposizioni comunitarie o a quelle dello Stato membro i cui segreti sono tutelati tramite l'assimilazione prevista dall'art. 194. Il tema che qui solo accenniamo è esaurientemente ricostruito in C. PEDRAZZI, *La tutela penale del segreto nel trattato dell'Euratom*, in AA.VV., *Il diritto della energia nucleare*, Milano, 1961, p. 411 ss. e G. GRASSO, *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, Milano, 1989, p. 138 ss.

¹⁷⁹ Le norme ex artt. 261 e 262 c.p. si distinguono solamente per l'oggetto materiale e per il trattamento sanzionatorio, più mite in relazione al reato dell'art. 262 c.p. Esse sono delle norme a più fattispecie. Nell'ambito dell'art. 261 c.p. si reprime infatti la rivelazione dolosa di notizie segrete (comma 1); la rivelazione a scopo di spionaggio politico o militare di notizie segrete (comma 3); la rivelazione colposa di notizie segrete (comma 5) e l'ottenuta rivelazione di notizie segrete (comma 4). Simmetricamente, quanto all'art. 262 c.p., la sanzione penale si applica alla rivelazione dolosa di notizie riservate (comma 1); alla rivelazione a scopo di spionaggio politico o militare di notizie riservate (comma 3); alla rivelazione colposa di notizie riservate (comma 5) e all'ottenuta rivelazione di notizie riservate (comma 4).

¹⁸⁰ *Amplius* A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 53 (ma v. p. 51 ss.), il quale, criticamente, asserisce che, a stretto rigore, i delitti di rivelazione di segreti non possono essere considerati reati plurisoggettivi, poiché la comunicazione della notizia può essere percepita anche senza che il destinatario svolga alcuna attività o assuma il ruolo di concorrente necessario (si pensi, ad esempio, a una rivelazione fatta durante un discorso pubblico). L'A. ritiene comunque che nella maggior parte dei casi i delitti in questione si configurino come reati plurisoggettivi. V., in tema, anche S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 65 e G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, cit., p. 87.

¹⁸¹ I delitti previsti dai rispettivi comma 4 degli artt. 261 e 262 c.p. richiedono altresì il consenso di colui che rivela la notizia; infatti, qualora il terzo acquisisca tale informazione in modo autonomo, come nei casi di rivelazione ottenuta con manovre fraudolente o sfruttando l'errore altrui, si configureranno i delitti di procacciamento previsti dagli artt. 256 o 257 c.p. A favore di questa interpretazione depone la lettera della legge che, in relazione alla rivelazione di segreto di Stato, nel riferire la punibilità di chi ottiene la notizia ex art. 261, co. 4, c.p., alla sola rivelazione dolosa, risolve il conflitto apparente fra gli artt. 256-257 e l'art. 261, co. 4, c.p., discostandosi dal principio di specialità ai sensi dell'art. 15 c.p. D'altro canto, considerata l'equivalenza dei due fatti sul piano dell'offesa, la maggiore severità sanzionatoria nei confronti di chi ottiene la notizia rispetto a chi se la procaccia si giustifica soltanto in base al maggior allarme sociale suscitato da un'aggressione al rilevante bene giuridico, realizzata in forma plurisoggettiva, in presenza del dolo di entrambi i compartecipi.

¹⁸² V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 262; R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 145; E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 120. Si precisa poi che nel caso di ricezione "passiva" viene punito soltanto chi rivela la notizia.

¹⁸³ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 262, per il quale la previsione criminosa di ottenimento di notizia segreta o riservata appare pressoché pleonastica, in quanto la disciplina generale in tema di concorso eventuale sarebbe di per sé sufficiente per determinare la punibilità delle condotte ex artt. 261, co. 4 e 262, co. 4, c.p.

bilaterale»¹⁸⁴ o «reciproco»¹⁸⁵, in cui la condotta illecita di un soggetto postula necessariamente l'attività corrispondente e cooperativa di un altro soggetto per addivenire a un risultato comune. Di conseguenza, la punibilità di ciascuna delle condotte indicate nella fattispecie non può derivare dalle regole sul concorso di persone nel reato, ma deve essere stabilita direttamente dalla norma incriminatrice¹⁸⁶.

Questa tesi è da accogliere.

In virtù degli artt. 261, co. 4, e 262, co. 4, c.p., appare evidente infatti che colui che ottiene la notizia tramite istigazione trascende il ruolo di mero concorrente nel reato: non solo esercita un'opera persuasiva affinché l'altro riveli la notizia segreta o riservata, ma assume, in un momento successivo, la funzione di mero strumento di ricezione. Con il proprio deliberato comportamento, egli crea, in definitiva, la condizione necessaria e sufficiente affinché il rivelatore possa compiere l'atto costitutivo del reato¹⁸⁷.

La natura plurisoggettiva della fattispecie in esame è, al contrario, esclusa da un orientamento minoritario, secondo il quale la rilevanza attribuita alla condotta di ottenimento riflette la tipizzazione di una forma di compartecipazione al reato di rivelazione – assoggettata ai canoni dell'art. 110 c.p. – selezionata fra tutte quelle ipotizzabili in astratto¹⁸⁸.

L'espressa incriminazione di chi ottiene una notizia destinata a rimanere segreta o riservata non è indicativa di una natura plurisoggettiva dell'illecito. Infatti, nell'ottica di una relazione non biunivoca, può accadere che alla punibilità di chi rivela non corrisponda la responsabilità del destinatario. Ciò può verificarsi quando il destinatario è indeterminato oppure quando la sua condotta non rientra nel tipo previsto, come nel caso di una ricezione passiva della notizia, non riconducibile al concetto di ottenimento, che presuppone un atteggiamento attivo. In tal modo, viene meno quel collegamento funzionale tra le condotte dei soggetti coinvolti, tipico delle fattispecie realmente plurisoggettive¹⁸⁹.

Un secondo profilo di interesse attiene alla corretta perimetrazione del concetto penalmente rilevante di “rivelazione” di notizie, rispetto al quale in dottrina si sono formati due orientamenti di segno opposto.

Analogamente a quanto prospettato in tema di delitti di procacciamento, è necessario esaminare quindi se la condotta di rivelazione consista in un *mero trasferimento di conoscenze* da un soggetto a uno o più destinatari, oppure se la *previa conoscenza* da parte dell'agente e la concreta acquisizione di tale notizia da parte del terzo rappresentino, rispettivamente, un presupposto e un esito del tutto eventuali.

¹⁸⁴ Corsivi originali. L'espressione è di A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 57.

¹⁸⁵ Così, R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 145.

¹⁸⁶ Questa ricostruzione “strutturale” degli artt. 261 e 262 c.p. è ben riassunta in G. GRASSO, *Sub art. 261 c.p.*, in G. FORTI, S. RIONDATO, S. SEMINARA, *Commentario breve al codice penale*, cit., p. 1012.

¹⁸⁷ Cfr. A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 56 s.

¹⁸⁸ Con precise argomentazioni alla tesi sostenuta v. M. ZANOTTI, *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, Milano, 1985, p. 89; G. INSOLERA, voce *Spionaggio*, cit., p. 467 ss., per il quale la tipizzazione del concorso eventuale espressa dagli artt. 261, co. 4 e 262, co. 4, c.p. ben può concernere anche forme di concorso materiale in cui attività di ottenimento e di rivelazione vengono a confondersi e a sovrapporsi. Nell'escludere la necessità dell'istigazione da parte di colui che ottiene la notizia, l'A. adduce l'esempio di una convergenza fra i due soggetti descritti dalle norme, che si realizza in una sorta di «schema, [...], contrattuale», nel quale, senza alcuna preordinazione o reciproca influenza psicologica, si verifica un incontro fra chi è intenzionato a diffondere la notizia e chi è interessato a ottenerla.

¹⁸⁹ Per queste considerazioni v. M. ZANOTTI, *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, cit., p. 89.

È evidente che un primo criterio esegetico avanzato da parte della dottrina – in perfetta coerenza con l'impostazione seguita nell'analisi della condotta nei delitti di procacciamento – concepisce la condotta di rivelazione di segreti come un trasferimento di conoscenze da parte di chi detiene il segreto verso un soggetto non autorizzato a prenderne cognizione.

In questo modo, non si configurerebbe il reato nella sua forma consumata, ma al massimo in quella tentata, nel caso in cui la notizia fosse trasmessa da una persona o a una persona non in grado di comprenderne il significato. La rivelazione si configura allora come l'instaurazione di un rapporto di comunicazione tra la persona che detiene – sia legittimamente che illegittimamente – una notizia e una o più persone, siano esse determinate o indeterminate, in modo che la prima porti a cognizione dell'altra o delle altre la notizia segreta o riservata¹⁹⁰.

In senso meno restrittivo, secondo una diversa impostazione dottrinale, che sembra preferibile, non è affatto indispensabile che il soggetto attivo sia a conoscenza del contenuto specifico della notizia rivelata, a condizione che sia consapevole, o quantomeno dubiti, di divulgare un elemento coperto da segreto. La mancanza di tale consapevolezza, infatti, comporterebbe l'assenza del dolo, rendendo così insussistente il reato.

La validità di questa tesi risulta avvalorata da alcune semplici considerazioni, in parte analoghe a quelle addotte a sostegno dell'interpretazione accolta in materia di elemento oggettivo nei reati di procacciamento. Non appare sostenibile, sul piano logico, che il Legislatore abbia inteso limitare la protezione dei segreti alla sola diffusione da parte di chi ne conosce il contenuto, escludendo invece le condotte in cui il custode, pur ignorandone il contenuto, consenta a terzi di accedere a documenti riservati, cifrari o formule scientifiche che superano le sue capacità di comprensione. Ritenere che tali comportamenti siano irrilevanti agli effetti degli artt. 261 e 262 c.p. sarebbe, infatti, del tutto irragionevole.

A sostegno della conclusione cui inevitabilmente si giunge, si richiama la disposizione di cui all'art. 259 c.p.¹⁹¹, nella quale si sottolinea l'esistenza di una responsabilità per colpa «*di chi era in possesso dell'atto o documento o a cognizione della notizia*» segreta o riservata.

La norma sopra citata rappresenta uno strumento interpretativo utile per analizzare le fattispecie di rivelazione colposa previste dagli artt. 261, co. 5, e 262, co. 5, c.p. Pertanto, se è possibile configurare ipotesi di responsabilità colposa a carico di soggetti depositari di segreti, indipendentemente dalla loro effettiva conoscenza del contenuto di tali segreti, non si può non riconoscere che, anche – e a maggior ragione – nelle fattispecie dolose, il delitto sussista pur in assenza del predetto profilo conoscitivo da parte del soggetto rivelatore a cui siano stati materialmente affidati i segreti.

Un'analoga svalutazione del momento conoscitivo si rende necessaria – e non solo per ragioni di simmetria rispetto alla posizione del rivelatore – anche in relazione al soggetto che riceve o ottiene la rivelazione, ai sensi degli artt. 261, co. 4, e 262, co. 4, c.p.¹⁹²

¹⁹⁰ Tale posizione trova un ancoraggio testuale nella *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 38. Nella dottrina, si vedano C. SALTELLI, E. ROMANO-DI FALCO, Sub art. 261 c.p., in ID, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*, cit., p. 69; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 256; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 659.

¹⁹¹ La previsione ex art. 259 c.p., in tema di «*agevolazione colposa*», è relativa ai delitti di procacciamento, ma in questa sede può rappresentare un'indicazione chiaramente di valore generale.

¹⁹² Cfr. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 140 e P.L. VIGNA, P. DUBOLINO, voce *Segreto (reati in materia di)*, cit., p. 1042.

È opportuno chiarire che si tratta di due profili distinti: in primo luogo, si desidera evidenziare che il delitto di rivelazione di notizie segrete o riservate si consuma nel momento in cui la notizia entra nella sfera di disponibilità del destinatario, anche se quest'ultimo non ne ha effettivamente acquisito la conoscenza. Ciò può avvenire, infatti, o perché non in grado di coglierne il significato (come nei casi di trasmissione di cifrari e formule scientifiche), oppure perché non interessato direttamente alla conoscenza, fungendo da intermediario rispetto a chi, invece, è realmente interessato¹⁹³.

Si pone qui particolare attenzione sul problema della consumazione, poiché la caratterizzazione della condotta di rivelazione in termini di trasmissione di conoscenze, o di messa a disposizione di notizie (indipendentemente dalla conoscenza effettiva), comporta un'espansione o un restringimento della sfera del tentativo rispetto al reato consumato.

In ultima analisi, può ritenersi che la condotta di rivelazione si materializza nelle forme di un contegno che realizza «l'ingresso di una notizia segreta (o riservata) nella sfera di disponibilità di un soggetto non autorizzato a riceverla»¹⁹⁴.

In molti casi, detto ingresso coinciderà, a causa delle modalità di rivelazione adottate, con la presa di conoscenza del segreto da parte del destinatario della rivelazione, ma non è detto che ciò avvenga necessariamente.

1.3 Essenza dello spionaggio e rilevanza della condotta spionistica nell'architettura del codice penale

La ricerca, l'elaborazione e l'analisi di informazioni utili alla sicurezza nazionale o alle strategie offensive, inserite nel contesto della c.d. “*ars bellica*” e volte a ottenere clandestinamente informazioni sull'organizzazione interna, soprattutto militare, di uno Stato, o più in generale, su piani, attività, capacità o risorse di un concorrente o di uno Stato nemico, costituiscono elementi di un'attività storicamente risalente – ma sempre attuale –, con radici profonde e ampiamente diffuse nel panorama delle relazioni internazionali¹⁹⁵.

¹⁹³ Questa tesi, invero, presenta il vantaggio di non obbligare il giudice penale a un accertamento sulle capacità cognitive dell'imputato, che potrebbe risultare di estrema complessità. Essa risulta inoltre maggiormente coerente con la natura di reato di pericolo delle fattispecie in questione, poiché la trasmissione della notizia da parte di chi è tenuto a custodirla verso qualsiasi terzo non autorizzato costituisce un rischio potenziale per i fondamentali interessi dello Stato-comunità, che il segreto mira a proteggere, indipendentemente dall'uso che il terzo potrebbe farne.

¹⁹⁴ La conclusione argomentativa qui ripresa è tratta da P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 141 (corsivi originali). Sostanzialmente conformi anche E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 120; P.L. VIGNA, P. DUBOLINO, voce *Segreto (reati in materia di)*, cit., p. 1042; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, cit., p. 87. *Contra*, v. G. GRASSO, Sub art. 261 c.p., cit., p. 1012, il quale sostiene che già a livello semantico il termine “rivelazione” fa riferimento a «un rapporto conoscitivo tra due soggetti». Ne consegue, secondo tale A., che quelle situazioni in cui a un soggetto venga consegnato un documento incorporante una notizia segreta, senza che questi sia in grado di prenderne conoscenza o di comprenderne il significato, dovranno essere disciplinate alla stregua del tentativo.

¹⁹⁵ Cfr. A. FARINA, B.D. HOYLE, *Espionage*, in K. LEE LERNER, B. WILMOTH LERNER (eds.), *Encyclopedia of Espionage, Intelligence, and Security*, vol. I, Farmington Hills, 2004, p. 413. Si veda altresì E. SERRA, G. SPERDUTI, G. VENTURINI, W. ZANNINI (a cura di), *Dizionario di diritto internazionale bellico*, Milano, 1941, p. 196 s., anche per un richiamo alle norme internazionali applicabili allo spionaggio in tempo di guerra.

L'attività di spionaggio latamente intesa, secondo un adagio forse non particolarmente felice, ma di sicuro effetto, è comunemente descritta nella letteratura specialistica anglosassone come «la seconda professione più vecchia» del mondo, rendendo di fatto l'esigenza di tutela del segreto connaturata alla stessa storia dell'uomo. Per tale “fortunata” espressione v. P. KNIGHTLEY, *The second oldest profession: Spies and Spying in the Twentieth Century*, New York, 1986.

Nel corso dei secoli, un ampio capitolo della storia delle relazioni internazionali è stato terreno della composita attività sommersa definita “spionaggio”, attuata da organismi statuali a ciò preposti, tradizionalmente operanti in ambiti di azione poco nitidi e, per natura, sottratti al pieno controllo democratico.

L’attività spionistica ha progressivamente assunto la forma di una componente diffusa e necessaria degli Stati e di referente irrinunciabile del potere politico in tema di sicurezza nazionale, non soltanto in contesti di ostilità (c.d. “spionaggio bellico”), ma anche nei casi in cui non sia operante una situazione di conflitto (c.d. “spionaggio in tempo di pace”)¹⁹⁶.

Al riguardo, in epoca assai risalente, Eugenio Florian affermava incisivamente che «[l]o Stato, per le ragioni della difesa della sua conservazione, della sua evoluzione o sviluppo, ed in genere della sua azione all’interno e più ancora di fronte agli altri Stati, in ogni tempo, ha bisogno che sopra determinate cose della sua politica, sopra certe condizioni di fatto e specie su quelle militari, venga serbato il segreto. Evidentemente trattasi di una suprema necessità, giacché lo Stato, il quale conosca le reali condizioni del suo contraente, del suo rivale o nemico, può trarre grande vantaggio, mentre grave è il danno che all’altro Stato deriva»¹⁹⁷.

Siffatto criterio di segretezza, manifestantesi nell’interesse a che certi fatti o condizioni interne segnatamente di carattere politico o militare non siano conosciuti all’estero, è maggiore di fronte a uno Stato nemico. Trattandosi di una suprema necessità, lo Stato, a piena ragione, colpisce vigorosamente ogni azione, anche preparatoria, diretta contro i suoi segreti, in quanto l’istituto del segreto di Stato è un mezzo per la sua stessa esistenza e per la sua protezione intrinseca.

Di qui tutti i codici penali moderni elevano a grave delitto la rivelazione di segreti politici e militari e, in genere, le condotte dirette alla apprensione e alla rivelazione di siffatti segreti. È in quest’ordine di idee che si innesta il delitto di spionaggio.

Osservava Vincenzo Manzini, nell’introduzione ai delitti di spionaggio del suo *Trattato di diritto penale italiano*, che «alla morale ripugna lo spionaggio in ogni sua forma e per qualsiasi scopo avvenga. La politica e il militarismo, invece, che di scrupoli assai poco si curano, esercitano lo spionaggio per conto proprio col più imperturbabile cinismo, mentre condannano quello che è diretto contro i loro interessi, cioè vogliono puniti coloro che fanno ciò che essi fanno. Ne deriva una gara spionistica internazionale, che viene giustificata con la necessità che uno Stato ha di non lasciarsi sopraffare dagli altri Stati: giustificazione che praticamente non può disconoscersi sino a che (e forse non avverrà mai) la politica e il militarismo non si saranno militarizzati dovunque e non sia sorta un’unione mondiale di Stati»¹⁹⁸.

L’insigne giurista, insistendo sugli aspetti immorali e ignobili delle pratiche di spionaggio avvalorava l’assunto, affermando che «l’esplorazione, per costituire giuridicamente

¹⁹⁶ Sulle diverse forme di spionaggio nel diritto penale militare v. V. MANZINI, *Diritto penale militare*², Padova, 1932, p. 122 ss. e P. DI VICO, *Lo spionaggio di pace*, in *Riv. pen.*, 1934, p. 1537, il quale nota come lo spionaggio in tempo di guerra abbia radici assai antiche, essendo nato con la guerra, a differenza dello spionaggio in tempo di pace, che non presenta una derivazione tanto remota – essendo sorto solo intorno al 1870 –, sebbene sia sostanzialmente destinato alla guerra. Sul punto, si veda anche G. COSCIA, voce *Spionaggio (Diritto internazionale)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVIII, 1971, p. 1.

¹⁹⁷ Con tali parole, E. FLORIAN, *Introduzione ai delitti in ispecie e delitti contro la sicurezza dello Stato*, cit., p. 259.

¹⁹⁸ In questo senso, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 201 s.

spionaggio, tanto in pace quanto in guerra, deve farsi in ogni caso abusivamente, ledendo o insidiando un legittimo interesse altrui, e spesso anche clandestinamente o fraudolentemente, cioè in modo eticamente ripugnante». Ancora, anche a voler rappresentare il fenomeno dello spionaggio come moralmente lecito – o moralmente illecito, ma necessario in quanto volto alla tutela del supremo interesse alla sicurezza dello Stato – secondo l’A., rimarrebbe, in ogni caso, l’immoralità del mezzo più che del lucro che assiste le condotte spionistiche¹⁹⁹.

In origine, la natura dello spionaggio era essenzialmente di carattere militare. Tuttavia, con l’evoluzione dei tempi, delle costituzioni e delle dinamiche sociali, essa ha subito un mutamento significativo, assumendo oggi una connotazione complessa che abbraccia tanto aspetti militari quanto politici²⁰⁰.

In definitiva, lo spionaggio, ben lontano dall’essere relegato a epoche passate, si conferma un fenomeno tristemente attuale, come dimostra la trama spionistica che ha investito lo Stato italiano assai di recente con il caso *Biot*²⁰¹.

In chiave strettamente giuridica, effettuando una scomposizione analitica degli elementi costitutivi della condotta spionistica, si può ritenere, in accordo con la dottrina internazionalistica²⁰², che i caratteri preminenti, permanenti e giuridicamente rilevanti, la cui concomitante presenza consente di qualificare un’attività come spionaggio, sono costituiti da un elemento oggettivo o materiale, da un elemento psicologico o intenzionale e da un elemento teleologico.

¹⁹⁹ «È vero che i singoli Stati puniscono ciò che essi stessi fanno a insidia degli altri Stati col così detto *controspionaggio*, ma questo contrasto etico rimane nel campo puramente politico-morale, giacché le norme giuridiche che reprimono lo spionaggio non perdono la loro eticità soltanto perché la politica e l’amministrazione dello Stato praticano lo spionaggio a danno degli Stati stranieri». Testualmente, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 206. Tale posizione teorica è accolta anche da una dottrina assai risalente, secondo la quale l’argomentazione principale sull’immoralità dello spionaggio la si deduce dal fatto che, indipendentemente dal motivo dell’azione, sia essa effettuata per motivi egoistici o per ragioni di dovere, l’esplorazione, per essere giuridicamente “spionaggio”, deve farsi in ogni caso ponendo in pericolo o ledendo un interesse altrui e ciò quasi sempre clandestinamente e fraudolentemente, «cioè in modo repugnante alla morale. Di guisa che, anche se lo scopo sia nobile, rimarrà l’immoralità del mezzo, basato sull’inganno e sulla simulazione». In questi termini V. MAURO, *Il delitto di spionaggio*, cit., p. 11.

²⁰⁰ Guerra e spionaggio sono quindi sempre apparsi indissociabili e complementari. La raccolta di informazioni c.d. “finalizzate” difatti è stata ben presto considerata dall’uomo come condizione indispensabile per congegnare, avviare e realizzare manovre di matrice bellica.

²⁰¹ Come si ricorderà dalla cronaca, anche per il vasto impatto mediatico suscitato dalla vicenda, il 30 marzo 2021 Walter Biot, Capitano di Fregata della Marina Militare in servizio presso lo Stato Maggiore della Difesa, veniva arrestato dal ROS dei Carabinieri mentre consegnava a un cittadino russo e diplomatico accreditato in Italia una scheda SD contenente una vasta documentazione classificata in cambio di una somma di 5.000 euro in contanti. In relazione ai fatti commessi, è stata riconosciuta la “doppia” giurisdizione, considerata la diversità delle fattispecie di reato contestate davanti all’Autorità giudiziaria militare e a quella ordinaria. Oggetto di cognizione del Tribunale militare sono stati infatti i reati di: «*rivelazione di segreti militari, a scopo di spionaggio*» (art. 86 c.p.m.p.), «*procacciamento di notizie segrete, a scopo di spionaggio*» (art. 88 c.p.m.p.), «*esecuzione di disegni, introduzione in luoghi di interesse militare a scopo di spionaggio*» (art. 89-bis, n. 1, c.p.m.p.), «*procacciamento o rivelazione di notizie di carattere riservato*» (93 c.p.m.p.) e «*comunicazione all’estero di notizie non segrete né riservate*» (art. 94 c.p.m.p.). Nel momento in cui si scrive, segnaliamo che il processo penale innanzi all’Autorità giudiziaria militare si è concluso, in via definitiva, con la sentenza di condanna a ventinove anni e due mesi, inflitta dalla Corte Militare d’Appello e confermata dalla Corte di Cassazione. Innanzi all’Autorità giudiziaria ordinaria, invece, il processo penale, relativo ai reati di «*spionaggio politico o militare*» (art. 257 c.p.) e di «*rivelazione di segreti di Stato*» a scopo di spionaggio politico o militare (art. 261, co. 3 c.p.), nonché di «*corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio*» (art. 319 c.p.), risulta ancora pendente, essendo stata emessa solo la sentenza di primo grado della Corte d’Assise di Roma, che ha condannato l’imputato alla pena di venti anni di reclusione.

²⁰² Per una chiara sintesi del tema v. M. CICIRIELLO, voce *Spionaggio – I) Diritto internazionale*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXX, 1993, p. 1.

L'elemento oggettivo o materiale, ossia l'oggetto dello spionaggio, costituito in un primo momento dalla raccolta di notizie segrete relative esclusivamente a questioni militari, si è andato progressivamente espandendo, fino a ricomprendere, ai nostri giorni, anche la raccolta di notizie segrete relative ad altri campi, quali quello tecnologico, scientifico, economico-finanziario, industriale.

In aggiunta, perché un'attività possa qualificarsi come spionaggio, deve sussistere anche l'elemento intenzionale o psicologico di spiare, che consente alla maggior parte delle legislazioni penali statuali di considerare punibile anche il solo tentativo di delitto.

Il terzo elemento necessario alla configurazione della condotta di spionaggio è quello teleologico: l'attività spionistica, invero, deve essere effettuata, anzitutto, a favore o beneficio di uno Stato straniero e, secondariamente, deve anche implicare un nocumento nei confronti dello Stato nella cui sovranità vengono raccolte le notizie segrete o riservate²⁰³.

In ottica penalistica interna, dello spionaggio politico-militare si rinvencono incriminazioni tanto nel diritto penale comune quanto, in misura assai maggiore, nel diritto penale militare²⁰⁴.

Il codice penale comune punisce lo spionaggio nell'ambito delle norme poste a tutela del segreto di Stato (artt. 256-263 c.p.)²⁰⁵.

I delitti di spionaggio possono essere considerati un insieme unitario di fattispecie, comprendente sia le condotte che facilitano sia quelle che attuano direttamente l'azione spionistica²⁰⁶. Le loro figure criminose condividono elementi distintivi comuni, come il soggetto attivo, l'interesse protetto e la direzione delle condotte, che mirano alla violazione del

²⁰³ A tal riguardo, occorre evidenziare, tuttavia, che alcune legislazioni penali domestiche prevedono, quali beneficiari di eventuali atti di spionaggio, oltre agli Stati stranieri, anche altre entità come partiti politici o organizzazioni straniere. Appare evidente, in ogni caso, che i beneficiari ultimi risulteranno sempre e comunque gli Stati stranieri di appartenenza delle predette entità.

²⁰⁴ I segreti militari, più che quelli politici, rappresentano il campo d'elezione dello spionaggio, e alla loro tutela è dedicato un consistente numero di fattispecie delittuose. Nel codice penale militare di pace si faccia riferimento agli artt. 86-88, 89-bis, 90 e 91, mentre nell'ambito del codice penale militare di guerra si vedano gli artt. 59 e 66. Diversamente dalle fattispecie comuni, tali previsioni sono strutturate come reati propri, poiché il soggetto attivo può essere esclusivamente chi riveste la qualifica di militare. Precisiamo poi che nel codice penale militare di guerra lo spionaggio è delineato con riferimento al «nemico». A differenza di quanto previsto dagli altri codici, nell'ambito del reato di «rivelazione di segreti militari al nemico» (art. 66), non è sufficiente l'intenzione di comunicare segreti militari affinché si configuri lo spionaggio. Per la consumazione del reato, è difatti necessario che la notizia sia effettivamente giunta a conoscenza del nemico.

²⁰⁵ In merito alla repressione dello spionaggio nell'ambito del diritto penale comune e militare si vedano V. PENNETTI, *Reato di spionaggio in tempo di guerra e di pace*, Napoli, 1896, p. 1 ss.; C. SALTELLI, E. ROMANO-DI FALCO, *Lo spionaggio politico o militare nel nuovo codice penale*, in *Riv. dir. proc. pen. mil.*, 1931, pp. 86 ss. e 169 ss.; M. IAZZETTI, *Spionaggio politico o militare*, in *Riv. pol.*, 1967, p. 376 ss.; S. MESSINA, *Il reato di spionaggio nella sua evoluzione storica*, in *Giust. pen.*, 1915, p. 537 ss.; V. MAURO, *Il delitto di spionaggio*, cit., p. 93 ss.; P. DI VICO, *Lo spionaggio di pace*, cit., p. 1537 ss.; G. MILAZZO, *Lo spionaggio militare e la rivelazione di segreti militari nel nuovo codice penale militare di guerra*, in *Riv. dir. proc. pen. mil.*, 1943, pp. 3 ss. e 41 ss.; M. MERANGHINI, voce *Spionaggio militare e rivelazione di segreti militari*, in *Enc. for.*, vol. VII, 1962, p. 183 ss.; S. D'AGATA, *Spionaggio militare*, in *Rass. Arma Carab.*, 1969, p. 741 ss.; A. ROMEO, *L'illecito penale relativo allo spionaggio militare*, in *Rass. giust. mil.*, 1978, p. 1 ss.; G. SCANDURRA, voce *Spionaggio militare e rivelazione di segreti militari*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVIII, 1978, p. 4 ss.; G. LA CUTE, *Spionaggio militare e rivelazione di segreti militari tra diritto comune e diritto penale militare*, cit., p. 1 ss.; G. INSOLERA, voce *Spionaggio*, cit., p. 455 ss.; P. PISA, voce *Spionaggio II) Spionaggio politico-militare – Diritto penale*, cit., p. 1 ss.; M. NICOLOSI, voce *Spionaggio militare e rivelazione di segreti militari*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XIII, p. 1997, p. 570 ss.; E. TIZZANI, *I reati di spionaggio, spionaggio militare e rivelazione di segreti militari*, in *Rass. giust. mil. – Riv. dir. proc. pen. mil.*, 2018, p. 14 ss.

²⁰⁶ Cfr. S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 52.

segreto di Stato in senso stretto o alla divulgazione di notizie coperte da specifici vincoli di riservatezza.

Lo scopo comune di queste incriminazioni è quindi di presidiare la segretezza o la riservatezza di notizie di rilevante importanza per lo Stato, impedendo che esse siano apprese da soggetti non autorizzati a esserne a conoscenza.

In altre parole, dette figure criminose mirano, direttamente o indirettamente, a prevenire e reprimere il fenomeno dello spionaggio²⁰⁷, per quanto il fine di spionaggio non sempre sia necessario per il perfezionamento dei delitti indicati, costituendo esso – lo vedremo di qui a poco – talora una circostanza aggravante²⁰⁸.

Fra le fattispecie incriminatrici menzionate, quelle *espressamente* connesse allo spionaggio sono delineate nelle disposizioni degli artt. 257, 258, 260 c.p.²⁰⁹. Inoltre, lo spionaggio si innesta nella struttura normativa degli artt. 261 e 262 c.p.

È opportuno sottolineare che, in relazione agli artt. 257, 258, 261 e 262 c.p., lo spionaggio non è contemplato sul piano del fatto incriminato, ma piuttosto come elemento distintivo del dolo specifico che deve connotare le fattispecie da essi previste. Infatti, gli artt. 257 e 258 c.p. puniscono colui che si procura notizie segrete o riservate «a scopo di spionaggio politico o militare», mentre gli artt. 261, co. 3 e 262, co. 3, c.p., sanzionano la rivelazione delle medesime notizie «a scopo di spionaggio politico o militare».

Le fattispecie sorrette dalla finalità da ultimo segnalata rappresentano un'autonoma, più grave, *species*, nell'ambito del *genus* delle norme poste a tutela del segreto di Stato²¹⁰.

La scelta di tale tecnica legislativa manifesta un'intenzione punitiva di particolare rigore nei confronti di chiunque si renda responsabile della violazione di segreti di Stato in una prospettiva spionistica, anticipando la soglia del reato consumato.

In proposito, infatti, non è necessario che la notizia sia realmente giunta allo Stato o ai suoi intermediari: è sufficiente che la condotta dell'agente sia animata da tale finalità, indipendentemente dal risultato effettivo della manovra spionistica. In definitiva, lo spostamento dell'elemento spionistico dal piano oggettivo del reato a quello del dolo rappresenta, dunque, un chiaro indice della severità repressiva voluta dal Legislatore del 1930.

1.3.1 Lo «scopo di spionaggio politico o militare» nel corpus protettivo del segreto di Stato

Il profilo soggettivo delle fattispecie che sanzionano la violazione del segreto di Stato costituisce un elemento centrale dell'intero micro-sistema di tutela penale.

Nell'attuale impianto codicistico, oltre alla presenza di ipotesi colpose²¹¹, si rileva una distinzione tra delitti caratterizzati dal dolo generico e delitti che richiedono il dolo specifico.

²⁰⁷ In maniera assai limpida, F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 647 s.

²⁰⁸ L'incriminazione di cui agli artt. 256 ss. c.p. avrebbe di mira quindi sia condotte di spionaggio effettivo, sia attività prodromiche o comunque agevolatrici dello spionaggio in senso tecnico.

²⁰⁹ La particolare delicatezza della materia ha indotto il Legislatore storico non solo a incriminare condotte direttamente riferibili allo spionaggio, ma ad allargare l'ambito delle incriminazioni, colpendo attività prodromiche o indirettamente collegabili allo spionaggio stesso. Questo ampliamento di prospettiva emerge nella fattispecie di spionaggio "indiziario" o "presunto", disciplinato all'art. 260 c.p., che, nonostante la denominazione dottrinale, non costituisce ancora un autentico atto di spionaggio (o, perlomeno, non lo è in senso pieno).

²¹⁰ G. INSOLERA, voce *Spionaggio*, cit., p. 461.

²¹¹ Si faccia riferimento alle figure di cui agli artt. 259, 261, co. 5 e 262, co. 5, c.p. Com'è evidente, la previsione di ipotesi meramente colpose risponde a un intento di puro e semplice ampliamento della tutela penale del segreto di Stato.

È opportuno dirigere l'analisi verso lo «*scopo di spionaggio politico o militare*», il quale, in quanto dolo specifico, caratterizza le fattispecie previste dagli artt. 257, 258, 261, co. 3 e 262, co. 3, c.p.²¹².

A tal fine, occorre, anzitutto, soffermarsi sul significato da attribuire a tale finalità – non definita dal Codice²¹³ –, prendendo come punto di partenza alcune indicazioni presenti nei *Lavori preparatori del codice penale*. Tuttavia, tali indicazioni devono essere vagliate con estrema cautela, essendo per più aspetti opinabili.

Nella *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, oltre alla precisa indicazione secondo cui «lo spionaggio a scopo militare comporterà quasi sempre una direzione univoca dell'agente», ossia la comunicazione della notizia a un governo estero, si evidenzia l'eventualità di una duplice direzione della volontà dell'agente, particolarmente nello spionaggio a scopo politico. Tale duplice orientamento si manifesta sia nel proposito di sfruttare il segreto «a profitto proprio, per mire personali d'indole politica», sia nella volontà di trasmettere il segreto a un soggetto terzo, interessato «per motivi in tutto o in parte politici»²¹⁴.

Si aggiunge che la persona interessata è, in linea generale, un agente di un governo straniero, ma potrebbe altresì trattarsi di un «rappresentante, diretto o indiretto, di un partito politico, internazionale, oppure esistente nell'interno del Paese»²¹⁵.

Da tale affermazione si evince chiaramente l'intento dei codificatori di strumentalizzare la normativa repressiva sul segreto non solo per contrastare le tradizionali attività di spionaggio condotte dai Servizi di informazione esteri, ma anche per colpire i partiti politici di opposizione al regime, limitando la circolazione interna o l'esportazione di notizie la cui diffusione avrebbe potuto risultare sgradita alle autorità dello Stato autoritario.

Ciò che desta profonda perplessità è quindi la macroscopica dilatazione che può essere attribuita allo scopo di spionaggio politico, sulla base delle generiche affermazioni contenute nella *Relazione sui Libri II e III del Progetto*.

Tale ampiezza e genericità non sono state, peraltro, mai circoscritte dalla dottrina; anzi, si è sostenuto che l'obiettivo non si limiterebbe al mero scopo politico, ma includerebbe anche finalità economiche, finanziarie e simili. In questa direzione, si è giunti a prospettare la tesi – invero opinabile – per cui, nell'accertare se si tratti di spionaggio a scopo politico, si dovrebbe considerare l'interesse politico dello Stato che ha determinato la segretezza della notizia²¹⁶.

²¹² Con riferimento alle fattispecie previste dagli artt. 257 e 258 c.p., la finalità di spionaggio politico o militare rappresenta l'elemento costitutivo specializzante rispetto al reato previsto dall'art. 256 c.p.

²¹³ Sul punto, più preciso appare il codice penale militare di pace, offrendo una nozione di “spionaggio” che il Legislatore “comune” ha evitato di dettare. La legge militare difatti nel codificare nell'art. 86 c.p.m.p. il reato di «*rivelazione di segreti militari, a scopo di spionaggio*», esige che la direzione della condotta di rivelazione di notizie concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato sia attuata «*nell'interesse di uno Stato estero*». A ciò si aggiunga poi che l'art. 88 c.p.m.p. in tema di «*procacciamento di notizie segrete, a scopo di spionaggio*» incrimina il fatto del militare che si procura notizie concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato «*allo scopo di darne comunicazione a uno Stato estero*». Indaga l'univocità delle nozioni riportate R. MESSINA, *I reati contro la fedeltà e la difesa militare*, cit., p. 289 s.

²¹⁴ *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 37. Nella dottrina, v. S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 58; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 656, il quale, in senso parzialmente estensivo, ammette la sussistenza dello spionaggio nei casi in cui il reo intende riferire la notizia a un partito politico o ad avversari del Governo. L'A. qualifica invece come procacciamento la condotta di mero utilizzo del segreto a proprio profitto per mire personali.

²¹⁵ *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 37.

²¹⁶ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 237.

Accogliendo un simile criterio, appare evidente che qualsiasi attività di procacciamento o di rivelazione di notizie segrete o riservate risulterebbe inevitabilmente qualificata come finalizzata a uno scopo di spionaggio politico o militare. Alla base della necessità di considerare una notizia come segreto di Stato, infatti, risiederebbe sempre un interesse politico dello Stato (o persino un interesse legato alla sicurezza dello Stato). In ultima analisi, ciò condurrebbe a un'*interpretatio abrogans* delle disposizioni che contemplano il semplice procacciamento e la rivelazione, non sorrette dallo scopo di spionaggio.

L'irrazionalità di tale conseguenza dimostra, allora, l'inconsistenza della tesi proposta²¹⁷.

In verità, appare corretto muovere dal significato storico e corrente del concetto di spionaggio, soprattutto in relazione alle notizie di rilevanza politica o di natura militare²¹⁸. In questo contesto, il termine implica un «*contatto, diretto o mediato, con una potenza straniera*»²¹⁹ o con i suoi intermediari, finalizzato a favorire o avvantaggiare la medesima. Ciò significa che non può ritenersi sufficiente, per qualificare un comportamento come orientato verso lo scopo di spionaggio, l'esistenza di una qualsiasi finalità politica da parte dell'agente²²⁰, essendo pertanto necessaria la prospettiva teleologica della *destinazione finale* a uno Stato delle notizie oggetto di spionaggio.

È fondamentale quindi tenere presente che la formulazione codicistica non si riferisce semplicemente a un mero *scopo politico*, di per sé di difficile determinazione sostanziale, ma più specificamente a uno *scopo di spionaggio politico* o militare²²¹.

In definitiva, nell'ottica di un restringimento dell'ambito operativo dello scopo di spionaggio, è necessario che il procacciamento o la rivelazione siano attuati dall'agente con

²¹⁷ Tale decisa critica in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 162.

²¹⁸ Precisiamo, al riguardo, che lo spionaggio, in base al contenuto delle informazioni oggetto della sua attività, assume una natura politica quando le notizie trasmesse riguardano gli interessi politici dello Stato, sia sul piano interno che internazionale; al contrario, acquisisce una connotazione militare qualora tali notizie vertano su aspetti inerenti alla preparazione e alla difesa bellica dello Stato. Segnaliamo poi che a seguito della riforma del segreto di Stato del 2007, la distinzione "politico-militare" va oggi riferita al nuovo catalogo di interessi individuato dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124.

²¹⁹ Sono le parole di P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 162 (corsivi originali). Già prima, in termini quasi identici A. SANTORO, *Manuale di diritto penale*, cit., 179. Nello stesso senso, E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 118. Questo risultato interpretativo è avallato peraltro dall'art. 88 c.p.m.p. che, in senso più preciso rispetto al codice penale comune, nella fattispecie «*procacciamento di notizie segrete, a scopo di spionaggio*», reprime la condotta del «*militare, che, allo scopo di darne comunicazione a uno Stato estero, si procura notizie concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato e che devono rimanere segrete*». *Contra*, P.L. VIGNA, P. DUBOLINO, voce *Segreto (reati in materia di)*, cit., p. 1045, per i quali lo scopo di spionaggio non può essere escluso quando le notizie segrete siano rivelate ai capi di una banda armata (art. 306 in relazione all'art. 302 c.p.), che assuma fra i propri delitti-scopo quelli dell'insurrezione armata contro i poteri dello Stato (art. 284 c.p.) o la guerra civile (art. 286 c.p.). Secondo tale dottrina, lo scopo di spionaggio ricorre quando la rivelazione o l'ottenimento (con riferimento agli artt. 261 e 262 c.p.) avviene per rendere possibile l'utilizzazione delle notizie coperte da segreto di Stato o da divieto di divulgazione da parte di uno Stato estero o da parte di terzi, ma in vista della realizzazione di taluno dei «delitti contro la personalità dello Stato», segnatamente di quelli dai quali può derivare un pericolo per la sicurezza statale. Equivoco, al riguardo, è R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 142, secondo il quale «lo spionaggio importa l'attività di chi si adopera per conoscere fatti che riguardano lo Stato per servirsene ai danni del medesimo».

In ogni caso, non è necessario che lo scopo di spionaggio sia stato effettivamente conseguito, vale a dire che le notizie segrete o riservate siano state effettivamente palesate o utilizzate. Così, Cass. pen., Sez. I, 13 maggio 1960, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1961, p. 1138.

²²⁰ In questo modo, secondo un'attenta dottrina (E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 118), si evita di travisare il senso delle disposizioni di cui agli artt. 257 e 258 c.p., che ritagliano «una speciale zona della punibilità del più ampio reato di procacciamento» di notizie segrete o riservate.

²²¹ Questa conclusione, che accogliamo, in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 162.

l'intento di rendere disponibile la notizia, direttamente o tramite intermediari, alle autorità di uno Stato estero.

Le indicazioni contenute nella *Relazione sui Libri II e III del Progetto* devono dunque essere, almeno in parte, disattese, in particolare laddove si cerca di individuare la figura dello spionaggio nel comportamento di chi acquisisce un segreto «a profitto proprio, per mire personali d'indole politica»²²² o lo rivela a terzi interessati per ragioni politiche, a meno che tali motivazioni non coincidano con l'interesse di Stati esteri a ottenere la notizia segreta o riservata.

Sia a tenore dell'interpretazione tradizionale delle norme codicistiche, sia in base alla lettura attuale, non si configura come spionaggio politico la divulgazione di segreti di Stato per scopi interni di natura politica. A maggior ragione, non si qualifica come tale l'apprensione di segreti riguardanti personalità o organizzazioni politiche con l'intento di utilizzarli nella competizione politica interna.

Chiarito il significato da attribuire allo «*scopo di spionaggio politico o militare*», occorre ora affrontare la questione della natura di tale finalità, ossia se essa debba essere considerata come circostanza aggravante o come elemento costitutivo di nuove fattispecie di reato. Si tratta, quindi, di stabilire se lo scopo di spionaggio costituisca un titolo autonomo di reato o se si configuri come un elemento circostanziale rispetto alle fattispecie di base rappresentate dal procacciamento e dalla rivelazione «semplici».

Occorre premettere che, per le ipotesi di procacciamento di notizie a scopo di spionaggio, il Legislatore ha delineato specifiche fattispecie, previste in articoli distinti del tessuto codicistico e caratterizzate da un proprio peculiare *nomen iuris*²²³. Quando, invece, lo scopo di spionaggio accede a condotte di rivelazione, la questione assume una connotazione diversa: la rivelazione semplice e quella qualificata sono infatti contemplate all'interno dei medesimi articoli (artt. 261 e 262 c.p.) e condividono la stessa rubrica.

È tuttavia indubbio che le fattispecie delineate dagli artt. 257 e 258 c.p. presentino una struttura e caratteristiche molto vicine a quelle di un reato autonomo.

Questo non tanto per la significativa differenza di sanzione rispetto a una ipotetica fattispecie base²²⁴, dato che una variazione altrettanto rilevante sul piano sanzionatorio si riscontra anche con un elemento chiaramente circostanziale, come quello previsto dall'ultimo comma dell'art. 256 c.p.²²⁵.

Piuttosto, la natura autonoma risulta evidente dalla struttura stessa degli artt. 257 e 258 c.p., che sembrano riprodurre lo schema fattispecie-base/fattispecie-circostanza: definito infatti il procacciamento a scopo di spionaggio nei rispettivi primi commi, i codificatori hanno poi previsto la pena dell'ergastolo in due ipotesi aggravanti speciali di natura, rispettivamente, soggettiva e oggettiva: 1) se il fatto è stato commesso nell'interesse di uno Stato in guerra con

²²² *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 37.

²²³ Si vedano gli artt. 257 («*spionaggio politico o militare*») e 258 («*spionaggio di notizie di cui è stata vietata la divulgazione*») c.p.

²²⁴ Si passa dalla reclusione da tre a dieci anni, o da due a otto anni (art. 256, co. 1 e 3, c.p.), alla reclusione non inferiore a quindici anni (art. 257, co. 1, c.p.) o a dieci anni (art. 258, co. 1, c.p.).

²²⁵ L'avere il fatto compromesso la preparazione o l'efficienza bellica dello Stato o le operazioni militari, con conseguente applicazione della pena dell'ergastolo.

lo Stato italiano; 2) se il fatto ha compromesso la preparazione o l'efficienza bellica dello Stato o le operazioni militari²²⁶.

Se, dunque, la finalità spionistica fosse qualificata come una mera ipotesi circostanziata delle fattispecie fondamentali previste dall'art. 256, co. 1 e 3, c.p., non vi sarebbe alcuna ragione di ripetere nei commi successivi degli artt. 257 e 258 c.p. che, in caso di compromissione dell'efficienza bellica o delle operazioni militari, deve essere applicata la pena dell'ergastolo (in origine, la pena di morte). Infatti, tale compromissione avrebbe dovuto già determinare questa sanzione in base all'ultimo comma dell'art. 256 c.p., a prescindere dallo scopo di spionaggio, dato che la circostanza di compromissione bellica, come indicata nell'ultimo comma dell'art. 256, coincide perfettamente con quella prevista dall'art. 257, co. 2, n. 2, e dall'art. 258, co. 3, c.p.

In ultima analisi, il fatto che il Legislatore abbia circostanziato in maniera parzialmente coincidente le ipotesi di procacciamento semplice e di procacciamento a scopo di spionaggio conferma l'intento di configurare strutturalmente le fattispecie previste dagli artt. 257 e 258 c.p. come veri e propri titoli autonomi di reato. Diversamente, si dovrebbe dedurre, per le ragioni sopra esposte, che siano state inserite ripetizioni superflue di elementi circostanziali nella redazione dell'art. 257, co. 2, n. 2, e dell'art. 258, co. 3, c.p.: il che risulterebbe senz'altro incongruente²²⁷.

Per quanto concerne la rivelazione a scopo di spionaggio, va riconosciuto che non è possibile individuare argomentazioni ugualmente convincenti.

L'art. 261, co. 3, c.p. stabilisce, ad esempio, che «[s]e il colpevole ha agito a scopo di spionaggio politico o militare, si applica, nel caso preveduto dalla prima parte di questo articolo²²⁸, la pena dell'ergastolo; e, nei casi preveduti dal primo capoverso²²⁹, la pena dell'ergastolo»²³⁰.

Se il Legislatore avesse già stabilito la pena dell'ergastolo per tali circostanze, si sarebbe potuto ribadire quanto già appurato riguardo al procacciamento, giungendo così a una conclusione piuttosto sicura in merito all'autonomia delle fattispecie di rivelazione a scopo di spionaggio. Tuttavia, poiché ciò non è avvenuto, la questione si configura in maniera meno pacifica. In tal modo, salvo quanto ritenuto da una voce isolata in dottrina²³¹, sembra non potersi revocare in dubbio la natura di circostanza aggravante speciale a effetto speciale, di natura oggettiva, delle previsioni normative qui da ultimo oggetto di attenzione²³².

²²⁶ Così la lettera degli artt. 257, co. 2 e 258, co. 2 e 3, c.p. Sul fatto commesso nell'interesse del nemico e sulla compromissione della preparazione o della efficienza bellica o delle operazioni militari si veda, su tutti, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 186 ss.

²²⁷ Le convincenti argomentazioni riprese sono formulate da P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 166 s. Nella medesima direzione E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 117.

²²⁸ Con riguardo alla rivelazione di notizie segrete.

²²⁹ Con specifico riferimento, in questa ultima parte del comma 3, alla circostanza della commissione del fatto in tempo di guerra, oppure al compimento del fatto che ha compromesso la preparazione o l'efficienza bellica dello Stato o le operazioni militari. Sulla nozione di «tempo di guerra» si legga l'art. 310 c.p. In dottrina, ampiamente, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 109 ss.

²³⁰ L'attuale formulazione risulta insolita a causa della sostituzione, nella seconda parte, della pena di morte con l'ergastolo. Nella prima parte, invece, la previsione dell'ergastolo era già presente nel testo originario del 1930.

²³¹ L'ipotesi esegetica è segnalata da P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 167 s., nonché, più di recente, in ID, voce *Spionaggio II) Spionaggio politico-militare – Diritto penale*, cit., p. 2 s.

²³² Questa conclusione interpretativa va estesa anche all'art. 262, co. 3, c.p.

2. Gli artt. 255, 260 e 263 c.p.: fra “rarefazione applicativa”, obsolescenza e incostituzionalità

Concluse le riflessioni sui profili problematici concernenti le fattispecie di procacciamento e di rivelazione, è opportuno ora concentrare la nostra analisi su tre ipotesi di reato che sollevano criticità su più livelli: la «*soppressione, falsificazione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato*» (art. 255 c.p.), l'«*introduzione clandestina in luoghi militari e possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio*» (art. 260 c.p.) e l'«*utilizzazione del segreto di Stato*» (art. 263 c.p.).

La previsione dell'art. 255 c.p. non rientra, a stretto rigore, tra i delitti specificamente posti a tutela del segreto di Stato, in quanto, a differenza degli artt. 256 ss. c.p., non presidia in modo diretto il segreto di Stato né richiede che gli atti o documenti coinvolti debbano necessariamente rimanere segreti. Si configura, piuttosto, come un reato volto a salvaguardare la «*sicurezza dello Stato*» o «*altri interessi politici*», caratterizzato da un ambito di applicazione più ampio rispetto alle disposizioni mirate alla protezione delle notizie segrete. Tuttavia, riteniamo opportuno accostare tale reato a quelli a tutela del segreto di Stato, poiché l'art. 255 c.p. individua l'area degli interessi protetti utilizzando la medesima formula adottata dal legislatore per definire le fattispecie disciplinate dagli artt. 256 ss. c.p.²³³.

La fattispecie delineata dall'art. 255 c.p., nuova rispetto al codice Zanardelli, ha un precedente storico nell'art. 6, L. 21 marzo 1915, n. 273²³⁴, di cui si sono già analizzate le linee essenziali²³⁵.

I codificatori del 1930, nell'attuare un disegno di energica difesa dello Stato-persona attraverso l'ampliamento della tutela penale, ripresero dunque quella norma di derivazione bellica, estendendola al tempo di pace²³⁶, e ne deferirono la cognizione al Tribunale speciale per la difesa dello Stato²³⁷.

Con la figura delittuosa dell'art. 255 c.p., si passò dalla protezione delle «*cose*» aventi attinenza al settore militare alla tutela, assai più ampia, di tutti gli «*atti o documenti*» concernenti «*la sicurezza dello Stato o altro interesse politico, interno o internazionale, dello Stato*». Gli «*atti*» e i «*documenti*» non trovavano più una loro specifica elencazione e non erano nemmeno più individuabili attraverso il criterio della segretezza²³⁸ o quello della loro particolare natura, ma venivano collegati ai concetti di «*sicurezza dello Stato*» e di «*altro interesse politico*»: quest'ultimo – come appurato – particolarmente indeterminato.

²³³ «[...] [*S*]icurezza dello Stato od altro interesse politico, interno o internazionale, dello Stato».

²³⁴ Nonostante l'alta rilevanza dell'interesse protetto – la sicurezza e la difesa militare dello Stato – l'art. 6, L. 21 marzo 1915, n. 273 prevedeva la reclusione o la detenzione da sei mesi a tre anni, oltre a una multa superiore a mille lire, per chiunque sopprimesse, sottraesse o distraesse, anche temporaneamente, taluna delle cose indicate nell'art. 107 del codice penale Zanardelli e nella prima parte e nel primo capoverso dell'art. 3 della medesima legge. Le «*cose*» cui faceva riferimento la disposizione includevano documenti, fatti, disegni, modelli, schizzi, fotografie, piani o altre informazioni inerenti al settore della sicurezza e della difesa militare dello Stato.

²³⁵ V. *retro*, cap. II, sez. I, par. 4. La disposizione, inoltre, trova una fattispecie corrispondente nell'art. 85 c.p.m.p., rivolta al militare in servizio o in congedo illimitato.

²³⁶ La norma era stata congegnata per colpire i «*nemici esterni e interni*» del regime, i quali con i più svariati mezzi potevano insidiare l'organizzazione politico-militare dello Stato fascista. Chiariscono la *ratio* della disposizione C. SALTELLI, E. ROMANO-DI FALCO, *Sub art. 255 c.p.*, cit., p. 53.

²³⁷ Il potere discrezionale di chi era chiamato ad applicarla garantiva, in tal modo, risultati certi. Tale norma rientrava, quindi, in un lucido disegno di repressione del dissenso politico, attuato mediante strumenti normativi.

²³⁸ Come, invece, faceva la normativa del 1915 che rinviava alle «*cose*» coperte da segreto politico o militare indicate nell'art. 107 del codice penale Zanardelli.

Nell'ambito della predisposizione del capillare apparato di tutela del segreto di Stato, poi, i compilatori del Codice, in chiave meramente integrativa, fra il procacciamento e la rivelazione di notizie segrete, hanno congegnato il reato di «*introduzione clandestina in luoghi militari e possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio*», comunemente denominato spionaggio «indiziario»²³⁹ o «presunto»²⁴⁰.

L'eccellente rilevanza dei beni istituzionali tutelati dal reato ha indotto il Legislatore a introdurre un sistema normativo che prevede e sanziona ogni condotta lesiva di tali beni fin dal suo sorgere, in tutte le sue possibili manifestazioni. In questo senso, ci sembra di potere accogliere la considerazione secondo cui i reati di spionaggio indiziario del codice penale comune e dei codici penali militari²⁴¹ «costituiscono un “quid minus” rispetto alla disciplina del tentativo»²⁴².

Anche la disposizione di cui all'art. 260 c.p. non rappresenta una novità nell'ordinamento penale italiano, ricalcando le fattispecie previste dall'art. 110 c.p. Zanardelli e, nella legislazione di guerra introdotta nell'imminenza del primo conflitto mondiale, dall'art. 3, co. 2, L. 21 marzo 1915, n. 273.

Infine, il reato di «*utilizzo del segreto di Stato*», introdotto *ex novo* rispetto al codice Zanardelli, si inserisce, nell'economia del corpo codificato, come una risposta alle pressanti esigenze di difesa manifestatesi nel contesto bellico del primo conflitto mondiale.

Le origini della norma possono farsi risalire alla legislazione eccezionale varata col D.lgs.lgt. 5 ottobre 1916, n. 1294 sulla difesa militare che puniva la comunicazione all'estero di invenzioni, anche non brevettate, interessanti la difesa militare per tutta la durata della prima guerra mondiale²⁴³.

²³⁹ Così chiamato sin dalla *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 38.

²⁴⁰ Nella dottrina di settore si parla anche di spionaggio «temuto». Si faccia riferimento, in quest'ultimo senso, a V. VEUTRO, *Diritto penale militare*, in G. LANDI, V. VEUTRO, P. STELLACCI, P. VERRI, *Manuale di diritto e di procedura penale militare*, Milano, 1976, p. 314 e a G. SCANDURRA, voce *Spionaggio militare e rivelazione di segreti militari*, cit., p. 17.

²⁴¹ Nella legislazione penale militare si rinvencono norme corrispondenti da applicare al militare. Si vedano gli artt. 89-bis e 90 c.p.m.p. e gli artt. 63-65 c.p.m.g. Tra i reati previsti dalla legislazione militare in materia di spionaggio indiziario, l'art. 90 si distingue per talune rilevanti problematiche interpretative, che hanno indotto la Corte costituzionale a intervenire a più riprese, in particolare sulle sanzioni edittali originariamente configurate. Al riguardo, accenniamo qui solamente che a seguito di ripetute sentenze manipolative (16 febbraio 1989, n. 49, in *Giur. cost.*, 1989, p. 241 ss.; 5 luglio 1995, n. 298, in *Giur. cost.*, 1995, p. 2322 ss.; 6 aprile 1998, n. 97, in *Giur. cost.*, 1998, p. 859 ss.), tutte le fattispecie previste dall'art. 90, co. 1, nn. 1-4, e co. 2, c.p.m.p. sono punite con la reclusione da uno a cinque anni, uniformandosi, in tal modo, il trattamento sanzionatorio a quello previsto dall'art. 260, co. 1, nn. 1-3, c.p. Per una accurata analisi critica delle previsioni costituenti il reato di cui all'art. 90 c.p.m.p. e delle delicate questioni sorte in sede di giudizio costituzionale si vedano, nella manualistica più recente, D. BRUNELLI, G. MAZZI, *Diritto penale militare*⁴, Milano, 2007, p. 221 ss.; D. NOTARO, *Lineamenti di diritto penale militare italiano*, cit., p. 163 s.; P. RIVELLO, *Manuale del diritto e della procedura penale militare. Ordinamento giudiziario militare*, Torino, 2021, p. 172 ss.

²⁴² Spiega così la particolarità di tali reati M. NICOLOSI, voce *Spionaggio militare e rivelazione di segreti militari*, cit., p. 1997, p. 576.

²⁴³ Si veda oggi, per il fatto commesso in tempo di guerra, l'art. 92 c.p.m.g. Sui profili storico-normativi della fattispecie v., *amplius*, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 270 ss.

2.1 La problematica fattispecie di «soppressione, falsificazione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato» (art. 255 c.p.)

La previsione criminosa codificata dall'art. 255 c.p.²⁴⁴ punisce con particolare vigore le illecite manomissioni di atti e documenti concernenti la sicurezza dello Stato o un altro interesse politico statale di ordine interno o internazionale²⁴⁵.

Il delitto è topograficamente positivizzato tra i «Delitti contro la personalità *internazionale* dello Stato».

Questa collocazione sistematica rappresenta, se non altro, un elemento di contraddizione²⁴⁶, poiché l'art. 255 c.p. indica espressamente, come oggetto giuridico dell'incriminazione, anche l'interesse politico *interno* dello Stato, che può riferirsi a qualsiasi attività politica interna, in particolare all'attività di polizia (ad esempio, documenti concernenti istruzioni o indagini relative ad attività sovversive)²⁴⁷.

L'oggetto specifico della tutela penale, secondo la dottrina prevalente, è individuato nell'integrità materiale dei documenti relativi alla sicurezza interna ed esterna dello Stato, o a un altro interesse specifico politico, interno o internazionale, dello Stato, contro ogni forma di manomissione, indipendentemente dalla natura segreta o riservata delle informazioni contenute nel documento stesso²⁴⁸.

²⁴⁴ Fra commentari e opere manualistiche, le ricostruzioni dell'art. 255 c.p. sono chiaramente assai copiose. In questa sede, per tutti, basta il rimando a V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 191 ss. Per altri riferimenti di taglio critico-ricostruttivo v. U. SISTI, voce *Soppressione, falsificazione, sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato*, in *Enc. for.*, vol. VII, 1962, p. 119 ss.; A. MALINVERNI, voce *Falsificazione, soppressione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato*, cit., p. 549 ss.; M. NERI, voce *Soppressione, distruzione, falsificazione o sottrazione di atti, documenti o cose concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. XLII, 1990, p. 1291 ss.; A. FORZA, *L'art. 255 c.p.: riscoperta di una norma desueta*, in *Riv. pen.*, 2000, p. 641 ss.

²⁴⁵ La reclusione non inferiore a otto anni è prevista per «*chiunque, in tutto o in parte, sopprime, distrugge o falsifica, ovvero carpisce, sottrae o distrae, anche temporaneamente, atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato od altro interesse politico, interno od internazionale dello Stato*». Ai sensi del comma 2, si prevede, inoltre, «*la pena dell'ergastolo se il fatto ha compromesso la preparazione o la efficienza bellica, ovvero le operazioni militari*».

²⁴⁶ Come è noto, numerose sono le critiche di ordine sistematico e classificatorio mosse, dall'unanime dottrina penalistica moderna, alla categoria della «personalità dello Stato». Alla censura relativa alla mancanza di tangibilità di tale categoria si affianca quella concernente l'inconsistenza dell'architettura che differenzia la «personalità internazionale» dalla «personalità interna» dello Stato, come delineato nei Capi I e II del Titolo I. In effetti, la suddivisione delle fattispecie tra questi due capitoli appare meno netta di quanto sembri, tanto che la classificazione operata dai codificatori del 1930 tende, in molti casi, a sfumare. La contaminazione tra gli interessi statuali di ordine interno e internazionale è, in parte, inevitabile, poiché sussistono numerosi canali di interconnessione tra le categorie della «personalità internazionale» e della «personalità interna» dello Stato. In definitiva, molti dei delitti previsti fra i «delitti contro la personalità interna dello Stato» pongono in pericolo lo Stato anche nella sua «personalità internazionale». Analogamente, alcuni reati classificati tra quelli contro la «personalità internazionale» dello Stato possono essere, sotto determinati aspetti, considerati anche contrari agli interessi della «personalità interna» dello Stato, come dimostra lo stesso art. 255 c.p. e tutti i delitti del Capo I che richiamano l'«*interesse politico, interno [...] dello Stato*».

²⁴⁷ L'esempio è ripreso da V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 193.

²⁴⁸ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 192 e G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, cit., p. 76. Va, tuttavia, precisato – come ha fatto qualche autore – che talune modalità della condotta tipica (carpire, sottrarre, distrarre) non implicano affatto un'offesa all'integrità materiale dei documenti, ma, semmai, offendono la segretezza del loro contenuto. Opportunamente, rileva tale aspetto C. RUGA RIVA, *Sub art. 255 c.p.*, cit., p. 58.

Il reato si configura attraverso una serie circostanziata di comportamenti alternativi²⁴⁹ che hanno come oggetto materiale atti o documenti. In realtà, solo questi ultimi possono essere oggetto delle condotte descritte dalla fattispecie, poiché i primi rilevano solo se cristallizzati in documenti²⁵⁰. Questi possono avere un formato scritto o informatico. È tuttavia necessario che i documenti ineriscano ai beni statuali espressamente indicati dalla disposizione²⁵¹.

L'indicazione della sicurezza dello Stato come valore coinvolto dalla *contrectatio* è meramente esemplificativa, poiché la disposizione fa riferimento anche a qualunque interesse politico, interno o internazionale, dello Stato.

Quest'ultima categoria residuale, che comprende, secondo una consolidata interpretazione "in negativo" della dottrina, ogni interesse di carattere non semplicemente amministrativo²⁵², funge da volano per disancorare la fattispecie da qualsiasi controllo di tassatività²⁵³.

L'indeterminatezza della norma è evidenziata dal fatto che la valutazione sull'attinenza degli atti e dei documenti alla sicurezza o ad altri interessi politici statuali avviene, nella maggior parte dei casi, secondo un giudizio *ex post*, in quanto appare inscindibilmente legato ad accadimenti concreti che possono essere valutati, nella loro effettiva portata, solo successivamente al loro verificarsi²⁵⁴.

Come anticipato, sebbene l'individuazione dell'oggetto materiale richiami i valori primari sottesi alla definizione codicistica del segreto di Stato, la previsione dell'art. 255 c.p. non può essere considerata *stricto sensu* posta a protezione specifica del segreto di Stato, poiché la norma non richiede che gli atti o i documenti debbano rimanere segreti o riservati, diversamente da quanto richiesto per i delitti di spionaggio previsti agli artt. 256-258 c.p. Tale conclusione, peraltro, appare confortata dalla diversa formulazione delle disposizioni in confronto²⁵⁵.

²⁴⁹ Consistenti nel sopprimere, distruggere, falsificare, carpire, sottrarre, distrarre in tutto o in parte o anche temporaneamente l'atto o il documento. Si tratta, pertanto, di un'ipotesi di *alternatives Mischgesetz*. La realizzazione di più condotte fra quelle descritte dall'art. 255 c.p. dà luogo a un unico reato, in quanto le diverse condotte esprimono la stessa idoneità offensiva. Considerata la gravità del trattamento sanzionatorio, il disvalore insito nelle diverse condotte assorbe i diversi reati concorrenti. «Si tratta di forme criminose, che, per documenti diversi da quelli qui contemplati, realizzano, secondo i casi, ipotesi di falsità documentale, ovvero figure di delitti contro il patrimonio, e che perdono l'una e l'altra oggettività giuridica, quando si tratti di documenti concernenti la sicurezza o altro interesse politico dello Stato. La loro oggettività, in tale caso, muta radicalmente; il bene leso o posto in pericolo non è più la fede pubblica o il patrimonio, ma la stessa personalità dello Stato». Testualmente, la *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 31.

²⁵⁰ In tal senso, la dottrina è unanime. V., *inter alia*, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 192 e G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, cit., p. 76.

²⁵¹ Per l'interpretazione delle complesse nozioni di «sicurezza dello Stato» e di «interesse politico, interno o internazionale, dello Stato» rimandiamo alle ricostruzioni svolte *retro*, cap. II, sez. II, par. 2.1 e 2.2.

²⁵² In argomento, v. gli A. citati *retro*, cap. II, sez. II, par. 2.2, nota 111.

²⁵³ Il contrasto dell'art. 255 c.p. con il principio di tassatività è stato criticamente segnalato da A. FORZA, *L'art. 255 c.p.: riscoperta di una norma desueta*, cit., p. 644, in cui l'A. evidenzia come l'indeterminatezza della disposizione si manifesti su più fronti: dal versante materiale all'elemento psicologico, fino ai profili sanzionatori.

²⁵⁴ S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 50; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 194. Tutto ciò contrasta – almeno così ci sembra – con il principio di tassatività, che richiede, invece, la necessità di stabilire *a priori* ciò che è lecito e ciò che non lo è. In questo modo, il destinatario della norma non è posto nelle condizioni di valutare, prima ancora di realizzare la condotta sussumibile nella fattispecie prevista dall'art. 255 c.p., se l'atto o il documento possieda o meno i connotati richiesti dalla norma incriminatrice.

²⁵⁵ L'art. 255 c.p. incrimina quelle condotte che incidono su «atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato od altro interesse politico, interno od internazionale dello Stato», mentre negli artt. 256-258 c.p. si fa riferimento a «notizie che debbono rimanere segrete» nell'interesse della sicurezza o comunque nell'interesse politico dello Stato, ovvero a «notizie di cui l'autorità competente ha vietato la divulgazione».

L'oggetto materiale del reato *ex art. 255 c.p.* è, quindi, la più ampia e generica categoria degli «*atti o documenti*» concernenti, *per qualsiasi ragione*, la sicurezza dello Stato o altri suoi interessi politici, interni o internazionali, indipendentemente dal fatto che le notizie contenute siano segrete o riservate²⁵⁶. La tutela si rivolge allora non alle notizie contenute nei documenti, ma al *documento materiale* stesso, quale mezzo di conservazione e prova del proprio contenuto²⁵⁷.

Si tratta, pertanto, di un reato finalizzato alla protezione della sicurezza dello Stato o di altri suoi interessi politici, interni o internazionali, con un ambito di applicazione più ampio rispetto a quello delle notizie coperte da segreto di Stato e protette negli artt. 256 ss. c.p.²⁵⁸.

Tuttavia, considerato che l'art. 255 c.p. utilizza, per identificare l'area degli interessi, la stessa formula impiegata dal codice penale nelle fattispecie relative al segreto di Stato, ci si chiede se, a seguito della ridefinizione della nozione di “segreto di Stato”, operata dalle due riforme legislative del 1977 e del 2007, anche l'oggetto materiale dell'art. 255 c.p. debba essere delimitato nei termini corrispondenti.

A tale conclusione era già giunta, invero non troppo recentemente, la giurisprudenza di legittimità sotto la vigenza della L. 24 ottobre 1977, n. 801 in un isolato arresto giurisprudenziale relativo all'applicazione dell'art. 255 c.p., in cui i giudici della Suprema Corte hanno chiarito talune questioni riguardanti la natura segreta del documento, che qui richiamiamo²⁵⁹.

I giudici di legittimità, in detta pronuncia, nell'ambito di una laboriosa ricerca volta a perimetrare i contorni del segreto di Stato, hanno stabilito che, nell'interpretazione della formula «*sicurezza dello Stato od altro interesse politico, interno od internazionale dello Stato*», occorre fare riferimento alla normativa sul “segreto di Stato” e sul “divieto di pubblicazione”, come previsto dall'art. 18, L. 24 ottobre 1977, n. 801²⁶⁰. Quest'ultima previsione *extra-codicem* – lo ricordiamo – rinviava, per la definizione di segreto rilevante per le fattispecie di cui al Libro II, Titolo I, Capi I e V, c.p., agli artt. 1 e 12 della stessa Legge, se e in quanto diretta a tutelare anche gli specifici interessi giuridici considerati dall'art. 255 c.p.

In particolare, l'art. 12, co. 1, L. n. 801 del 1977, nel definire concettualmente la nozione di “segreto di Stato”, prescindeva – lo si è chiarito – dalla esistenza di una formale indicazione dell'Autorità competente circa il carattere segreto di atti o documenti (c.d. “classificazione di atti o di notizie”), riferendosi anche agli atti che, pur in assenza di un esplicito intervento

²⁵⁶ A tal riguardo, autorevoli commentatori del tempo (C. SALTELLI, E. ROMANO-DI FALCO, Sub *art. 255 c.p.*, cit., p. 55) ritenevano che «poiché si deve trattare di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato o ad altro interesse politico interno o internazionale dello Stato, non è necessario che tali atti o documenti si riferiscano o concernano direttamente la sicurezza dello Stato o altro interesse politico interno o internazionale di esso, perché è sufficiente che vi si riferiscano, in qualsiasi modo».

²⁵⁷ Pertanto, per l'applicabilità dell'art. 255 c.p., è irrilevante se il contenuto del documento sia, in tutto o in parte, noto al pubblico per essere stato comunicato legittimamente o illegittimamente. Qualunque atto o documento, pubblico o privato, segreto o meno, che si riferisca, in qualsiasi modo, alla sicurezza e agli interessi politici dello Stato, può rientrare nella tutela prevista dalla norma.

²⁵⁸ Per tale rilievo, v. M. PELISSERO, *La tutela penale del segreto di Stato*, cit., p. 147.

²⁵⁹ In questa direzione, Cass. pen., Sez. VI, 2 febbraio 2000, n. 1289, cit. La disposizione, peraltro, in ben altra epoca, non è mai stata applicata dal Tribunale speciale per la difesa dello Stato. Ancor prima, nella dottrina, G. MARCONI, voce *Stato (delitti contro la personalità internazionale dello)*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XIII, 1997, p. 628.

²⁶⁰ Oggi abrogato dall'art. 44, L. 3 agosto 2007, n. 124.

qualificatorio, possedevano un carattere di segretezza per la loro rilevanza per la sicurezza dello Stato o per altri interessi previsti dalla Legge.

Pertanto, in assenza di classificazioni amministrative sulla segretezza – secondo la Corte di Cassazione –, l'accertamento sulla natura segreta di un atto, documento o notizia era demandato al giudice, che doveva tenere conto della normativa di settore sopra menzionata e, come utile criterio orientativo, delle direttive n. 2001 del 30 luglio 1985²⁶¹ e n. 4112/1 del 10 gennaio 1986²⁶², emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri per una più precisa individuazione degli atti o documenti coperti dal segreto governativo.

Secondo tale statuizione, quindi, ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 255 c.p., per «*atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato*» possono intendersi, nell'ambito dell'accertamento del requisito della segretezza demandato all'Autorità giudiziaria, anche quelli identificabili sulla base delle direttive emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 1, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801, allora vigente.

La sentenza citata, in definitiva, interpretando – a nostro avviso opportunamente – il concetto di sicurezza dello Stato anche alla luce della disciplina del segreto, che pure a rigore concerne le diverse fattispecie penali che lo evocano espressamente, previste agli artt. 256 ss. c.p., “costringe” quindi l'interprete a dare conto della relativa disciplina prevista dalla normativa di settore sul segreto di Stato²⁶³.

Tale conclusione, secondo con una parte della dottrina²⁶⁴, non sembra mutare anche a seguito della nuova nozione di “segreto di Stato” intervenuta con l'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, che ha ridefinito, anche in tal caso, l'oggetto materiale della fattispecie prevista dall'art. 255 c.p.

In linea con una corrente di pensiero opposta, invece, con riferimento alla fattispecie prevista dall'art. 255 c.p. non si applica la riduzione degli specifici interessi rilevanti disposta dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, ai fini della definizione di segreto di Stato, poiché questa disposizione extra codicistica limita il suo ambito di applicazione esclusivamente alla materia dei segreti²⁶⁵.

Ci sembra preferibile la prima tesi.

²⁶¹ Relativa alla tutela del segreto di Stato nel settore degli Organismi di informazione e sicurezza e contenente un lungo elenco di elementi coperti da segreto di Stato relativi all'attività informativa.

²⁶² Relativa alle spese di organizzazione e funzionamento e spese riservate del CESIS, del SISMI e del SISDe.

²⁶³ Nel valutare se la documentazione inerente alle spese riservate dei Servizi di informazione potesse dirsi attinente alla sicurezza dello Stato, i giudici di legittimità, nel caso di specie, hanno utilizzato un espediente argomentativo: tra le notizie e i documenti riguardanti la sicurezza dello Stato vi sono anche quelli coperti dal segreto di Stato. Pertanto, sebbene non tutti gli atti relativi alla sicurezza dello Stato siano necessariamente segreti, è certamente vero il contrario: tutti gli atti coperti dal segreto di Stato sono sicuramente pertinenti alla sicurezza dello Stato. Sul punto, in dottrina si è condivisibilmente osservato che i concetti di segreto e di sicurezza dello Stato non coincidono. Tuttavia, ciò che è considerato segreto, o la cui divulgazione è vietata, può generalmente essere ritenuto attinente alla sicurezza dello Stato, salvo verifiche caso per caso. In quest'ultimo senso, v. C. RUGA RIVA, Sub art. 255 c.p., cit., p. 60.

²⁶⁴ M. PELISSERO, *La tutela penale del segreto di Stato*, cit., p. 147.

²⁶⁵ Tale opzione negativa è suggerita da G. GRASSO, Sub art. 255 c.p., in G. FORTI, S. RIONDATO, S. SEMINARA, *Commentario breve al codice penale*, cit., p. 1000. In senso dubitativo anche C. RUGA RIVA, Sub art. 255 c.p., cit., p. 61, per quale è assai discutibile che il lungo novero di interessi (economici, finanziari, industriali, scientifici, tecnologici, sanitari ed ambientali) indicati nel richiamato punto 1 dell'*Allegato* al D.P.C.M. 8 aprile 2008 possano ritenersi compresi nel pur ampio concetto di sicurezza dello Stato o di altro interesse politico.

Non vi sono ragioni, difatti, per non riproporre la stessa interpretazione anche dopo l'entrata in vigore della Legge del 2007. Pertanto, anche nell'ambito dell'art. 255 c.p., l'interprete dovrà considerare l'applicazione del requisito normativo previsto dall'art. 39, co. 3, concernente l'idoneità della diffusione delle notizie segrete a ledere gravemente le sfere di interesse tutelate dal comma 1 della medesima disposizione.

2.1.1 I rapporti con le fattispecie di procacciamento (artt. 256-258 c.p.)

Il delitto codificato nell'art. 255 c.p. costituisce una norma speciale che, ai sensi dell'art. 15 c.p., deve prevalere sulle norme generali eventualmente integrate dal medesimo fatto, come nel caso dei delitti di danneggiamento, falsità documentale, truffa, furto, peculato, appropriazione indebita, etc.²⁶⁶.

Detta figura criminosa pone all'interprete alcuni problemi di coordinamento con altre figure criminose ad esso vicine, sia per collocazione topografica che per contenuto.

È importante considerare che il soggetto agente può procurarsi notizie segrete o riservate in vari modi. Può, ad esempio, attingerle direttamente alla fonte mediante l'impossessamento di atti o documenti nei quali tali notizie siano incorporate.

Si pone quindi il problema di precisare la relazione qualificata fra la fattispecie di soppressione, falsificazione o sottrazione, di cui all'art. 255 c.p., e quelle di procacciamento contemplate negli artt. 256-258 c.p.

Secondo una prima autorevole impostazione, se l'impossessamento avviene a scopo di spionaggio, non si applicherà la norma dell'art. 255 c.p., che ha carattere generale, ma quella speciale che prevede la forma di spionaggio che corrisponde al fatto commesso (art. 15 c.p.)²⁶⁷.

Un'ulteriore posizione esegetica, poi, che ha ricevuto autorevole accoglimento, si basa sulla diversità dell'oggettività giuridica delle fattispecie in questione e afferma che, in ogni caso, ricorre un'ipotesi di concorso formale di reati. Infatti, il delitto di cui all'art. 255 c.p. tutela la materialità degli atti e dei documenti concernenti la sicurezza o altri interessi politici dello Stato, mentre le fattispecie di procacciamento – sia senza che con scopo di spionaggio – proteggono la segretezza o la riservatezza delle notizie in essi contenute concernenti la sicurezza dello Stato²⁶⁸.

²⁶⁶ In materia, v. S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 50 s.; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 198 s.; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 646, i quali sostengono che, se il colpevole, per commettere il delitto ex art. 255 c.p., ha violato un'altra disposizione che non si trovi in rapporto di genere a specie con l'art. 255 c.p., risponde anche del "reato-mezzo", quando questo non sia elemento costitutivo o circostanza aggravante dell'altro. Così, se il colpevole, per distruggere un documento, incendia l'ufficio in cui tale documento è custodito, risponde sia del reato di cui all'art. 255 c.p. sia dei reati previsti agli artt. 423 e 425, n. 1, c.p., in concorso fra loro, con l'aggravante dell'art. 61, n. 2, c.p.

²⁶⁷ Di questo avviso, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 192; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 646. Si leggano, inoltre, le parole della *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 31: «[p]uò darsi che il colpevole commetta la sottrazione, e in genere l'illegittimo impossessamento, a scopo di spionaggio: che, cioè, egli abbia carpito, sottratto o distratto, anche temporaneamente, il documento al fine di conoscere il segreto di Stato, che esso contiene e comunicarlo. Quando ciò accada, invece dell'articolo 262, troveranno applicazione, [...], le previsioni più gravi del delitto di spionaggio, che dovrà considerarsi, per l'articolo 15, disposizione speciale in corrispondenza alla speciale qualificazione che all'attività dell'agente imprimono, e la natura del documento da lui carpito, sottratto o distratto, e lo specifico elemento intenzionale».

²⁶⁸ R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 124 e G. GRASSO, *Sub art. 255 c.p.*, cit., p. 1001.

Infine, una terza ricostruzione sostiene che si possa configurare un'ipotesi di concorso formale tra i delitti di spionaggio (artt. 257 e 258 c.p.) e il delitto di cui all'art. 255 c.p., nonché un'ipotesi di concorso apparente di norme tra quest'ultima disposizione e quella di procacciamento senza scopo di spionaggio tipizzata all'art. 256 c.p. Tra queste due ultime fattispecie sussisterebbe un rapporto di "specialità bilaterale", che dovrebbe portare ad applicare esclusivamente la disposizione dell'art. 255 c.p., assorbendo, quest'ultima, anche la tutela del bene protetto dall'art. 256 c.p., come dimostrato dal significativo scarto sanzionatorio tra le due norme²⁶⁹.

2.1.2 ...e il suo difficile coordinamento con il reato di illegittima distruzione di documenti del DIS o dei Servizi di informazione per la sicurezza (art. 42, co. 9, L. 3 agosto 2007, n. 124)

Da ultimo, l'art. 255 c.p. interferisce con la fattispecie di illegittima distruzione di documenti del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza²⁷⁰ o dei Servizi di informazione, prevista dall'art. 42, co. 9, L. 3 agosto 2007, n. 124, che punisce, con la reclusione da uno a cinque anni, «[c]hiunque illegittimamente distrugge documenti del DIS o dei servizi di informazione per la sicurezza, in ogni stadio della declassificazione, nonché quelli privi di ogni vincolo per decorso dei termini»²⁷¹.

Tale previsione si pone a completamento di quella dettata dall'art. 255 c.p.

La norma è posta a tutela dei documenti che siano classificati secondo i livelli di segretezza (segretissimo, segreto, riservatissimo e riservato) previsti dall'art. 42, co. 3, L. 3 agosto 2007, n. 124 e dall'art. 4, D.P.C.M. 12 giugno 2009, n. 7 o che siano ormai privi di ogni vincolo di segretezza per decorso dei termini²⁷²: infatti, la classifica di segretezza è automaticamente declassificata a livello inferiore quando siano trascorsi cinque anni dalla data di apposizione;

²⁶⁹ Sui problemi di coordinamento fra le disposizioni qui richiamate v. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 132 ss. Per la soluzione interpretativa da ultimo riportata v., spec., p. 135.

²⁷⁰ Il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) è l'organo di cui si avvalgono il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'Autorità Delegata per la sicurezza della Repubblica per l'esercizio delle loro competenze e per assicurare piena unitarietà nella programmazione della ricerca informativa del Sistema di informazione per la sicurezza, nonché nelle analisi e nelle attività operative dei Servizi di informazione per la sicurezza. Con la L. 7 agosto 2012, n. 133 («Modifiche alla legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto») questo ruolo di coordinamento è stato ulteriormente rafforzato, in particolare per quanto riguarda l'analisi strategica di *intelligence* e la gestione unitaria delle risorse umane e materiali a disposizione del Comparto, funzioni che sono state espressamente demandate alla responsabilità del Dipartimento. La stessa legge assegna inoltre al DIS il coordinamento delle attività informative indirizzate alla protezione delle infrastrutture critiche e dello spazio cibernetico del Paese. Il lungo novero dei compiti normativamente attribuiti al DIS può leggersi nell'art. 4, L. 3 agosto 2007, n. 124.

²⁷¹ Sulla relazione qualificata fra il reato previsto dall'art. 255 c.p. e la fattispecie ex art. 42, co. 9, L. 3 agosto 2007, n. 124 si vedano, approfonditamente, G. CAMPANELLI, F. ALEMI, *Sub art. 42, L. 3.8.2007 n. 124 (sicurezza e segreto di Stato)*, in *Leg. pen.*, 2007, p. 860 ss. e P. PISA, A. PECCIOLI, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, cit., p. 23 ss.; M. PELISSERO, *La tutela penale del segreto di Stato*, cit., p. 148 s.

²⁷² La fattispecie incriminatrice introdotta dalla normativa complementare del 2007 colma, dunque, una lacuna di tutela riguardante quegli atti o documenti "declassificati" o non più soggetti al vincolo del segreto, la cui rilevanza ai fini della sanzione penale, nel previgente assetto normativo del 1977, era rimessa esclusivamente all'interpretazione del giudice penale. Si comprende così l'introduzione del reato tipizzato all'art. 42, co. 9, finalizzato a reprimere quelle condotte che, pur non minacciando direttamente la sicurezza della Repubblica, rendessero comunque necessario un intervento sanzionatorio, privo delle storture derivanti da eventuali discrepanze interpretative da parte dell'Autorità giudiziaria procedente. Spiegano così la *ratio* della disposizione G. CAMPANELLI, F. ALEMI, *Sub art. 42, L. 3.8.2007 n. 124 (sicurezza e segreto di Stato)*, cit., p. 860 s.

decorso un ulteriore periodo di cinque anni, cessa, in ogni caso, ogni vincolo di classifica, ai sensi dell'art. 42, co. 5, L. 3 agosto 2007, n. 124.

L'oggetto materiale della fattispecie di cui all'art. 42, co. 9, è costituito da documenti la cui diffusione è idonea ad arrecare danno ai valori essenziali della Repubblica. Vi rientrano certamente anche quelli tutelati dall'art. 255 c.p., indipendentemente dal fatto che si adotti l'interpretazione originaria della fattispecie o si limiti l'oggetto alle sfere di interesse indicate dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, nei termini già chiariti.

La punibilità è circoscritta esclusivamente alle condotte di «*distruzione*» di documenti, intesa come eliminazione materiale degli stessi, che presentino un requisito di illiceità speciale espressa: sono penalmente rilevanti, difatti, solo le distruzioni *illegittime*, ossia quelle non colpose o non cagionate non per errore materiale o di valutazione del livello di segretezza²⁷³.

È doveroso precisare, al riguardo, che nessuna delle previsioni della L. 3 agosto 2007, n. 124 stabilisce i casi in cui detti documenti debbano o, quantomeno, possano essere eliminati *legittimamente*, diversamente da quanto stabilito, in ben altro settore dell'ordinamento penale, in tema, a titolo di esempio, di intercettazioni.

Peraltro, la seconda parte dell'art. 39, co. 2, prescrive che «*[t]utti gli atti riguardanti il segreto di Stato devono essere conservati con accorgimenti atti a impedirne la manipolazione, la sottrazione o la distruzione*»: si tratta di una disposizione che risulterebbe difficilmente conciliabile con l'ipotesi normativa di una legittima distruzione di documenti che, essendo o essendo stati oggetto di classificazione ai sensi dell'art. 42, possono senza dubbio rientrare tra gli «*atti riguardanti il segreto di Stato*»²⁷⁴.

Si consideri, inoltre, che, in una prospettiva sistematica, la Legge del 2007 contiene numerosi riferimenti all'istituzione di archivi o registri in cui conservare gli atti coperti da segreto. Si tratta di vere e proprie banche dati, da custodire sotto la responsabilità di ciascun soggetto incaricato, con la garanzia della massima riservatezza e senza limiti temporali, salvo quelli derivanti dalla cessazione del vincolo di segretezza. Rispetto a tali previsioni, appare di tutta evidenza l'inconciliabilità di norme che contemplino ipotesi di distruzione "legittima" di documenti classificati o declassificati.

Altrettanto singolare, oltre che difficilmente comprensibile, è la previsione con la quale si limita lo spettro operativo dell'incriminazione alla sola condotta di distruzione di documenti. In tal modo, appaiono privi di rilievo penale – come invece avviene per l'art. 255 c.p. – le ulteriori ipotesi di sottrazione, falsificazione o soppressione aventi il medesimo oggetto materiale.

In realtà, da una prospettiva teleologico-funzionale, la norma sembra privilegiare la tutela dell'integrità di tali documenti nella loro interezza, anche quando non più coperti dal segreto. Tale motivo, per ragioni di coerenza logica, porterebbe a estendere l'applicazione della disposizione anche alle ipotesi di sottrazione e impossessamento, seppur parziale, degli stessi²⁷⁵.

²⁷³ Chiariscono questo aspetto G. CAMPANELLI, F. ALEMI, Sub art. 42, L. 3.8.2007 n. 124 (*sicurezza e segreto di Stato*), cit., p. 861 e P. PISA, A. PECCIOLI, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, cit., p. 23; M. PELISSERO, *La tutela penale del segreto di Stato*, cit., p. 148.

²⁷⁴ Tali rilievi in G. CAMPANELLI, F. ALEMI, Sub art. 42, L. 3.8.2007 n. 124 (*sicurezza e segreto di Stato*), cit., p. 861.

²⁷⁵ Questa lettura è proposta da G. CAMPANELLI, F. ALEMI, Sub art. 42, L. 3.8.2007 n. 124 (*sicurezza e segreto di Stato*), cit., p. 862.

Si è già osservato che la fattispecie incriminatrice si limita a proteggere esclusivamente i «documenti», escludendo ogni riferimento ad «atti» o «cose», che pure meriterebbero una tutela analoga. Si può dunque ipotizzare che la *voluntas legis* sia stata quella di tipizzare unicamente la condotta di distruzione dei documenti, privilegiando la tutela penale della conservazione del supporto materiale degli stessi, piuttosto che la protezione contro l'acquisizione o la rivelazione del loro contenuto.

È lampante, in ogni caso, il difetto di coordinamento dell'art. 42, co. 9 della Legge che si commenta con le previsioni di cui all'art. 42, co. 1²⁷⁶, con gli artt. 15 e 16²⁷⁷ e con l'art. 9, co. 2, lett. b), L. 3 agosto 2007, n. 124²⁷⁸. Da detto difetto di coordinamento risulta conseguente quindi un vuoto di tutela penale per gli «atti» e le «cose» cui la Legge fa riferimento negli altri disposti appena richiamati.

Un'ulteriore notazione critica attiene alla provenienza dei documenti oggetto di protezione che, *littera legis*, sono quelli del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza o quelli dei Servizi di informazione per la sicurezza (AISE e AISI).

Risulta dunque assente – a nostro avviso irragionevolmente – ogni riferimento agli altri peculiari organi del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, puntualmente indicati nell'art. 2 della Legge del 2007, ovvero il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, nonché l'Autorità delegata.

Tali organi, difatti, ben potrebbero produrre documenti oggetto di classificazione di segretezza ai sensi dell'art. 42²⁷⁹ e, conseguentemente, rientrare nell'ambito di tutela previsto dal comma 9 della medesima disposizione²⁸⁰.

Sul versante operativo, per valutare poi in concreto l'applicabilità della norma in esame è necessario differenziare la tipologia dei documenti oggetto di distruzione.

Nel caso in cui la condotta riguardi «documenti del DIS o dei servizi di informazione per la sicurezza, in ogni stadio della declassificazione», questi ultimi possono essere classificati solo

²⁷⁶ In cui si comprendono, nelle classifiche di segretezza, «informazioni, documenti, atti, attività o cose».

²⁷⁷ Volti a disciplinare l'acquisizione, da parte dell'Autorità giudiziaria, di «documenti, atti o altre cose».

²⁷⁸ Ove, in relazione alla tutela amministrativa del segreto di Stato, fra le competenze dell'Ufficio centrale per la segretezza (UCSe), vi è lo studio e la predisposizione delle disposizioni esplicative volte a garantire la sicurezza di tutto quanto è coperto dalle classifiche di segretezza di cui all'art. 42, con riferimento sia ad «atti, documenti e materiali, sia alla produzione industriale».

²⁷⁹ Si pensi, ad esempio, al provvedimento motivato con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri o l'Autorità delegata autorizzano il personale dei Servizi di informazione, ai sensi dell'art. 18, a porre in essere condotte costituenti reati, entro i limiti definiti dall'art. 17 della Legge in esame. O, ancora, l'atto con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri, una volta interpellato, confermi all'Autorità giudiziaria l'esistenza della speciale causa di giustificazione, ai sensi dell'art. 17, già opposta dal direttore del Servizio di informazione per la sicurezza interessato. Inoltre, l'art. 19, co. 2 stabilisce che tutti gli atti relativi all'opposizione della speciale causa di giustificazione all'Autorità giudiziaria devono essere «iscritti in apposito registro riservato e custoditi in modalità tali da garantirne la segretezza». Nel caso in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri confermi l'esistenza dell'autorizzazione, gli atti del procedimento devono essere custoditi dal Procuratore della Repubblica in un archivio con modalità «idonee a tutelarne la segretezza» (art. 19, co. 6). Infine, ai sensi dell'art. 33, co. 1, si consideri la relazione che il Presidente del Consiglio dei Ministri trasmette ogni sei mesi al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, nella quale si offre un'analisi della situazione e dei pericoli che incombono sulla sicurezza statale.

²⁸⁰ A tal proposito, G. CAMPANELLI, F. ALEMI, Sub art. 42, L. 3.8.2007 n. 124 (sicurezza e segreto di Stato), cit., p. 863, i quali sottolineano che sarebbe opportuno, mediante un correttivo esegetico, superare il mero dato letterale e, conseguentemente, affermare, in un'ottica di massima garanzia della conservazione dell'archivio documentale nella sua integrità, che la tutela offerta dalla fattispecie dell'art. 42, co. 9 debba estendersi a tutti i documenti, atti e cose provenienti da ciascuno degli organi costituenti il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, purché oggetto di classificazione attuale o pregressa.

a livello amministrativo, ai sensi dell'art. 42, o anche essere afferenti al segreto di Stato o alla categoria delle notizie riservate.

Nel primo caso, si pone un possibile conflitto tra la fattispecie in esame e le norme del codice penale che tutelano la distruzione dei documenti. Se, infatti, il documento rientra nella categoria degli atti pubblici, si applicherà la più grave fattispecie prevista dall'art. 490 c.p., che disciplina il delitto di «*soppressione, distruzione e occultamento di atti veri*» e prevede la reclusione da uno a sei anni. Al contrario, se l'atto non possiede il requisito della pubblicità, potrà integrarsi il delitto di cui all'art. 42, co. 9, L. 3 agosto 2007, n. 124²⁸¹.

Nel caso in cui tali documenti siano soggetti al vincolo del segreto di Stato, la condotta descritta dal reato previsto dalla normativa del 2007 coincide con quella prevista dall'art. 255 c.p., che punisce – come ormai noto – non solo la falsificazione, la soppressione, la sottrazione e la distrazione, ma anche la distruzione di documento afferenti al segreto di Stato in senso sostanziale. Poiché quest'ultima fattispecie prevede una pena più grave (reclusione non inferiore a otto anni), troverà sempre applicazione²⁸².

Inoltre, se chi distrugge il documento lo fa allo scopo di ottenere le notizie contenute nell'atto o a scopo di spionaggio, si applicheranno comunque le norme degli artt. 256 ss. c.p.

Anche quando la condotta di illegittima distruzione riguardi atti o documenti privi di vincolo di segretezza, ad esempio perché declassificati o scaduti, è necessario distinguere in base alla tipologia dei documenti.

Se i documenti, anche se declassificati, continuano a costituire segreto di Stato, si applicherà la fattispecie più grave di cui all'art. 255 c.p. Se, invece, i documenti sono qualificabili come atti pubblici, si applicherà la fattispecie dell'art. 490 c.p., che prevede la reclusione da uno a sei anni. Infine, se l'atto non soddisfa neppure i requisiti di un atto pubblico, sarà configurabile il reato previsto dall'art. 42, co. 9, L. 3 agosto 2007, n. 124²⁸³.

Alla luce delle criticità fin qui evidenziate riguardo alla carente formulazione dell'elemento oggettivo e al campo di applicazione estremamente ristretto della norma, a vantaggio di preesistenti disposizione del codice penale, non appare arbitrario sollevare qualche dubbio sull'opportunità del suo inserimento nella legge di riforma del segreto di Stato del 2007.

2.2 Il “sospetto” di spionaggio: i “rami secchi” del reato di «introduzione clandestina in luoghi militari e possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio» (art. 260 c.p.)

Svariate sono le censure di incostituzionalità mosse dalla dottrina penalistica moderna in relazione all'art. 260 c.p. che qui passiamo in rassegna²⁸⁴.

²⁸¹ Tale opportuna precisazione in P. PISA, A. PECCIOLI, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, cit., p. 23.

²⁸² In senso contrario, tuttavia, si potrebbe sostenere che, alla luce del principio di specialità, debba trovare applicazione l'ipotesi criminosa di cui all'art. 42, co. 9, L. 3 agosto 2007, n. 124. Questo perché i documenti del DIS concernenti il segreto di Stato rappresentano un sottoinsieme del più ampio insieme di atti coperti dal segreto di Stato in senso sostanziale, ricompresi nell'ambito dell'art. 255 c.p. Tale opzione teorica è proposta da C. RUGA RIVA, *Sub art. 255 c.p.*, cit., p. 63.

²⁸³ Ancora, sul punto, P. PISA, A. PECCIOLI, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, cit., p. 23, cui si rinvia anche per un'analisi dei lavori preparatori della disposizione *extra codicem* qui oggetto di attenzione.

²⁸⁴ Pressoché rara la letteratura specialistica su tale figura di reato. Si vedano, oltre ai generali commenti manualistici, L.F. MELONI, *Appunti sui delitti di spionaggio*, in *Rass. giur. sarda*, 1960, p. 118 ss.; ID, *Spionaggio indiziario*, in *Giust. pen.*, 1967, p. 1331 ss.; P. DI VICO, *Lo spionaggio di pace*, cit., p. 1559 ss., anche per una ricostruzione dei profili storico-comparativi della disposizione; G. INSOLERA, voce *Spionaggio*, cit., p. 470 ss.; P. PISA, voce *Spionaggio II) Spionaggio politico-militare – Diritto penale*, cit., p. 4. Un'accurata ricostruzione della

La disposizione *ex art. 260 c.p.* tipizza una condotta che può rivestire tre distinte forme, equivalenti rispetto alla pena.

Si sanziona quindi con la reclusione da uno a cinque anni chiunque: 1) «*si introduce clandestinamente o con inganno in luoghi o zone di terra, di acqua o di aria, in cui è vietato l'accesso nell'interesse militare dello Stato*»; 2) «*è colto, in tali luoghi o zone, o in loro prossimità, in possesso ingiustificato di mezzi idonei a commettere alcuno dei delitti preveduti dagli articoli 256, 257 e 258*»; 3) «*è colto in possesso ingiustificato di documenti o di qualsiasi altra cosa atta a fornire le notizie indicate nell'articolo 256*»²⁸⁵.

In relazione all'individuazione dell'interesse protetto, l'orientamento largamente prevalente sottolinea la *ratio* complessiva della norma, che accomuna omogeneamente le tre ipotesi di delitto nel tutelare l'interesse dello Stato a impedire che soggetti non autorizzati vengano a conoscenza di notizie segrete o riservate riguardanti la sicurezza militare dello Stato.

In tal senso, la disposizione evidenzia l'intento di predisporre una trincea avanzata a difesa del solo segreto militare, ad esclusione degli interessi politici statuali²⁸⁶. Questa interpretazione rispecchia la lettera della legge che riferisce quanto tipizzato ai numeri 1 e 2 dell'art. 260, co. 1, c.p. a luoghi di cui sia vietato l'accesso nell'interesse militare dello Stato.

In senso parzialmente difforme, si è sostenuto che le prime due figure di delitto dell'art. 260 c.p. sono poste a tutela della sicurezza militare dello Stato, mentre la terza ipotesi ha una valenza più ampia, essendo applicabile anche ai segreti politici, in quanto non vincolata a specifiche modalità di luogo²⁸⁷.

Ci sentiamo di accogliere quest'ultimo indirizzo teorico, a patto di precisare che, a seguito della riforma del segreto di Stato del 2007 – che, come ormai assodato, condiziona l'ambito di applicazione dei delitti previsti dagli artt. 256-263 c.p. – la terza previsione, richiamando l'art. 256 c.p., è posta a presidio di tutti i beni individuati dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124.

Su un piano sistematico, il Legislatore ha delineato una norma c.d. “di chiusura”, che appresta una tutela particolarmente rafforzata alla rilevanza dell'interesse protetto attraverso una forte anticipazione della soglia di punibilità a fatti prodromici e oggettivamente idonei allo spionaggio, ma non univocamente e necessariamente diretti alla realizzazione dei delitti codificati negli artt. 256-258 c.p.²⁸⁸. Tali fatti potrebbero essere determinati, infatti, da motivi

repressione del “possesso” penalmente rilevante, che investe anche il reato qui oggetto di analisi, si ha in I. SALVADORI, *I reati di possesso. Un'indagine dogmatica e politico-criminale in prospettiva storica e comparata*, Napoli, 2016, p. 97 ss.

²⁸⁵ La sorpresa in flagranza («è colto»), di cui ai nn. 2 e 3, non è elemento costitutivo del delitto, bensì condizione oggettiva di punibilità. Così orientato, nella manualistica, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 247.

²⁸⁶ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 241 G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, cit., p. 85; G. INSOLERA, voce *Spionaggio*, cit., p. 470; G. GRASSO, Sub art. 260 c.p., in G. FORTI, S. RIONDATO, S. SEMINARA, *Commentario breve al codice penale*, cit., p. 1010. In giurisprudenza, individua in questi termini il bene giuridico tutelato Cass. pen., Sez. I, 7 febbraio 1966, in *Cass. pen. Mass.*, 1967, p. 259.

²⁸⁷ Sostiene questa diversa impostazione P. PISA, voce *Spionaggio II) Spionaggio politico-militare – Diritto penale*, cit., p. 4.

²⁸⁸ «... [C]ontro le insidie dello spionaggio ogni cautela non è mai superflua». Giustificava così la *ratio* dell'ipotesi delittuosa dell'art. 260 c.p. P. DI VICO, *Lo spionaggio di pace*, cit., p. 1661.

È evidente l'estremo rigore di questa norma di chiusura, che conferma la tendenza del Legislatore storico ad una accentuata retrocessione della soglia di punibilità nel settore della tutela della «personalità dello Stato». In chiave più generale, quanto alle specificità delle tecniche di tutela apprestate nel contesto dei «delitti contro la personalità dello Stato», può rilevarsi come l'intervento penale si focalizzi non sulla produzione di un evento di danno per l'assetto dei poteri democratici, ma su fatti prodromici in funzione anticipatoria della tutela. Nella

diversi, e di conseguenza non risulterebbero sempre punibili sulla base della disciplina del delitto tentato²⁸⁹. Qualora, però, si dimostrasse che non si tratta di atti preparatori e perciò equivoci, bensì di atti orientati in modo non equivoco a un preciso fine delittuoso, troverebbero applicazione le disposizioni relative al tentativo.

La norma, quindi, configura un'autonoma forma di incriminazione di contegni sospetti, "indiziari" o "sintomatici", indicativi di una possibile attività spionistica. Peraltro, per integrare la previsione in questione, non è necessaria la dimostrazione che l'agente, attraverso quella condotta, intendesse procurarsi notizie segrete o riservate, o a fine di spionaggio, poiché il giudizio di disvalore che fonda l'illiceità penale mira a colpire l'oggettività della condotta tipizzata, per la pericolosità in essa insita, per le modalità con cui è realizzata o per l'oggetto del possesso, indipendentemente dallo scopo perseguito. Un presupposto per l'applicabilità di tali fattispecie è che manchi o sia insufficiente la prova che il soggetto abbia agito con l'intenzione di procacciarsi notizie segrete o riservate; altrimenti, si integrerebbe uno dei reati di procacciamento di notizie di cui agli artt. 256-258 c.p. nella forma del tentativo punibile²⁹⁰.

Peraltro, il Legislatore, nell'art. 260, co. 1, nn. 2 e 3, c.p.²⁹¹, a fronte di determinati presupposti oggettivi e soggettivi, considera presuntivamente illecito il possesso di determinate cose ed, essendo tale presunzione a carattere relativo, il soggetto ha l'onere di fornire la prova contraria, della liceità del possesso di quei determinati beni²⁹².

Ne consegue che, secondo una diffusa opinione, la qualificazione di reato di sospetto attribuibile alle fattispecie criminose ex art. 260, co. 1, c.p. appare indubbia e, in quanto tali, fortemente indiziate di incostituzionalità²⁹³. Pertanto, esse devono essere interpretate alla luce

materia dei delitti politici, il bene giuridico tende ad allontanarsi dal fatto tipico per collocarsi sullo sfondo un po' sbiadito dello scopo della tutela. Tali connotati del diritto penale politico di marca fascista denunciano allora la volontà di attribuire ai reati del codice del 1930 una connotazione essenzialmente soggettiva, volta a incriminare anche meri atteggiamenti sintomatici di una volontà ribelle al "nuovo" ordine politico-istituzionale.

²⁸⁹ L'equivocità scaturisce dalla considerazione che i mezzi, di cui il soggetto è colto in possesso, possono servire anche per finalità diverse dallo spionaggio, cioè per diletto turistico, per ricordo, per collezione, per motivi di studio o per semplice curiosità. In dottrina, sul punto, v. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 241 e S. RANIERI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 61. In giurisprudenza cfr. Cass. pen., Sez. I, 22 novembre 1965, in *Giust. pen.*, 1966, p. 1042 ss.; Cass. pen., Sez. I, 7 febbraio 1966, cit.; Cass. pen., Sez. I, 30 aprile 1988, n. 5262, in *Riv. pen.*, 1989, p. 189.

²⁹⁰ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 241 e R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 148. Negli stessi termini in giurisprudenza cfr. Cass. pen., Sez. I, 30 aprile 1988, n. 5262, cit. Si è poi stabilito (Cass. pen., Sez. I, 7 febbraio 1966, cit.), che ai fini della configurabilità dello spionaggio indiziario, il giudice di merito deve accertare il fatto dell'imputato, per individuare se esso pur non essendo univocamente diretto allo spionaggio ne possa, tuttavia, costituire un indizio. I delitti di procacciamento si configureranno se si accerta che la condotta, di per sé idonea, è altresì diretta in modo non equivoco al procacciamento delle notizie. Così, Cass. pen., Sez. I, 5 dicembre 1958, cit.

²⁹¹ Ma il discorso va esteso anche ai reati contravvenzionali di cui agli artt. 707 e 708 c.p., che puniscono, rispettivamente, il «*possesso ingiustificato di chiavi alterate o di grimaldelli*» e il «*possesso ingiustificato di valori*».

²⁹² A questo proposito, v. R. CALISTI, *Il sospetto di reati. Profili costituzionali e prospettive attuali*, Milano, 2003, p. 34. Da ciò ne discende che, se l'imputato non è in grado di fornire la prova liberatoria della liceità del fatto (titolo possessorio o destinazione della *res*), stante il carattere potestativo dell'onere processuale, qualora il Pubblico ministero non raggiunga la prova per altra via, il soggetto verrà senz'altro condannato, anche se non l'ha commesso o non ha intenzione di commetterlo.

²⁹³ Come noto, la tecnica di tutela adottata per la categoria dei reati di sospetto presenta una plurianomalia, investendo non solo il principio di necessaria offensività del reato, ma anche la personalità della responsabilità penale, la presunzione di non colpevolezza e, infine, il diritto al silenzio e alla non collaborazione, intesi come componenti essenziale del diritto di difesa. I reati di sospetto incriminano comportamenti che, di per sé, non sono né pericolosi né lesivi per il bene giuridico, ma che rappresentano esclusivamente il rischio di una successiva

dei requisiti di idoneità e univocità propri della figura del tentativo, così da ricondurle almeno al paradigma dei reati di pericolo²⁹⁴: esigenza avvertita anche a livello giurisprudenziale, ove si richiede, in ossequio a una lettura costituzionalmente orientata, quantomeno la configurabilità di una situazione di pericolo per l'interesse tutelato²⁹⁵.

A ben vedere, sembra inoltre, possibile ipotizzare un contrasto fra le disposizioni di cui ai all'art. 260, co. 1, nn. 2 e 3, c.p. e il principio costituzionale di proporzione²⁹⁶.

In estrema sintesi, tale principio condiziona la legittimità del ricorso alla sanzione penale sia in rapporto al rango del bene tutelato, sia al grado e alla quantità dell'offesa da reprimere: «quanto meno grave è l'offesa [...], tanto più elevato deve essere il rango del bene»²⁹⁷ protetto.

A favore della conformità a Costituzione delle due ipotesi richiamate, tuttavia, potrebbe deporre l'alto rango del bene, o dei beni, oggetto di protezione.

Si consideri, al riguardo, che le due previsioni si atteggiavano come fattispecie di pericolo indiretto, in quanto incriminano fatti che solo *indirettamente* espongono a pericolo la sicurezza militare dello Stato e i beni fondamentali ricavabili dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, o, più nel dettaglio, vengono sanzionati come reati a sé stanti gli atti preparatori di altri reati.

condotta pericolosa o il sospetto di un reato già commesso e non accertato. In questo contesto, risultano evidenti le frizioni con il principio di necessaria offensività del reato. Poiché il disvalore penale dei reati di sospetto non si fonda su un "fatto", ma sulla mancata giustificazione del possesso di certe cose e sulla presunta pericolosità soggettiva dell'agente, si manifesta chiaramente una violazione della presunzione di non colpevolezza ai sensi dell'art. 27, co. 2, Cost. Di fatto, ciò che conduce alla condanna è, da un lato, l'incapacità o la volontà del sospettato di dissipare il sospetto, e, dall'altro, l'incapacità dell'accusa di provare che l'imputato abbia commesso altri reati. In sintesi, i reati appartenenti a questa categoria obbligano l'imputato a fuggire il sospetto, pena la condanna. Per raggiungere tale scopo, la legge ricorre allo strumento distorto dell'inversione dell'onere della prova, finendo per compromettere la presunzione di innocenza. Sui problemi dogmatici che solleva la controversa categoria dei reati di sospetto v., *ex multis*, F. COPPI, *Osservazioni sui «reati di sospetto» e, in particolare, sul «possesso ingiustificato di valori»*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 1708 ss.; F. TAGLIARINI, *Osservazioni in tema di condotta tipica dei cosiddetti reati di sospetto*, in *Arch. pen.*, 1969, p. 330 ss.; F. BRICOLA, voce *Teoria generale del reato*, cit., p. 89 ss.; ID, *Reati di sospetto, diritto al silenzio e Costituzione*, *Giust. e Cost.*, 1973, p. 108 ss.; A. FIORELLA, *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, in A.M. STILE (a cura di), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 1985, p. 203 ss.; nonché, da ultimo, lo studio monografico di R. CALISTI, *Il sospetto di reati*, cit., *passim*, con un'ampia e dettagliata analisi della giurisprudenza costituzionale. In relazione alla categoria dei reati di sospetto, che darebbe forma a un «diritto penale "sintomatico" e "preventivo"» si leggano le illuminanti pagine di G. MARINUCCI, *Il reato come "azione". Critica di un dogma*, Milano, 1971, p. 169.

²⁹⁴ Propendono per l'incostituzionalità del disposto in esame G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, cit., p. 85. Nello stesso senso M. PELISSERO, *La tutela penale del segreto di Stato*, cit., p. 153; G. GRASSO, *Sub art. 260 c.p.*, cit., p. 1010. *Contra*, V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 241, per il quale la norma non prevede alcuna inversione dell'onere probatorio circa la liceità del possesso. Si rimanda anche a G. MAGGIORE, *Diritto penale*, cit., p. 49, il quale ritiene che la norma in esame «non stabilisce una presunzione, ma riconosce nei fatti previsti una condizione di pericolo meritevole di sanzione penale».

²⁹⁵ In questo senso, nella giurisprudenza di merito, v. Trib. Teramo, 1 dicembre 1993, in *Riv. pen.*, 1996, p. 219. Secondo la statuizione richiamata, un'interpretazione delle norme che disciplinano i reati di pericolo presunto, rispettosa dei principi costituzionali, richiede l'introduzione di un margine di concretezza nella valutazione del pericolo per il bene giuridico tutelato. In tali reati, infatti, l'elemento dell'offesa è ravvisabile nella messa in pericolo dell'interesse protetto, presuntivamente considerata al verificarsi di una certa situazione. Pertanto, la concreta assenza di tale potenzialità priva il fatto di quel requisito di minima offensività necessario per l'applicazione della sanzione penale.

²⁹⁶ Il principio si desume dal fatto che la libertà personale può essere limitata solo in misura proporzionata all'importanza dei beni presidiati, nonché dal riconoscimento che pene manifestamente sproporzionate risultano diseducative e, in quanto tali, perseguono un fine contrario a quello sancito dall'art. 27, co. 3, Cost. In dottrina, sul principio di proporzione e sulla sua copertura costituzionale v., soprattutto, F. ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, cit., p. 163 ss., spec. 165.

²⁹⁷ Questo aspetto è messo in evidenza, con molta chiarezza, da G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, cit., p. 518 s.

È bene rammentare che l'incriminazione di atti meramente preparatori e soprattutto di fatti pericolosi in via indiretta potrebbe risultare giustificata solo al concorrere di specifiche condizioni: a) che i beni costituzionali tutelati a uno stadio così anticipato siano non soltanto primari, ma indispensabili per la sopravvivenza dell'assetto politico-istituzionale dello Stato; b) che le condotte vietate siano generalmente pericolose per l'interesse protetto e non siano così remote dal risultato lesivo, al punto da rappresentare «un pericolo “doppiamente” indiretto», equivalente al pericolo del pericolo di un pericolo di lesione²⁹⁸.

Preso atto di tali argomentazioni, non si può revocare in dubbio che nonostante la rilevanza del bene, o dei beni, rispetto alle figure criminose di cui ai nn. 2 e 3 dell'art. 260, co. 1, c.p.²⁹⁹ non è possibile prospettare l'esistenza della seconda condizione sopra enunciata, se non a costo di frustrare il richiamato principio di proporzione.

Da ultimo, si è sostenuto che la correttezza costituzionale del reato previsto dall'art. 260 c.p. viene meno non tanto, e non solo, per la carenza del fatto, quanto per il riferimento all'«*interesse militare dello Stato*», contenuto nell'art. 260, co. 1, n. 1, c.p., che darebbe essenza a una formula normativa assai ampia che autorizza letture arbitrariamente estensive³⁰⁰.

Va osservato poi che il perimetro applicativo dell'art. 260 c.p. è stato, da ultimo, esteso in occasione del varo del D.lg. 14 agosto 2013, n. 93³⁰¹, con l'introduzione di un nuovo comma in forza del quale «*[l]e disposizioni del presente articolo si applicano, altresì, agli immobili adibiti a sedi di ufficio o di reparto o a deposito di materiali dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, l'accesso ai quali sia vietato per ragioni di sicurezza pubblica*».

L'estensione operata dal Decreto in parola è volta ad adeguare la tutela penale prevista dalla norma alla riforma del segreto di Stato del 2007 e dai suoi regolamenti attuativi, posto che l'art.

²⁹⁸ Con specifico riguardo al reato previsto dall'art. 260 c.p., segnala tale delicato aspetto R. CALISTI, *Il sospetto di reati*, cit., p. 344.

Notoriamente, nelle incriminazioni di “pericolo indiretto”, la dinamica offensiva non si riferisce immediatamente al bene giuridico protetto, ma si proietta in uno stadio intermedio e persino anteriore rispetto alla sua messa in pericolo, creando, in definitiva, il pericolo del verificarsi non già di una lesione, ma di una situazione puramente pericolosa per il bene stesso. È proprio questa peculiare nota strutturale che giustifica la denominazione, talvolta adottata, di “reati di pericolo di pericolo”. Per dei riferimenti essenziali sul tema, si vedano F. ANGIONI, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, cit., p. 176 ss.; S. CANESTRARI, voce *Reati di pericolo*, in *Enc. dir. Trecc.*, vol. XXIV, 1991, p. 7; G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, cit., p. 592 ss.; F. MANTOVANI, G. FLORA, *Diritto penale*, cit., p. 210; G. DE VERO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 142 ss.

²⁹⁹ Non sembra quindi che tutte le condotte selezionate dal Legislatore nell'art. 260 c.p. abbiano carattere tipicamente pericoloso. Così, ad esempio, nell'ipotesi criminosa di cui al n. 2, la disponibilità di una macchina fotografica non presenta una sufficiente capacità offensiva nei confronti della sicurezza militare dello Stato quando il possessore venga intercettato in prossimità della zona militare, ma lontano dal luogo in cui il segreto è custodito. Sul punto, si veda Trib. Teramo, 1 dicembre 1993, cit., p. 219, in cui l'imputato è stato prosciolto dal reato ex art. 260 c.p. a esso ascritto per inoffensività della condotta concretamente tenuta.

³⁰⁰ Si esprime in questo senso, M. GALLO, *Diritto penale italiano. Appunti di parte speciale: i delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 48. Aderiamo senz'altro a questa censura segnalata da eminente dottrina, se non altro perché la formula «*interesse militare dello Stato*» presenta il medesimo deficit di tassatività di cui soffre l'esaminata categoria dell'«*interesse politico*, [...], dello Stato».

³⁰¹ Conv. con mod. dalla L. 15 ottobre 2013, n. 119 («Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province»). L'intervento normativo, nel prevedere disposizioni volte al rafforzamento degli strumenti di prevenzione di possibili turbative all'ordine e alla sicurezza pubblica, ha introdotto, per ragioni di simmetria sistemica, una modifica al reato contravvenzionale previsto dall'art. 682 c.p. («*ingresso arbitrario in luoghi, ove l'accesso è vietato nell'interesse militare dello Stato*»), tesa a colmare un vuoto nella tutela della riservatezza dei luoghi dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, in *primis* della Polizia di Stato.

6, D.P.C.M. 12 giugno 2009, n. 7 – adottato sulla base dei principi di cui all’art. 42, co. 7, L. 3 agosto 2007, n. 124 – ricomprende fra i luoghi di interesse per la sicurezza della Repubblica anche i siti delle amministrazioni che esercitano funzioni in materia di sicurezza pubblica, assoggettandoli a un regime ristretto quanto all’accesso³⁰².

Coerentemente con tale assetto normativo *extra-codicem*, la novella ha previsto quindi l’estensione dello spettro applicativo della tutela offerta dall’art. 260 c.p., equiparando ai luoghi di interesse militare dello Stato le indicate sedi dell’Amministrazione della pubblica sicurezza, in cui è vietato l’ingresso per motivi di sicurezza, al fine di completare il quadro di tutela di tali immobili³⁰³.

L’intervenuta novella sembrerebbe aver inciso, inoltre, sull’individuazione dell’interesse o degli interessi tutelati dalla disposizione, tra cui, a partire dal 2013, rientrerebbe anche la sicurezza pubblica, intesa – qui solo sinteticamente – come finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell’ordine pubblico.

2.2.1 La relazione qualificata con l’«ingresso arbitrario in luoghi, ove l’accesso è vietato nell’interesse militare dello Stato» (art. 682 c.p.)

Quanto al rapporto con altri reati, le tre ipotesi previste dall’art. 260 c.p., essendo distinti e autonomi titoli di reato, possono concorrere fra loro sia materialmente che formalmente.

Se il mezzo usato per introdursi costituisce di per sé reato (si pensi ai reati degli artt. 287, 347 e 498 c.p.), se l’ingresso avviene mediante corruzione del custode, o se il mezzo con cui l’agente si è procurato il documento costituisce reato, si ha concorso di reati³⁰⁴.

Qualche considerazione maggiore merita la relazione qualificata fra il reato dell’art. 260 c.p. e la già menzionata contravvenzione dell’art. 682 c.p.³⁰⁵.

Una indubbia funzione preventiva, nell’ambito della tutela dei segreti militari, deve essere riconosciuta alla contravvenzione tipizzata nell’art. 682 c.p., che punisce il fatto di introdursi arbitrariamente in luoghi militari nei quali l’accesso è vietato nell’interesse militare dello Stato.

L’esigenza di garantire nel modo più completo possibile la segretezza di notizie concernenti interessi militari induce ad anticipare l’attribuzione della rilevanza penale, coinvolgendo anche

³⁰² Prima di tale novella, infatti, la disposizione garantiva tutela solo nei confronti dei luoghi militari, finalizzata a reprimere condotte suscettibili di trasmodare in illecite captazioni di segreti. Questa impostazione, tuttavia, non risultava al passo con la riforma del segreto di Stato e delle informazioni classificate, introdotta dalla L. 3 agosto 2007, n. 124 e dai relativi regolamenti attuativi.

³⁰³ Una certa “fumosità” nella tipizzazione del fatto affligge anche la figura delittuosa di cui all’art. 260, co. 3, c.p., in quanto la norma prevede una sanzione penale riferita agli edifici. In chiave critica, segnala l’incostituzionalità della previsione in parola M. GALLO, *Diritto penale italiano. Appunti di parte speciale: i delitti contro la personalità dello Stato*, cit., p. 48.

³⁰⁴ Più ampi ragguagli in V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 243.

³⁰⁵ In relazione alla contravvenzione di cui all’art. 682 c.p., maggiori sono i contributi offerti dalla dottrina. Sul punto, v. A. SCARPULLA, voce *Segreti (contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei)*, in *Enc. for.*, vol. VI, 1961, p. 719 ss.; M. PETRONE, voce *Segreti (contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVI, 1969, p. 937 ss.; ID, voce *Contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei segreti*, in *Noviss. dig. it.*, Agg., vol. VI, 1987, p. 1158 ss.; M.B. MIRRI, voce *Prevenzione di talune specie di reati (contravvenzioni concernenti la)*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXIV, 1991, p. 1 ss.; L. FIORAVANTI, voce *Segreti (contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei)*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XIII, 1997, p. 54 ss.

comportamenti di per sé innocui, sul presupposto che questi possano costituire la premessa di una catena causale di azioni volte all'illecito procacciamento di notizie segrete o riservate³⁰⁶.

La contravvenzione ha carattere residuale, applicandosi solo «se il fatto non costituisce un più grave reato»³⁰⁷. In particolare, rispetto al delitto previsto dall'art. 260 c.p., essa si applica ai fatti colposi e anche a quelli dolosi, a condizione che non sussistano elementi di clandestinità o di inganno³⁰⁸.

Si segnala, infine, che nell'ipotesi in cui l'introduzione sia violenta, ma non clandestina o fraudolenta, non potendosi applicare l'art. 260 c.p., né altro titolo di delitto contro il segreto di Stato, la contravvenzione dell'art. 682 c.p. concorrerà con il delitto che prevede la violenza come elemento costitutivo (artt. 336, 337, 575 ss. c.p.), quando non sia applicabile alcuno dei delitti previsti dai codici penali militari³⁰⁹.

2.3 La protezione del “segreto industriale di Stato” nell'art. 263 c.p.

Il reato di «utilizzazione di segreti dei Stato», per quanto risulta, non ha registrato finora alcuna applicazione giurisprudenziale³¹⁰.

La mancata applicazione è dovuta, con ogni probabilità, alla scarsa congruità e razionalità dell'innovazione introdotta con l'art. 263 c.p., espressione di una esasperata superfetazione normativa, specie nel settore della tutela del segreto pubblico³¹¹.

Differentemente dalle altre fattispecie poste a protezione del segreto di Stato, quella in parola configura un reato proprio. Questa incriminazione mira a tutelare l'interesse dello Stato nel mantenere il segreto su notizie industriali, prevenendo che tale segretezza venga violata da soggetti – siano essi pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio – che, in virtù del loro

³⁰⁶ Tale fattispecie contravvenzionale darebbe forma quindi a un reato di pericolo. Lo sostiene V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*⁵, vol. X, P. NUVOLONE (a cura di), Torino, 1986, p. 562, secondo cui si tratterebbe di un «reato di mero pericolo, e di pericolo remoto», perché considera la mera possibilità che l'intruso pervenga a notizie che si vogliono mantenere segrete. In tal senso, il necessario raccordo fra la norma in questione e quelle che più concretamente proteggono il segreto militare (artt. 256-258 c.p.) evidenzia, quale contenuto di disvalore tipico della fattispecie contravvenzionale, la mera minaccia rispetto all'interesse protetto da tali ultime fattispecie. In senso difforme, si è osservato che la norma non si limiterebbe a prevenire la commissione di delitti di spionaggio militare, ma sarebbe altresì volta a tutelare l'interesse dello Stato a escludere la presenza di estranei da determinati luoghi. Tale interpretazione teleologica della norma è avanzata da M. PETRONE, voce *Segreti (contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei)*, cit., p. 939 s.

³⁰⁷ Secondo M. PETRONE, voce *Segreti (contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei)*, cit., p. 940, l'espressa previsione della clausola appare invero superflua. La condotta tipica dello spionaggio indiziario, difatti, è caratterizzata da una particolare *modalità*, dovendo trattarsi di una introduzione nei luoghi indicati con clandestinità o inganno.

³⁰⁸ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 242 e R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 148. Cfr. anche la *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 38. Nella giurisprudenza v. C. Ass. Siracusa, 28 gennaio 1985, in *Foro it.*, 1985, p. 210 ss. Conforme, C. Ass. Siracusa, 9 dicembre 1986, in *Foro it.*, 1987, p. 331 ss.

³⁰⁹ Per tali aspetti rimandiamo, ancora, a V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 243.

³¹⁰ Lo ritiene N. MAZZACUVA, *La tutela penale del segreto industriale*, Milano, 1979, p. 175.

³¹¹ Di normativa di «dubbia utilità», avente una rilevanza pratica «assolutamente trascurabile» parlano, rispettivamente, A. ALESSANDRI, *Riflessi penalistici della innovazione tecnologica*, Milano, 1984, p. 142 e L. PICOTTI, voce *Invenzioni industriali. III) Tutela penale*, in *Enc. dir. Trecc.*, vol. XVII, 1989, p. 13. Più di recente, si interroga dubbiosamente sulla *ratio* dell'incriminazione anche M. GALLO, *Diritto penale italiano. Appunti di parte speciale: i delitti contro la personalità dello Stato*, cit., 53.

ruolo, hanno accesso a invenzioni, scoperte o applicazioni industriali che lo Stato intende mantenere segrete³¹².

Detto reato è volto a tutelare esplicitamente il bene della sicurezza dello Stato³¹³. Quest'ultimo, nella sua prospettiva originaria, veniva identificato con l'esigenza di sfruttare al meglio il potenziale bellico della nazione, messo a rischio dall'indebita utilizzazione di scoperte scientifiche, invenzioni o applicazioni industriali. In questo contesto, quindi, il Legislatore storico ha strumentalizzato la protezione del segreto industriale rispetto alla tutela del prevalente e assorbente interesse della sicurezza dello Stato³¹⁴. La norma presenta quindi una connotazione eminentemente politica.

Tuttavia, alla luce della definizione di segreto di Stato, oggi delineata dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, e in considerazione della natura delle notizie relative alla ricerca tecnologica, il bene protetto oggi va rinvenuto nell'interesse alla preparazione e difesa militare dello Stato³¹⁵. Rimane quindi esclusa la dimensione politica del segreto, così come ogni riferimento al carattere riservato delle notizie industriali³¹⁶.

Sebbene l'interesse tutelato sia chiaramente più rilevante in tempo di guerra – come dimostra la previsione di una specifica aggravante – il reato può essere commesso anche in tempo di pace, quando lo Stato si prepara all'eventualità di un conflitto³¹⁷.

La condotta sanzionata dall'art. 263 c.p. – come in parte già rilevato – consiste nell'utilizzazione, a proprio o altrui profitto, di invenzioni, scoperte scientifiche o nuove applicazioni industriali che il soggetto attivo conosca in ragione del proprio ufficio o servizio e che devono rimanere segrete.

In prospettiva sistematica, la dottrina si è legittimamente interrogata sul rapporto intercorrente fra l'ipotesi di utilizzazione e quella di rivelazione di segreto di Stato prevista nell'art. 261 c.p.

Secondo un primo orientamento, che trova conforto nei *Lavori preparatori del codice penale*³¹⁸ e nei primi commentari al Codice³¹⁹, il segreto industriale può essere violato, non soltanto mediante una rivelazione fatta ad altri, ma anche con lo sfruttamento dello stesso a

³¹² Questa la prospettiva dei codificatori secondo i primi commentatori del Codice. Cfr. C. SALTELLI, E. ROMANO-DI FALCO, Sub art. 263 c.p., in ID, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*, cit., p. 73.

³¹³ Considera l'art. 263 c.p. «una disposizione complementare a quelle relative allo spionaggio» R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 153.

³¹⁴ In tema, N. MAZZACUVA, *La tutela penale del segreto industriale*, cit., p. 172.

³¹⁵ Ricostruisce in questi termini l'interesse protetto G. COCCO, *La tutela penale delle creazioni intellettuali*, in A. DI AMATO (diretto da), *Trattato di diritto penale dell'impresa*, vol. IV, *Il diritto penale industriale*, Padova, 1993, p. 321. Ricordiamo che ai sensi del punto 1 dell'*Allegato* contenuto nel D.P.C.M. 8 aprile 2008, il segreto di Stato è posto a protezione anche «... di interessi economici, finanziari, industriali, scientifici, tecnologici, sanitari ed ambientali».

³¹⁶ Questa puntualizzazione in D. NOTARO, Sub art. 263 c.p., in T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale*, cit., p. 1748, il quale offre una puntuale ricostruzione di esempi di notizie militari rientranti nell'ambito di applicabilità della fattispecie: ritrovati in materia di armamenti o strumenti in dotazione alle Forze Armate, come nuovi modelli di radar, satelliti, aerei a reazione o nuove modalità di offesa contro l'avversario.

³¹⁷ V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 271 s.

³¹⁸ Secondo quanto si afferma nella *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 40, il segreto sarebbe violato non soltanto «con la rivelazione verbale, ma anche con la rivelazione che potrebbe dirsi reale, cioè dal fatto di sfruttare il segreto stesso a proprio profitto». Tuttavia, la delimitazione della fattispecie alla sola condotta di «utilizzazione» si può forse ricondurre a una errata valutazione dello stesso Legislatore del 1930, che avrebbe considerato il reato in esame come delitto di «rivelazione».

³¹⁹ Cfr. C. SALTELLI, E. ROMANO-DI FALCO, Sub art. 263 c.p., cit., p. 73.

proprio o altrui profitto. In quest'ultimo senso, l'ipotesi dell'art. 263 c.p. è speciale rispetto a quella dell'art. 261 c.p., divenendo l'«*utilizzazione*» una forma di «*rivelazione*».

Diversamente opinando, il delitto dell'art. 263 c.p. si pone «in termini di alterità-incompatibilità»³²⁰ con l'art. 261 c.p., in quanto l'utilizzazione delle notizie industriali militari integra una condotta oggettivamente diversa dalla rivelazione³²¹.

Prevedendo difatti l'art. 263 c.p. la sola condotta di impiego di particolari notizie di matrice industriale-tecnologico, l'eventuale rivelazione del “segreto industriale di Stato” sarebbe atipica rispetto all'art. 263 c.p. stesso e rientrerebbe nell'alveo applicativo della norma generale in tema di rivelazione ai sensi dell'art. 261 c.p.

Quest'ultima, infatti, ha un ambito più ampio, non vincolandosi a una particolare tipologia di notizie e non articolando il grado di responsabilità in base alla qualifica pubblicistica dei soggetti agenti o alla funzione legata alla conoscenza del segreto.

Riesce comunque difficile immaginare una utilizzazione di notizie segrete industriali che presenti una carica lesiva superiore rispetto alle condotte di rivelazione di notizie segrete. L'utilizzazione non accompagnata da una rivelazione si configura difatti come una «condotta prevalentemente “privata”»³²² o circoscritta³²³.

Si precisa che il soggetto qualificato che non conosca l'invenzione o l'*extraneus* che intenda sfruttare un segreto industriale inerente alla sicurezza dello Stato deve, in genere, preliminarmente procacciarsi le notizie segrete che poi utilizzerà. Intervengono allora, a seconda dei presupposti oggettivi e subiettivi del caso concreto, le norme penali in tema di procacciamento, che fungono da sbarramento anticipato³²⁴. Non solo: lo stesso art. 261, co. 4, c.p. punisce, alla stregua del rivelatore, anche colui che si è limitato semplicemente a ottenere le notizie segrete industriali.

La scissione introdotta nella tutela penale del segreto di Stato tra la condotta di rivelazione e quella di utilizzazione di notizie industriali rilevanti per la sicurezza dello Stato non produce, in sostanza, effetti di particolare rilievo. L'effettiva funzione dell'art. 263 c.p. si limita quindi a prevedere un aggravio sanzionatorio nei confronti dei soggetti, come definiti nei commi 1 e 2 della disposizione.

³²⁰ Fondamentalmente, D. NOTARO, *Sub art. 263 c.p.*, cit., p. 1751.

³²¹ N. MAZZACUVA, *La tutela penale del segreto industriale*, cit., p. 173, il quale osserva come ammettere una coincidenza tra le due condotte implicherebbe l'inaccettabile riconoscimento di una rivelazione a sé stessi. Lo sfruttamento a proprio vantaggio, infatti, non comporta necessariamente la divulgazione del segreto, che può restare tale, ad esempio, nel caso in cui si utilizzi un procedimento per produrre un bene senza renderlo noto a terzi.

³²² Le parole sono riprese da A. ALESSANDRI, *Riflessi penalistici della innovazione tecnologica*, cit., p. 220.

³²³ Cionondimeno si considerino le diverse scelte sanzionatorie, del tutto irragionevoli. Dalla comparazione dei limiti sanzionatori delle due fattispecie emerge che l'utilizzo delle notizie industriali, disciplinato dall'art. 263, co. 1, c.p., è punito con maggiore severità, includendo, in aggiunta alla reclusione, la pena della multa, assente nell'art. 261, co. 1, c.p. Inoltre, qualora l'utilizzazione avvenga nell'interesse di uno Stato in guerra con lo Stato italiano o comprometta la preparazione, l'efficienza bellica dello Stato o le operazioni militari, l'art. 263, co. 2, c.p. prevede la pena dell'ergastolo, a differenza dell'art. 261, co. 2, c.p., che, per le stesse circostanze aggravanti, commina la reclusione non inferiore a dieci anni. Si interrogano *funditus* sul collegamento fra le previsioni di «*utilizzazione*» e di «*rivelazione*» N. MAZZACUVA, *La tutela penale del segreto industriale*, cit., p. 173 ss. e A. ALESSANDRI, *Riflessi penalistici della innovazione tecnologica*, cit., p. 219 ss.

³²⁴ Rimane comunque poco ragionevole la scelta del Legislatore di sanzionare più severamente le condotte di procacciamento di notizie segrete, ai sensi degli artt. 256 e 257 c.p., commesse da privati, rispetto alla condotta di utilizzazione da parte di pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio, i quali sfruttano a proprio profitto una conoscenza privilegiata ed esclusiva.

Tentiamo, a questo punto, di leggere più specificamente la norma, tenendo in debito conto l'evoluzione normativa in tema di segreto di Stato.

Considerando la rilettura dei delitti contro il segreto di Stato alla luce dell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, appare difficile ipotizzare una utilizzazione di notizie industriali capace di «*recare un danno*» significativo ai beni supremi dello Stato-comunità, come individuati nella suddetta norma, in particolare alla preparazione e alla difesa militare dello Stato³²⁵.

Difatti, nel settore della tecnologia militare, appare evidente come la rivelazione di notizie segrete risulti significativamente più pericolosa rispetto al mero impiego delle stesse da parte di un soggetto qualificato.

In questo quadro problematico, si è cercato di armonizzare la fattispecie codicistica con quella di settore disciplinata dall'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, individuando nella condotta di utilizzazione delle notizie industriali un disvalore non tanto nel profitto conseguito dal soggetto, quanto nella sua potenzialità di preludere alla più insidiosa ipotesi di rivelazione. Si pensi, ad esempio, all'impiego della notizia industriale per finalità di sperimentazione o per la costruzione di un prototipo militare³²⁶.

Tuttavia, l'impiego realmente pericoloso della tecnologia militare destinata a rimanere segreta nell'interesse della sicurezza dello Stato si configura in contesti di collaborazione con altri soggetti, in particolare con chi opera al fine di arrecare danno a interessi vitali dello Stato. Analogamente, assume una particolare gravità l'utilizzazione della conoscenza che consente ad altri di venire a cognizione di notizie altrimenti inaccessibili. In tali ipotesi, tuttavia, l'utilizzazione è inevitabilmente accompagnata da una condotta effettiva di rivelazione, indispensabile per ogni forma di collaborazione.

Questa stretta connessione sembra suggerita dalla formulazione della circostanza aggravante speciale a effetto speciale, che menziona l'utilizzazione nell'interesse di uno Stato in guerra. Lo stesso ragionamento si applica alla condotta volta a compromettere la difesa bellica dello Stato, poiché, per la gravità dell'evento considerato, è impensabile che tale condotta non implichi una rivelazione a terzi, essenziale per determinare un esito così catastrofico³²⁷.

Sotto altro versante, quella dell'art. 263 c.p. è un'ipotesi speciale rispetto a quella prevista dall'art. 325 c.p., da cui si distingue in quanto le invenzioni, scoperte scientifiche o nuove applicazioni industriali³²⁸ devono restare segrete «*nell'interesse della sicurezza dello Stato*».

L'elemento di specialità del reato si ravvisa altresì con riguardo all'art. 326 c.p., per la maggiore specificazione degli oggetti materiali della condotta – rispetto alla generica

³²⁵ Sfumatamente anche M. GALLO, *Diritto penale italiano. Appunti di parte speciale: i delitti contro la personalità dello Stato*, cit., 53 s. Non è mancato, peraltro, chi, con approccio problematico, ha ritenuto ipoteticamente possibile estendere l'ambito applicativo del previgente art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801 – e analogamente si potrebbe argomentare rispetto all'art. 39, co. 1 – sostenendo che l'attitudine offensiva nei confronti dei beni statuali scaturirebbe non solo dalla diffusione di notizie, ma anche dal loro impiego. È l'ipotesi segnalata da A. ALESSANDRI, *Riflessi penalistici della innovazione tecnologica*, cit., p. 220. Si tratta, a nostro avviso, di una lettura che il dato normativo di cui all'art. 39, co. 1, non autorizza, non potendosi annoverare nella nozione di “diffusione” la ben diversa accezione di “utilizzazione”.

³²⁶ In questo caso, siamo d'accordo con l'accomodamento interpretativo avanzato da A. ALESSANDRI, *Riflessi penalistici della innovazione tecnologica*, cit., p. 220.

³²⁷ Molto opportunamente riflette in questi termini A. ALESSANDRI, *Riflessi penalistici della innovazione tecnologica*, cit., p. 220 s.

³²⁸ Sulle cui nozioni si veda, su tutti, A. PAGLIARO, M. PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale. Parte speciale*, vol. I, *Delitti contro la pubblica amministrazione*¹⁰, Milano, 2008, p. 314.

indicazione delle notizie segrete dell'art. 326 c.p. – e per la ragione della conoscenza del segreto industriale.

L'art. 263 c.p. è poi speciale rispetto all'art. 623, stante il più ristretto novero dei soggetti agenti e il richiamo al particolare profilo di segretezza nell'interesse dello Stato³²⁹.

Per concludere, sulle intersezioni fra segreto industriale e segreto di Stato occorre ricordare che, stando all'art. 141, D.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30³³⁰, i diritti di proprietà industriale, ancorché in corso di registrazione o di brevettazione, possono essere espropriati dallo Stato «nell'interesse della difesa militare del Paese» o per altre ragioni di pubblica utilità³³¹.

Ai sensi dell'art. 142, co. 3, in tema di «decreto di espropriazione», poi, si rinvia all'art. 262 c.p. per l'inosservanza della riservatezza imposta dall'Autorità amministrativa sulle notizie relative a invenzioni espropriate.

Un ulteriore richiamo alla fattispecie di rivelazione di notizie riservate si ha nell'ambito del complesso articolato normativo di cui all'art. 198 – cui necessariamente rinviamo –, volto a disciplinare le «procedure di segretazione militare»³³².

Il riferimento al delitto di rivelazione previsto nell'art. 262 c.p. era già presente nella disciplina contenuta nel R.D. 29 giugno 1939, n. 1127³³³, di certo raccordata col codice Rocco. Nel sistema originario di tutela del segreto di Stato, tale impostazione rappresentava indubbiamente un coordinamento coerente, considerato che la disciplina riconosceva una vasta latitudine protettiva alle notizie riservate, identificate sulla base di un criterio apertamente soggettivo.

Considerando il vivace dibattito dottrinale sull'abrogazione implicita o sulla perdurante vigenza delle disposizioni relative alle notizie riservate, ci si è interrogati se l'art. 262 c.p. possa essere applicato in maniera generalizzata per reprimere le violazioni della segretezza eventualmente imposta sulle notizie industriali rilevanti per la difesa militare dello Stato, in conformità a quanto previsto dagli artt. 142, co. 3 e 198, co. 14, c.p.i.

In questo senso, ferma l'idea del carattere disarmonico del collegamento fra la disciplina del segreto industriale e quella delle notizie riservate, la soluzione prospettata dalla dottrina che meglio ha affrontato il tema individua nell'art. 262 c.p. una garanzia penale per i provvedimenti di segretazione adottati dalla Pubblica amministrazione in materia di diritti di proprietà industriale, ma solo a condizione che l'imposizione del vincolo di non divulgazione sia

³²⁹ Sui rapporti intercorrenti fra le fattispecie di «utilizzazione del segreto di Stato» (art. 263 c.p.), «utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio» (art. 325 c.p.), «rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio» e «rivelazione di segreti scientifici o industriali» (art. 623 c.p.) si vedano le accurate ricostruzioni di N. MAZZACUVA, *La tutela penale del segreto industriale*, cit., p. 171 ss.; A. ALESSANDRI, *Riflessi penalistici della innovazione tecnologica*, cit., p. 222 ss.; G. COCCO, *La tutela penale delle creazioni intellettuali*, cit., p. 310 ss.

³³⁰ Meglio noto come «Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273».

³³¹ Sul tema dell'espropriazione dello Stato su invenzioni interessanti la difesa militare si vedano la rassegna bibliografica citata in A. ALESSANDRI, *Riflessi penalistici della innovazione tecnologica*, cit., p. 221, nota 238.

³³² La normativa in questione stabilisce che chi risiede nel territorio dello Stato italiano non può depositare domande di concessione di brevetto per invenzioni, modelli di utilità o topografie presso uffici di Stati esteri, l'Ufficio brevetti europeo o l'Ufficio internazionale dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale senza l'autorizzazione del Ministero dello Sviluppo Economico. Tale restrizione si applica nel caso in cui le domande riguardino oggetti che potrebbero avere rilevanza per la difesa militare, evidenziando un controllo sui brevetti che potrebbero avere implicazioni per la sicurezza dello Stato.

³³³ «Testo delle disposizioni legislative in materia di brevetti per invenzioni industriali». Cfr. artt. 41 e 61.

finalizzato esclusivamente alla tutela dei beni di preminente rilievo costituzionale indicati nell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124³³⁴.

3. I profili di innovatività della tutela penale del segreto di Stato nel Progetto Pagliaro del 1992

Com'è noto, esauritasi la temperie autoritaria, nonostante la distanza culturale della dottrina penalistica del dopoguerra al retaggio ideologico fascista, non ha fatto seguito un'opera di radicale rimeditazione legislativa dell'architettura securitaria di cui al Titolo I da parte del Legislatore repubblicano. Difatti, nella struttura della Parte speciale del Codice, è rimasta inalterata l'accentuata concezione statalistico-pubblicistica – anziché personalistico-individualistica accolta dalla Costituzione del 1948 – degli interessi presidiati.

Nello svolgimento dei vari titoli, pertanto, emerge imperiosamente la preminenza della difesa dello Stato sull'individuo, in cui si scorge l'esatto ribaltamento di uno dei pilastri della tradizione liberale e, cioè, il primato della persona³³⁵.

Nella successione dei Titoli del Libro II, gli interessi tutelati sono ordinati secondo una linea c.d. di "progressione discendente"³³⁶ come criterio distributivo che, muovendo dai «Delitti contro la personalità dello Stato», di cui al Titolo I, giunge ai «Delitti contro la persona», codificati al Titolo XII, per chiudersi coi «delitti contro il patrimonio» al Titolo XIII: in sostanza, si muove dai delitti offensivi di beni pubblici di tipo istituzionale a quelli privati, collocando al vertice della codificazione gli interessi attinenti alle funzioni sovrane secondo l'ordine «personalità dello Stato», «pubblica amministrazione» e «amministrazione della giustizia»³³⁷.

La scelta ideologica di collocare le disposizioni del delitto penale politico al vertice della Parte speciale presuppone l'idea che sia questo settore a costituire la fonte di ogni altra tutela,

³³⁴ Il problema era già stato sollevato, sotto il vigore della disciplina regia e del previgente art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, da A. ALESSANDRI, *Riflessi penalistici della innovazione tecnologica*, cit., p. 221 s. Il discorso tuttavia si pone nei medesimi termini anche alla luce della disciplina contenuta nel Codice della proprietà industriale e della Legge di riforma del segreto di Stato del 2007.

³³⁵ Nel rapporto tra beni personali e beni superindividuali, il rovesciamento della prospettiva assiologica di matrice illuministica si compie nel subordinare la persona agli interessi statuali. Impossibile, quindi, non riscontrare nelle scelte classificatorie operate dai codificatori del 1930 il «marchio di fabbrica» dell'ideologia totalitaria del tempo. L'espressione è ripresa da G. FLORA, *Manuale per lo studio della parte speciale del diritto penale*², vol. I, Padova, 2001, p. 65 s.

³³⁶ Cfr., criticamente, già G. BETTIOL, *Aspetti politici del diritto penale contemporaneo*, Palermo, 1953, p. 29. Sul modello della "progressione discendente" e per taluni esempi di sistemi penali che lo hanno accolto nell'architettura di distribuzione della materia di Parte speciale si vedano *funditus*, T. PADOVANI, L. STORTONI, *Diritto penale e fattispecie criminose*, Bologna, 2006, p. 51 s.; A. CADOPPI, P. VENEZIANI, *Elementi di diritto penale. Parte speciale. Introduzione e analisi dei titoli*⁷, vol. I, Padova, 2023, p. 35 ss.

³³⁷ Alla protezione dello Stato-persona segue quindi la tutela dello Stato-apparato: si tratta di un manifesto securitario che riunisce i tratti dello Stato etico con il carattere illiberale di una sicurezza potestativa e autopoietica, costruita per tutelare l'ente statale e gestita dagli apparati stessi dello Stato. La mappatura monocromatica dei beni pubblico-statali fotografa, d'altra parte, il sistema di potere dello Stato autoritario, a guardia dei gangli organizzativi e delle ramificazioni delle strutture burocratico-amministrative dello Stato e vigilante sull'ordine pubblico. Tutto ciò rispecchia i criteri assiologici fascisti che il legislatore repubblicano non ha inteso novellare sulla scorta del radicale stravolgimento socio-politico: la anticipazione delle soglie di punibilità previste nella Parte speciale del codice Rocco non è votata alla protezione di diritti individuali, ma di funzioni e apparati pubblici. Tale aspetto è bene messo in evidenza da F. FORZATI, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, cit., p. 342.

col rischio di ridurre la tutela della persona a una sorta di fascia residuale, ove si raccoglie tutto ciò che sfugge alla «cerniera compiuta dal setaccio “pubblico”»³³⁸.

Il criterio ordinatorio della Parte speciale del codice penale esprime, dunque, la primazia dello Stato-persona e dei beni giuridici superindividuali e, ad un tempo, una visione autoritaria degli obiettivi di tutela penale che risulta difficilmente conciliabile con la scala dei valori sanciti nella Costituzione della Repubblica, dove, anche sotto il profilo sistematico, primeggiano invece i beni personali, affermati significativamente nella parte prima relativa ai principi fondamentali.

La Costituzione, che oggi fissa i cardini della convivenza politica, sociale ed economica, poggia, difatti, su un assetto politico-ideologico dello Stato nettamente antitetico rispetto a quello dello Stato autoritario: all'autorità dello Stato si contrappone, nella Carta costituzionale, la preminenza dei valori della persona umana e del principio personalista³³⁹, ispiratore del nostro ordinamento e di quello sovranazionale³⁴⁰. Il principio personalista trova solenne consacrazione nell'art. 2 Cost. ed esprime l'indiscussa primazia dell'uomo sull'ordinamento statale. Esso «ispira la Carta costituzionale e [...] pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana»³⁴¹ in ogni settore in cui essi svolgono la propria personalità³⁴².

In tal modo, la centralità del principio personalista³⁴³ deve riflettersi sul modulo organizzativo della Parte speciale, collocando al vertice la tutela della persona con la previsione di fattispecie incriminatrici mediante le quali si realizza la tutela dei beni coessenziali all'esistenza della stessa, della sua libertà e della sua dignità, o funzionali alla manifestazione o all'esplicazione delle sue primarie esigenze. Dalla disposizione di matrice costituzionale discende, inoltre, che le formazioni sociali sono concepite come strumenti non di soffocamento, bensì di valorizzazione della personalità individuale, quale punto di irradiazione dell'intero ordine costituzionale.

Sulla scorta di tali considerazioni, si enuclea, pertanto, sul piano penalistico il criterio della c.d. “progressione ascendente”³⁴⁴, che procede dai beni della persona a quelli superindividuali.

³³⁸ In tal senso, limpidamente, T. PADOVANI, L. STORTONI, *Diritto penale e fattispecie criminoso*, cit., p. 51 s..

³³⁹ Sul quale, esemplificativamente, v. A. BARBERA, *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 50 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 53 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*⁴, Torino, 2017, p. 179 ss.; M. FIORAVANTI, *Costituzione italiana: art. 2*, Roma, 2017, p. 58 ss.

³⁴⁰ Sulla rilevanza della persona umana e sulla sua protezione nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale penale e del diritto umanitario v. l'accurata ricostruzione di C. FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013.

³⁴¹ Corte cost., 10 maggio 1999, n. 167, cons. in dir. n. 6, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1607 ss.

³⁴² Ulteriore testimonianza immediata e specifica del principio personalista è l'art. 3 Cost. dove al suo capoverso non solo viene escluso che l'individuo possa essere strumentalizzato per il “bene” dello Stato, ma si afferma che quest'ultimo deve farsi strumento attivo per assicurare il «pieno sviluppo della persona umana».

³⁴³ Il principio personalista ha una natura e un'efficacia giuridico-normativa duplice. Per un verso, esso è desumibile dall'ordinamento – segnatamente dalle norme costituzionali quale principio generale – e, per un altro verso, esso influenza l'attività di produzione normativa, legislativa o giurisprudenziale. Secondo la concezione personalistica, la centralità della persona costituisce nella gerarchia di valori quali la dignità, la conservazione e lo sviluppo della persona umana, nella sua duplice dimensione individuale e sociale, il fine primario e ultimo dell'ordinamento giuridico. A tal riguardo, autorevolmente, F. MANTOVANI, voce *Persona (delitti contro la)*, in *Enc. dir.*, Annali – vol. II, 2008, p. 842.

³⁴⁴ La progressione ascendente trova accoglimento in numerosi codici penali recentemente emanati in ordinamenti democratici. Si pensi, a tal proposito, al codice penale spagnolo del 1995, al codice penale portoghese

È lo stesso “edificio” costituzionale – recependo una visione antropocentrica – che postula, pertanto, la progressione ascendente dei beni giuridici

De iure condendo, su tale lunghezza d’onda si è mosso il Progetto Pagliaro del 1992³⁴⁵ per l’emanazione di un nuovo codice penale più aderente ai principi costituzionali, in cui l’ordine delle incriminazioni è stato profondamente innovato rispetto al codice Rocco, secondo una prospettiva nella quale il punto di riferimento è appunto la persona umana e non la persona dello Stato.

In esso la sistematica e il contenuto della categoria dei reati contro la persona sono stati ricostruiti dai compilatori del Progetto Pagliaro in base al principio personalista, il quale, «sancendo il primato, nella gerarchia dei valori, dei beni fondamentali della persona come beni-fine e degradando gli altri beni extra-personali a beni-mezzo per la salvaguardia e lo sviluppo della personalità umana», ha previsto «la collocazione di tali reati in apertura della Parte speciale, capovolgendo la sistematica utilitaristico-statualistica del codice del 1930»³⁴⁶.

In altre parole, in tale progetto di codificazione si esordisce dalla tutela dei beni della persona, protetti in sé e nelle formazioni sociali, per passare poi a quelli delle Istituzioni repubblicane: dai «Reati contro la persona», di cui al Libro I, si giunge ai «Reati contro la Repubblica», di cui al Libro IV³⁴⁷ in cui i reati politici risultano configurati richiedendo insieme lo scopo politico e l’uso di mezzi intrinsecamente illeciti.

Il Titolo I, appositamente dedicato alla repressione dei «Reati contro l’ordine costituzionale», identifica quale oggetto generico della tutela penale per l’appunto l’ordine costituzionale, inteso – forse troppo genericamente³⁴⁸ – come «l’insieme delle regole politiche basilari, sancite dalla Costituzione, su cui si fonda la Repubblica italiana»³⁴⁹.

Questo Titolo, a sua volta, si articola in cinque Capi, in ossequio alle seguenti direttrici teleologiche fondamentali.

del 1995, al codice penale francese del 1992-1994, al codice penale di San Marino del 1974, al codice penale sloveno del 1995, al codice penale croato del 1997, al progetto di codice penale inglese del 1989 e al codice penale della Federazione Russa del 1996. Tali riferimenti comparatistici in A. CADOPPI, P. VENEZIANI, *Elementi di diritto penale*, cit., p. 44.

³⁴⁵ Nel 1988 il Prof. Giuliano Vassalli, allora Ministro di Grazia e Giustizia nominò una Commissione per la riforma del codice penale, presieduta dal Prof. Antonio Pagliaro, che rese i suoi lavori nel 1991. La ristretta Commissione di studiosi era composta dai professori A. Pagliaro, F. Bricola, F. Mantovani, T. Padovani, A. Fiorella e R. Latagliata. Il Progetto, oltre a rappresentare la piattaforma dogmatica in cui si riconosceva la prevalente dottrina penalistica del tempo, ha costituito il più importante tentativo di riforma del diritto penale di parte generale e speciale, in grado di muoversi secondo coordinate improntate ai principi costituzionali e agli orientamenti dei principali sistemi penali europei. Il Progetto ha avuto il merito di delineare una visione organica di un nuovo codice penale, che ha rappresentato un riferimento per molte riforme realizzate successivamente, nonché un elemento di confronto essenziale per ogni altro posteriore progetto di riforma. Per una chiara illustrazione dei contenuti di tale Progetto si rinvia a A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 88 ss. Il testo del Progetto e la relazione che lo accompagna possono leggersi in M. PISANI (a cura di), *Per un nuovo codice penale. Schema di disegno di legge-delega al Governo*, Padova, 1993, p. 10 ss.

³⁴⁶ Parole riprese dal testo dello *Schema di disegno di legge-delega al Governo*, cit., p. 41.

³⁴⁷ Il Libro IV della Parte speciale del Progetto ha per oggetto i «Reati contro la Repubblica», suddivisi in tre Titoli: «Dei reati contro l’ordine costituzionale», «Dei reati contro la giurisdizione» e «Dei reati contro la pubblica amministrazione».

³⁴⁸ Sulla ricostruzione della nozione di ordine costituzionale quale nuovo nucleo della tutela penale dell’assetto politico-istituzionale dello Stato, effettuata dal versante peculiare rappresentato dalla disciplina della tutela del segreto di Stato, dedicheremo apposite osservazioni *infra*, cap. IV.

³⁴⁹ *Schema di disegno di legge-delega al Governo*, cit., p. 61.

Nel Capo I si rinviene la trattazione dei «Reati contro l'ordinamento democratico della Repubblica», in cui refluiscano le incriminazioni dirette a tutelare i meccanismi istituzionali che caratterizzano la dinamica politica in un regime democratico quale è quello italiano. Tale Capo comprende i delitti di attentato alla Costituzione, usurpazione di funzioni costituzionali o di un alto comando militare, corruzione politica, broglio elettorale, corruzione e violenza elettorale.

Nel Capo II si delineano i «Reati contro gli organi costituzionali», e sono incluse condotte offensive che, per essere dirette contro persone fisiche investite di funzioni costituzionali, incidono sull'esercizio delle attività istituzionali di un organo costituzionale. Rientrano in questa categoria i delitti di attentato al Presidente della Repubblica, di offesa alla libertà, all'onore o al prestigio del medesimo, o di chi ne fa le veci, nonché i delitti di attentato contro altri organi costituzionali e di offesa al prestigio delle istituzioni. Quale contravvenzione poi si reprime la pubblicazione delle discussioni o delle deliberazioni segrete di una delle Camere.

Nel Capo III vengono tipizzati i «Reati contro la sicurezza della Repubblica e le relazioni internazionali», che comprendono un cospicuo *corpus* di previsioni volte a reprimere quelle condotte che in vario modo, pregiudicano la sicurezza della Repubblica quale soggetto di diritto internazionale o nel quadro delle relazioni internazionali. Al riguardo, si possono citare i reati di guerra contro la Repubblica, l'arruolamento, l'organizzazione e la predisposizione di armi o mezzi militari con l'obiettivo di suscitare un conflitto armato o di parteciparvi, la violazione e le falsificazioni relative al segreto di Stato, l'attività spionistica a favore di uno Stato estero e contro la Repubblica, l'infedeltà in affari di Stato, le offese a Capi di Stato esteri, a organi costituzionali e a rappresentanti diplomatici di Stati esteri, nonché a istituzioni o organi costituzionali di Stati esteri. Infine, a titolo di contravvenzione, si punisce l'ingresso arbitrario in luoghi interdetti nell'interesse militare.

Nel Capo IV si enucleano i «Reati di associazione», che, nella materia considerata, assumono una particolare rilevanza e richiedono, pertanto, una specifica attenzione. L'associazione, infatti, costituisce in molti casi un mezzo "necessitato" per la preparazione e la commissione del delitto politico. In questo contesto, vengono sanzionate le condotte di associazione eversiva, cospirazione politica, associazione segreta e la partecipazione alle stesse.

Infine, il Capo V, che è dedicato alle «Disposizioni comuni», prevede un'aggravante con aumento di pena qualora uno dei delitti previsti nel presente Titolo sia commesso da una persona investita di funzioni costituzionali o di un alto comando militare. Inoltre, agli effetti delle disposizioni di questo Titolo, viene prevista l'equiparazione agli Stati esteri degli aggregati politici stranieri, quando il fatto è commesso ai danni della Repubblica.

Soffermandoci più attentamente sui delitti previsti nel Capo III, emergono alcuni elementi di innovatività, in particolare nella disciplina dei delitti contro il segreto di Stato.

Le fattispecie previste in questo Capo si riferiscono alla tutela penale del segreto di Stato, contro condotte di violazione e di falsificazione, le cui modalità coprono l'intera gamma dei comportamenti suscettibili di assumere una connotazione offensiva.

La «*violazione del segreto di Stato*» (art. 125, n. 3) consiste nel procurarsi abusivamente un segreto di Stato, nel rivelarlo senza giusta causa o nell'utilizzarlo indebitamente a proprio o

altrui profitto³⁵⁰. In aggiunta a tali condotte si prevede, confermando, sul punto, l'impianto del codice Rocco, la punibilità dell'agevolazione colposa³⁵¹. Inoltre, è opportunamente tipizzata una circostanza aggravante inerente alla commissione del fatto a scopo di spionaggio o per una delle finalità indicate negli artt. 122, n. 1³⁵² e 125, n. 1³⁵³.

La «falsità in segreto di Stato» (art. 125, n. 4) consiste nel formare falsamente, alterare o sopprimere notizie che costituiscono oggetto del segreto di Stato o, pur senza essere concorso nella falsità, nell'utilizzarle. Anche in relazione a tale ipotesi criminosa si prevede l'operatività della circostanza aggravante richiamata con riferimento al delitto di violazione del segreto di Stato.

Degna di nota è la tipizzazione della nozione di "segreto di Stato", sostanzialmente ripresa da quella allora vigente, e riferita «alle notizie la cui conoscenza da parte di soggetti non legittimati sia idonea a recare danno alla integrità, o alla indipendenza della Repubblica, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento o alla preparazione e alla difesa militari della Repubblica»³⁵⁴.

Lodevole, peraltro, è la precisazione di un'importante limitazione all'operatività del segreto di Stato, stabilendosi «che non costituiscono oggetto del segreto di Stato le notizie concernenti fatti eversivi dell'ordine costituzionale» (art. 125, n. 4 capoverso, lett. a)³⁵⁵.

Opportunamente, tale ultima disposizione esclude la punibilità di chi rivela una tale notizia, contribuendo obiettivamente alla salvaguardia delle istituzioni democratiche. Tuttavia, non si può escludere che la notizia del fatto eversivo possa essere oggetto di attività spionistica o venga acquisita, rivelata o utilizzata per scopi politici completamente estranei alla tutela della democrazia, anzi, incompatibili con essa³⁵⁶. Per evitare quindi che in tali casi l'autore del fatto

³⁵⁰ In argomento, si vedano le lucide osservazioni di A. PAGLIARO, *La «giusta causa» nella rivelazione dei segreti*, in AA.VV. *Legge penale e libertà di pensiero (III° convegno di diritto penale – Bressanone 1965)*, Padova, 1966, p. 137 ss.

³⁵¹ In tal senso, si ricordino le previsioni di cui agli artt. 259, 261, co. 5 e 262, co. 5, c.p.

³⁵² Ossia mutare la Costituzione, menomare l'integrità o l'indipendenza della Repubblica, o impedire od ostacolare l'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, del Governo, del Parlamento, della Corte costituzionale o di altri organi costituzionali.

³⁵³ Ossia muovere guerra alla Repubblica o compiere contro di essa atti di guerra, o compiere atti di ostilità contro uno Stato estero o i suoi cittadini, esponendo così la Repubblica al rischio di guerra o di rappresaglie belliche.

³⁵⁴ Apprezzabile ci sembra la scelta di non confermare il riferimento – invero indeterminato per le ragioni già esposte – al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali presente nella formulazione dell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801.

³⁵⁵ In questo senso, si riconferma la disciplina *extra codicem* del c.d. "segreto di Stato illegale" allora derivante dall'art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801.

³⁵⁶ In questo senso il Progetto recepisce quanto in precedenza sostenuto da T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., p. 35. Secondo l'A., l'assolutezza del limite della segretezza potrebbe portare a esiti insoddisfacenti. Se da un lato è certamente auspicabile che la notizia di qualsiasi tentativo di alterazione dell'assetto costituzionale riceva un'adeguata diffusione, poiché ciò favorisce una più efficace difesa delle istituzioni democratiche, dall'altro appare paradossale consentire la trasmissione a Stati esteri di notizie relative a fatti eversivi, specie se tali Stati fossero interessati alla destabilizzazione politico-istituzionale. In questo modo, la notizia conserverebbe internamente il carattere di segretezza, senza alcun beneficio per la tutela dell'ordinamento costituzionale, mentre accrescerebbe esternamente la propria capacità lesiva. In un'ottica *de iure condendo*, si è dunque proposto di ripristinare la segretezza anche per le notizie relative a fatti eversivi, limitandola tuttavia alle «sole ipotesi di attività spionistica e di utilizzazione indebita».

goda di un'impunità irrazionale, è stata prevista la specifica clausola limitativa *ex art.* 125, n. 4 capoverso, lett. *b*)³⁵⁷.

Ancora, assai apprezzabile è l'abbandono della tutela dell'infido e incerto ambito delle cc.dd. "notizie riservate" non coperte dal segreto di Stato³⁵⁸.

I compilatori del Progetto hanno infine completato la tutela penale del segreto di Stato contro le attività di spionaggio, la cui portata offensiva si estende, in danno della Repubblica, oltre i limiti del segreto di Stato. È stata introdotta, pertanto, la fattispecie incriminatrice dell'art. 125, n. 5, che si applica in via sussidiaria rispetto all'attività spionistica che costituisce una violazione aggravata del segreto di Stato ai sensi dell'art. 125, n. 3³⁵⁹.

Si segnala, in via del tutto residuale, che in chiusura del Capo III la Commissione ha ritenuto di implementare nel Progetto la contravvenzione di «*ingresso arbitrario in luoghi interdetti nell'interesse militare*», rifacendosi al reato contravvenzionale dell'art. 682 c.p., relativo all'«*ingresso arbitrario in luoghi, ove l'accesso è vietato nell'interesse militare dello Stato*».

4. Bilancio conclusivo

Il discorso svolto finora conduce a ritenere che l'apparato repressivo delle violazioni dei segreti di Stato, congegnato dal Legislatore storico, dia forma a un complesso normativo "bellico", destinato a rimanere silente nello svolgersi della vita civile, ma capace di "attivarsi" e di divenire uno strumento di repressione feroce e incontrollato.

A tal riguardo, tutte le fattispecie esaminate, costituenti il micro-sistema degli artt. 255-263 c.p., risultano strettamente legate a esigenze di difesa militare, trovando le loro radici nel ceppo originario rappresentato dalla L. 21 marzo 1915, n. 273, varata – come si ricorderà – nell'imminenza dell'adesione dello Stato italiano al primo conflitto mondiale.

Solo a partire dalla metà dagli anni '70 del secolo scorso³⁶⁰ è stata avanzata la tesi dell'assoluta incompatibilità tra la normativa sul segreto politico-militare e le disposizioni costituzionali. Fino ad allora, difatti, soprattutto nella dottrina³⁶¹ e in alcuni arresti giurisprudenziali³⁶², si era talvolta manifestato un orientamento diametralmente opposto, volto a riconoscere la «costituzionalità globale» dell'intera disciplina – sia sostanziale che processuale di derivazione rocchiana – alla Carta costituzionale³⁶³.

³⁵⁷ Ai sensi del quale si prevede «*che siano applicate le norme dei numero 4 e 5 nei casi in cui le suddette notizie siano state acquisite, rivelate o falsificate per una delle finalità ivi indicate*».

³⁵⁸ Si tratta di un intervento chiarificatore del tutto necessario, poiché la L. 24 ottobre 1977, n. 801 non prese posizione sul punto.

³⁵⁹ Al riguardo, l'«attività spionistica» consiste «*nel fatto di prestare, a favore di uno Stato estero e contro la Repubblica, attività di collaborazione, anche per interposta persona con Organi di Stati Esteri per fornire notizie segrete*» (art. 125, n. 5) diverse da quelle che costituiscono oggetto del segreto di Stato.

³⁶⁰ È proprio da quel momento, specie con le numerose e magistrali indagini di Paolo Pisa, che la dottrina penalistica ha intrapreso un approfondito inquadramento di carattere costituzionale della complessa materia del segreto di Stato. Nella dottrina giuspubblicistica, per l'applicazione dell'approccio costituzionalistico alla disciplina del segreto politico-militare oggi ancora vigente si veda, su tutti, A. ANZON DEMMIG, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1755 ss.

³⁶¹ Sostanzialmente, in questa prospettiva, v. G. COLLI, *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato*, in *Rass. par.*, 1968, p. 263 ss. L'opinione è stata in seguito ripresa dalla Corte di Cassazione e utilizzata per dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della normativa sulle notizie riservate di interesse militare di cui al Regio Decreto del 1941.

³⁶² Si veda la giurisprudenza della Suprema Corte riportata *retro*, cap. II, sez. II, par. 3, nota 184.

³⁶³ Un critica ragionata a tale posizione di pensiero si ha in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 203 ss.

A ben vedere, dalle riflessioni svolte, sono emersi svariati profili di insanabile incompatibilità con i principi cui la Costituzione della Repubblica ha inteso subordinare l’emanazione delle norme penali.

Innanzitutto, emergono violazioni del canone di tassatività penale segnatamente agli artt. 255-257 c.p., nei rispettivi commi 1, in forza dell’indeterminato riferimento all’«*interesse politico, interno o internazionale, dello Stato*», indicato come oggetto della protezione del segreto di Stato. Analoghe derive incostituzionali si hanno in relazione all’art. 260, co. 1, n. 1, c.p. – il quale richiama un non meglio precisato «*interesse militare dello Stato*».

Alcune violazioni si ravvisano anche sul fronte della riserva di legge, la quale risulta gravemente intaccata dalle norme penali in bianco contenute negli artt. 256, co. 3, 258 e 262 c.p., che demandano integralmente ed esclusivamente alle valutazioni discrezionali dell’Autorità politico-militare la determinazione dell’unico elemento su cui si fonda l’illiceità della condotta di tali reati, ovvero il carattere “riservato” della notizia.

E ancora, i principi di necessaria offensività del reato, proporzione, personalità della responsabilità penale, presunzione di non colpevolezza e, infine, il diritto al silenzio e alla non collaborazione, quali elementi costitutivi del diritto di difesa sono tutti violati dal reato previsto dall’art. 260 c.p.

L’art. 260 c.p. sanziona difatti condotte *lato sensu* “spionistiche”, che si concretizzano in *qualcosa di meno* rispetto a quanto richiesto per la configurazione del tentativo punibile, includendo, in tal modo, atti preparatori che, di per sé, risultano inadatti a essere considerati quali elementi costitutivi del delitto tentato.

Più nello specifico, vengono repressi comportamenti sospetti di natura “sintomatica”, “indiziaria” o “presuntiva”, indicativi di una possibile – e più grave – attività spionistica rilevante ai sensi degli artt. 256-258 c.p.

Siamo quindi dinanzi a un reato di sospetto (di più gravi reati commessi o da commettere), avente a oggetto condotte in sé non lesive né pericolose di alcun interesse, ma che lasciano presumere l’avvenuta commissione non accertata o la futura commissione di reati. In ragione di tale nota strutturale, risulta evidente la frizione con il principio di offensività.

Peraltro, ulteriori criticità emergono rispetto al principio di proporzione. Le condotte vietate, infatti, risultano così remotamente collocate rispetto al risultato lesivo da configurare una sorta di “pericolo del pericolo di un pericolo” di lesione. Si tratterebbe, in altre parole, di un vero e proprio «non pericolo», poiché, pur essendo il pericolo un elemento tipico da accertare, esso non si traduce in una probabilità lesiva, né concreta, né astratta³⁶⁴.

Appare inoltre evidente il conflitto con il principio di personalità della responsabilità penale, con la presunzione di non colpevolezza e con il diritto di difesa, in quanto non è il giudice a dover provare l’illiceità del fatto, ma il sospettato a dover dimostrare la sua liceità³⁶⁵. Di conseguenza, in assenza di una *probatio* liberatoria piena – per ragioni che potrebbero anche non dipendere da lui – il sospettato rischia di essere condannato per un supposto reato più grave, pur non avendolo commesso, né avendo l’intenzione di commetterlo in futuro.

³⁶⁴ Riprendiamo qui F. MANTOVANI, G. FLORA, *Diritto penale*, cit., p. 210.

³⁶⁵ L’art. 260, co. 1, nn. 2 e 3, c.p. considera presuntivamente illecito il possesso di determinate cose ed, essendo tale presunzione a carattere relativo, grava sul soggetto l’onere di fornire la prova contraria della liceità del possesso di quelle determinate *res*. Queste dinamiche operative in R. CALISTI, *Il sospetto di reati*, cit., p. 34.

Sotto altro versante, in aggiunta, fatta eccezione per la recentissima applicazione giurisprudenziale nel caso *Biot*³⁶⁶, le fattispecie *ex artt.* 255-263 c.p.³⁶⁷ hanno registrato vuoi un mancato³⁶⁸, vuoi un rarissimo³⁶⁹ o raro – oltre che risalente – riscontro nella giurisprudenza di merito e di legittimità³⁷⁰.

Dai profili problematici relativi ai delitti contro il segreto di Stato, emersi nel corso dell'intera trattazione, si evince, in maniera imperiosa, l'esigenza di una riforma profonda che non potrà che mirare alla creazione di un diritto penale politico largamente contrapposto rispetto a quello attualmente in vigore.

Nonostante le intenzioni iniziali, l'Italia repubblicana non ha mai intrapreso una revisione organica e sistematica dell'intero Titolo I, Libro II, c.p., compiacendosi, invece, del fatto che strumenti repressivi di chiara matrice autoritaria, decisamente incongrui e inaccettabili all'interno di un sistema penale pienamente liberale, siano sopravvissuti in un regime democratico e pluralista, con l'idea che potessero garantire una tutela migliore³⁷¹.

In definitiva, non sembra arbitrario sostenere che, nell'ordito repubblicano, non vi sia più motivo di conservare un modello bellico di tutela penale della segretezza statale, nettamente eccentrico per la vita ordinaria di uno Stato-comunità fondato una Costituzione pluralista.

Fissati questi punti fermi, si rende ora necessario dedicarsi alle proposte di riforma dei delitti contro il segreto di Stato.

Per espletare un proposito simile, preliminarmente allargheremo lo sguardo prospettico, delineando una nuova impalcatura topografica, estrinsecantesi in tre Capi, che fungeranno da “contenitore” per un nuovo diritto penale politico costituzionalmente adeguato. Successivamente – e conseguentemente –, una volta tracciato il nuovo Titolo, avanza alcune proposte *de iure condendo* rivolte più squisitamente alla tutela penale del segreto di Stato.

³⁶⁶ In tal senso, le norme venute in rilievo sono quelle di cui agli artt. 257 e 261 c.p. Nella sentenza emessa sul caso, la Suprema Corte, nel respingere il ricorso avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame che aveva confermato la misura cautelare adottata dall'A.G. ordinaria nei confronti dell'imputato, ha stabilito che «non sussiste necessario rapporto di specialità tra i reati di cui agli artt. 257 cod. pen. (spionaggio politico o militare) e 261, comma 3, cod. pen. (rivelazione di segreti di Stato a scopo di spionaggio politico o militare), e quelli previsti agli artt. 86 cod. pen. mil. di pace (rivelazione di segreti militari, a scopo di spionaggio) e 88 cod. pen. mil. di pace (procacciamento di notizie segrete, a scopo di spionaggio), non essendo perfettamente sovrapponibili le condotte incriminate, posto che le norme del codice penale ordinario contemplano una finalità non solo militare ma anche politica» (Cass. pen., Sez. I, 8 aprile 2022, n. 13649, in *C.E.D. Cass.*, n. 283085-01). Per talune notazioni critiche sulle soluzioni accolte dalla Corte di Cassazione si veda A. VALLINI, *Reati comuni e reati militari: concorso apparente di norme e concorso di reati*, in *Rass. giust. mil.*, n. 4/2023, Suppl. 2, p. 35 ss.

³⁶⁷ Eccettuati i reati codificati degli artt. 256 e 262 c.p., oggetto di maggiore attenzione da parte della giurisprudenza.

³⁶⁸ È il caso degli artt. 259 e 263 c.p.

³⁶⁹ Si pensi all'art. 255 c.p., che vanta una sola applicazione giurisprudenziale conosciuta. Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 2 febbraio 2000, n. 1289, cit.

³⁷⁰ Cfr., con riguardo all'art. 258 c.p., Trib. Mil. Padova, 24 gennaio 1953, in *Arch. pen.*, 1953, p. 350; Cass. pen., Sez. I, 13 maggio 1960, in *Giust. Pen.*, 1961, p. 50; Cass. pen., Sez. I, 12 febbraio 1982, in *Cass. pen.*, 1983, p. 1554 s.

³⁷¹ Si segnala, al riguardo, che V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 13, forse con una compiaciuta ironia, rilevava che «lo Stato democratico non solo ha mantenuto nel loro complesso le incriminazioni fasciste nella materia in discorso [...], ma ha manifestato altresì la tendenza ad un rigore pari e talvolta maggiore. E ciò ben si comprende: un'arma rimane la stessa, qualunque siano le qualità della persona che con essa vuole difendersi; l'arma strappata al brigante diviene mezzo di difesa per il galantuomo che se ne è impadronito, rimanendo sempre la medesima».

CAPITOLO IV*

LA REVISIONE DEI DELITTI CONTRO IL SEGRETO DI STATO NELL'OTTICA DI UNA NUOVA SISTEMATICA DEI DELITTI POLITICI. UNA PROPOSTA *DE IURE CONDENDO*

SOMMARIO: 1. Premessa. *Teleologia* e “*ontologia*” della tutela penale della «personalità dello Stato». – 2. Il limite oggettivo intrinseco del segreto di Stato: la non segretabilità dei «*fatti eversivi dell'ordine costituzionale*». – 2.1. Il problema del segreto di Stato illegale. Inquadramento dell'istituto. – 2.2. L'individuazione dei “fatti eversivi” nella prima giurisprudenza costituzionale in materia di segreto politico-militare. – 2.3. (Segue) ...nella L. 24 ottobre 1977, n. 801. – 2.4. (Segue) ...nella L. 3 agosto 2007, n. 124. – 2.5. (Segue) ...e nei più recenti arresti giurisprudenziali in materia di segreto di Stato. – 2.6. Rilievi comparatistici. Le intersezioni con la disciplina del segreto di Stato illegale nel codice penale tedesco. – 2.6.1. L'oggetto della protezione del segreto di Stato nel § 93 Abs. 1 StGB: l'«*äußere Sicherheit*». – 2.6.2. L'«*illegale Staatsgeheimnis*» nel § 93 Abs. 2 StGB. – 3. I profili teleologici di una nuova sistematica dei delitti politici: i «Delitti contro l'ordine costituzionale». – 4. Per una riforma d'insieme della tutela penale del segreto di Stato. La nostra proposta *de iure condendo*. – 4.1. La fattispecie di «*soppressione, falsificazione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato*». – 4.2. Il reato di «*introduzione clandestina in luoghi militari e possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio*». – 4.3. La nuova nozione “codicistica” di segreto di Stato. – 4.4. Le fattispecie di «*procacciamento*». – 4.5. Le fattispecie di «*rivelazione*». – 4.6. La categoria delle «*notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione*». – 4.7. L'«*agevolazione colposa*». – 4.8. L'«*utilizzazione dei segreti di Stato*».

1. Premessa. *Teleologia* e “*ontologia*” della tutela penale della «personalità dello Stato»

Raggiunta questa fase dell'indagine, si rende opportuno trarre alcune conclusioni in una prospettiva di riforma dei delitti contro il segreto di Stato.

Nell'espletare tale compito, appare tuttavia utile, in via preliminare, intraprendere un'analisi critica di più ampio respiro, che ci permetterà di contestualizzare meglio le problematiche e le esigenze che emergono dall'attuale contesto normativo in tema di fattispecie repressive delle violazioni del segreto di Stato.

Le fattispecie in esame risentono, infatti, di un difetto originario: l'essere codificate nell'ambito di un intitolato – quello dei «Delitti contro la personalità dello Stato» – assai precario su più versanti.

Le censure di ordine sistematico-classificatorio mosse dalla unanime dottrina alla categoria della «personalità dello Stato» appartengono ormai ai temi consolidati della penalistica moderna. Non ci soffermeremo dunque su tali argomentazioni, salvo richiamarle brevemente quando funzionali a delle prospettazioni *de lege ferenda*¹.

* Questo capitolo riprende in parte talune considerazioni già espresse nello scritto *Delitti politici e ordine costituzionale della Repubblica: c'è ancora spazio per una tutela penale della «personalità dello Stato»?*, in *Leg. pen.*, 22.7.2024, p. 1 ss., elaborato contestualmente alla stesura della tesi di dottorato. Alcune riflessioni ivi

Come noto, lo specifico settore del diritto penale politico del Codice, espressione di una precisa concezione statalista, è posto a tutela degli interessi politici primari che concernono l'esistenza stessa dello Stato nella sua essenza unitaria e che rivestono un carattere di assoluta priorità su ogni altro interesse. La protezione di siffatti delicati e nevralgici interessi gravita intorno al nucleo della «personalità dello Stato» nella quale si concentrano, fino a confondersi, l'idea di sovranità politica e di ordinamento giuridico.

Intimamente legata all'ideologia politica del regime in cui è maturato il codice penale, la tutela penale della «personalità dello Stato» rappresenta una chiara manifestazione di un'opzione autoritaria, fondata sulla preminenza assoluta degli interessi dello Stato rispetto a quelli dell'individuo, considerati in un rapporto strumentale di fine a mezzo.

Quanto al fondamento dogmatico, l'*ubi consistam* della «personalità dello Stato» si radica in una risalente dottrina pubblicistica, che identificava nella concezione dello Stato come persona il presupposto ideale da cui muovere per la costruzione stessa del diritto statutale².

I compilatori del 1930, piuttosto, nell'economia del vigente codice, l'hanno strumentalizzata nei suoi momenti più statocentrici elevandola a “dogma”, per di più concependo lo Stato “antropomorficamente”³ come un ente dotato di personalità autonoma.

Declinata in chiave penalistica, la personalità statutale, intesa come valore giuridico, consiste nel riconoscimento allo Stato di una dimensione personale, che gli conferisce la capacità di intrattenere rapporti giuridici sia interni che internazionali. Tale “personalità”, per quanto intesa in senso ampio, abbraccia, tuttavia, solo quegli interessi che ineriscono allo Stato nella sua unitarietà, nei suoi elementi essenziali e nei meccanismi istituzionali che presiedono al suo funzionamento, con esclusione, pertanto, degli interessi afferenti allo Stato considerato come potere amministrativo o giudiziario⁴.

Come si è ricordato, diverse sono le critiche avanzate dalla dottrina penalistica moderna, alla categoria qui rilevante. Ad esempio, classico è divenuto, oramai, il rilievo critico secondo il quale la «personalità dello Stato», per la sua “intangibilità” ed eccessiva astrattezza, sia

condensate sono state peraltro qui approfondite e maggiormente sviluppate. I paragrafi 2, 2.1, 2.6, 2.6.1 e 4-4.8 sono, invece, il frutto di una nuova elaborazione.

¹ Per un resoconto sulle carenze e inefficienze del Titolo I, Libro II, c.p. «Dei delitti contro la personalità dello Stato», si vedano, per tutti, M. ROMANO, *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, cit., p. 145 ss. e T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., p. 3 ss. Per una ricognizione dei profili problematici sollevati dalla dottrina moderna, v., volendo, anche A.F. VIGNERI, *Delitti politici e ordine costituzionale della Repubblica: c'è ancora spazio per una tutela penale della «personalità dello Stato»?*, cit., p. 1 ss.

² La scelta terminologica della «personalità dello Stato», come bene giuridico di categoria posto al vertice dell'ordinamento penale rifletteva il prodotto culturale di un'elaborazione della scuola di diritto pubblico antecedente alla codificazione del 1930, piuttosto che una speculazione dei teorici del regime. Per un quadro giuspubblicistico di riferimento sulla personalità statutale v. D. DONATI, *La persona reale dello Stato*, Milano, 1921, p. 3 ss.; M. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1939, p. 20 ss.; S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*⁶, Padova, 1941, p. 55 ss.; E. CROSA, *Diritto costituzionale*⁴, Torino, 1941, p. 41 ss.; F. BATTAGLIA, *Il dogma della personalità giuridica dello Stato*, Bologna, 1942, p. 7; A. GROPPALI, *Dottrina dello Stato*⁷, Milano, 1945, p. 122 ss.; V. CRISAFULLI, *Realtà e concetto giuridico dello Stato*, in *Società*, 1949, p. 230 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in AA.VV., *La crisi del diritto*, Padova, 1953, p. 139 ss. Diffusamente, anche G. ARANGIO-RUIZ, *La persona internazionale dello Stato*, Milano, 2014, *passim*.

³ Tale efficace espressione in M. ROMANO, *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, cit., p. 150.

⁴ Questi ultimi, difatti, ricevono apposita tutela in altri “spazi” del Codice, ossia ai Titoli II e III del Libro II, collocati, secondo una precisa scelta topografica, immediatamente dopo i delitti lesivi dei supremi interessi politici dello Stato: ciò a rimarcare la strutturazione verticistico-pubblicistica della sistematica del codice del 1930.

inidonea ad assurgere oggi a bene giuridico di categoria, così come invece voluto dai codificatori del 1930.

Difatti, il riferimento categoriale alla «personalità dello Stato» – come efficacemente constatato da autorevole dottrina – «si rivela mistificante in rapporto a ciascuna delle funzioni che il bene giuridico può essere chiamato a svolgere, quella sistematico-classificatoria, quella dogmatico-ricostruttiva e quella politico-criminale di fondazione della tutela»⁵.

Secondo la funzione sistematico-classificatoria, le fattispecie si raggruppano in costellazioni unitarie organizzate, come avviene nell'ambito della Parte speciale del Codice in cui le ipotesi criminose sono suddivise in base alla rispettiva oggettività giuridica di genere.

Per di più, in relazione al Titolo I, appare artificiosa e precaria la scissione della «personalità» in «internazionale» e «interna», considerando la soggettività essenzialmente unitaria dello Stato. Piuttosto, una bipartizione di questo tipo potrebbe riguardare i rapporti giuridici intrattenuti dallo Stato, i quali avvengono o all'interno dell'ordinamento giuridico, o sul piano dell'ordinamento internazionale.

L'ambiguità del bene giuridico di categoria qui in esame emerge anche rispetto alla funzione dogmatico-ricostruttiva. Infatti, se il postulato indefettibile di ogni concezione che colleghi il fatto di reato a un bene giuridico inteso in senso reale è l'offendibilità del secondo da parte del primo, la «personalità dello Stato» rappresenta non solo un oggetto di tutela sfuggente e immateriale, di natura concettuale-ideale, ma pure un bene che non è in grado di assolvere a quelle nobili funzioni proprie del bene giuridico nella tradizione liberal-garantista⁶.

La personalità statale rappresenta, in questo senso, il «congedo definitivo, fattuale dal “dogma” del bene giuridico»⁷. In altri termini, il carattere astratto e pubblicistico delle categorie generali di interessi previsti al Titolo I conduce al sostanziale svuotamento della categoria del bene giuridico concretamente e materialmente individuabile, sino a prefigurare un diritto penale incentrato non l'offesa di un bene o interesse, ma la violazione del dovere di obbedienza alla legge o dell'obbligo di fedeltà allo Stato.

Lo svilimento dell'offesa si coglie nelle strutture tipologiche fondamentali delle fattispecie dell'intitolato, segnatamente nei delitti di attentato, in quelli associativi e di opinione. Vistosa è, infatti, l'assenza degli elementi tipici che possano collegare la punibilità a evidenze materiali,

⁵ Rinviamo a T. PADOVANI, voce *Stato (delitti contro la personalità dello)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, 1990, p. 818, per una decisa critica della «personalità dello Stato» nel quadro delle funzioni del bene giuridico.

⁶ I beni giuridici che aspirano alla tutela penale debbono essere suscettibili di «concretizzazione». Si tratta di un'esigenza destinata a riflettersi sul piano della formulazione della fattispecie. Invero, l'esigenza della concretizzazione non può essere intesa con riferimento a una presunta «fisicità» del bene, né si può pensare che la concretizzazione di cui il bene deve essere suscettibile importi la necessità che l'offesa a esso recata s'incorpori interamente, e quindi si esaurisca, «in un substrato fisico-naturalistico, come potrebbe essere nell'omicidio la (cessazione della) attività cerebrale della vittima». In definitiva, la concretizzazione deve essere intesa come un criterio di criminalizzazione che allude, piuttosto, alla necessità che la «“distanza prospettica” tra il comportamento incriminato e l'interesse finale tutelato non sia così ampia da impedire di scorgere quest'ultimo nella concretezza del primo». Tali magistrali considerazioni sono tratte da F. PALAZZO, *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 480 s. Sulla problematica della concretizzazione o «fisionomizzazione» dei beni giuridici istituzionali, cfr., ad es., G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, cit., p. 544 s. e V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005, p. 261.

⁷ Incisivamente, C.E. PALIERO, *Sicurezza dei mercati o mercato delle (in)sicurezze? Prove libere di psicopolitica criminale*, in M. DONINI, M. PAVARINI (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, 2011, pp. 302, 306.

oggettivamente offensive di un interesse ben circoscritto⁸: appare arduo rintracciare, nella quasi totalità delle fattispecie del Titolo I, una reale e tangibile offesa naturalistica alla «personalità dello Stato» per effetto di concreti atti di aggressione. Difatti, fra l'articolato apparato repressivo dell' Titolo I in questione, solo un ristretto numero di fattispecie incriminatrici è in grado di compromettere il momento più delicato della personalità statuale⁹.

L'ambiguità del referente di tutela «personalità dello Stato» emerge, infine, anche in rapporto alla funzione politico-criminale del bene giuridico¹⁰. Non può, difatti, essere accolta nel settore dei delitti politici, l'idea che strumenti repressivi forgiati per la salvaguardia di un ordinamento autoritario possano essere adattati a un regime democratico. La perpetuazione di un simile apparato normativo finisce, quindi, per determinare una situazione di contraddizione permanente nel nuovo ordito costituzionale¹¹.

Alla critica relativa alla carenza di tangibilità di cui soffre la personalità statuale è consequenziale quella afferente all'inconsistenza dell'architettura fondata sulla bipartizione interna fra la «personalità internazionale» e la «personalità interna» dello Stato di cui ai Capi I e II del Titolo I.

La «personalità dello Stato» è, in sé stessa, essenzialmente unitaria; tuttavia, il Legislatore del 1930, con scelta assai discutibile, ha ritenuto opportuno distinguere a seconda che la persona giuridica dello Stato abbia interessi di ordine giuridico-internazionale o di ordine giuridico-interno¹².

In proposito, i codificatori giustificavano l'unità e inscindibilità della personalità e il contestuale accoglimento della bipartizione tra i «Delitti contro la personalità internazionale dello Stato» e i «Delitti contro la personalità interna dello Stato», sostenendo che gli interessi politici fondamentali dello Stato, nei quali si riassume la sua personalità, sono di duplice indole, a seconda che riflettano i suoi rapporti con gli Stati esteri o, in genere con l'estero, o i suoi rapporti interni con i cittadini o in genere con quanti vivono nel suo territorio. Con la precisazione che in tale ottica la distinzione tra personalità di diritto internazionale e personalità di diritto interno non pregiudica la concezione unitaria della «personalità dello Stato», che risulta essenziale e che anzi presupporrebbe la distinzione medesima¹³.

⁸ Sul tema, cfr. T. PADOVANI, *La tipicità inafferrabile. Problemi di struttura obiettiva delle fattispecie di attentato contro la personalità dello Stato*, in AA.VV., *Il delitto politico. Dalla fine dell'Ottocento ai nostri giorni*, Roma, 1984, p. 169 ss.

⁹ Si pensi agli artt. 241, 270, 270-bis, 284 e 286 c.p.: si tratta, a nostro avviso, degli unici casi in cui rilevano condotte che impediscono allo Stato di esprimere la sua «personalità». Maggiori sviluppi sul tema in T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., p. 10 ss. Sulle difficoltà di accertamento empirico dell'esistenza di un danno agli interessi tutelati dai delitti politici v. anche M. PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, cit., p. 296 ss.

¹⁰ Radicata, com'è noto, nella possibilità di porsi come parametro di «giudizio esterno» rispetto alle scelte del Legislatore penale. Diffusamente, sul punto, V. MANES, *Il principio di offensività*, cit., pp. 14 e 17.

¹¹ Cfr. T. PADOVANI, voce *Stato (delitti contro la personalità dello Stato)*, cit., p. 819.

¹² In tal senso, allora, l'assunto dell'unitarietà della personalità statuale sembrava avere il solo scopo di completare il processo di identificazione fra lo Stato e la persona fisica del suo Capo.

¹³ La personalità statuale non si scinde «in una doppia personalità, una interna e l'altra internazionale, giacché la personalità dello Stato è una sola, sia che la si guardi dal punto di vista del diritto interno, sia che la si guardi dal punto di vista del diritto internazionale». È quanto si riporta in MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI DI CULTO, *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, *Atti della Commissione ministeriale incaricata di dare parere sul progetto preliminare di un nuovo codice*, pt. III, *Verbalì delle sedute della Commissione*, Roma, 1929, p. 16.

Ne consegue, aderendo a un'impostazione siffatta, che i più gravi «Delitti contro la personalità internazionale dello Stato» aggrediscono direttamente e immediatamente lo Stato, nella sua caratteristica unità, quale soggetto che gode di riconoscimento nell'ambito della comunità internazionale degli Stati. Diversamente, i «Delitti contro la personalità interna dello Stato» offendono la comunità statuale entro i limiti della stessa¹⁴.

Si consideri, inoltre, che la partizione dei Capi I e II all'interno del Titolo I risulta contraddittoria e incapace di riflettere la dimensione lesiva delle fattispecie incluse al loro interno.

Non è affatto chiaro, ad esempio, quale criterio abbia ispirato la collocazione – poco congruente – dell'«*associazione sovversiva*» (art. 270 c.p.) o delle «*associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*» (art. 270-bis c.p.) nel Capo I tra i «Delitti contro la personalità internazionale dello Stato», quando il pericolo ipotizzato nelle disposizioni descrive, in verità, un'azione proveniente solo dal territorio dello Stato e diretta alla disarticolazione dell'ordinamento politico-giuridico interno¹⁵.

In aggiunta, si considerino, sempre nella stessa ottica, le fattispecie di «*insurrezione armata*» (art. 284 c.p.), di «*devastazione, saccheggio e strage politica*» (art. 285 c.p.), o, ancora, di «*guerra civile*» (art. 286 c.p.) tipizzate nel Capo II tra «Delitti contro la personalità interna dello Stato». Anche in questi casi emergono alcune storture: il fatto potrebbe avere, in relazione alle dimensioni concrete, ripercussioni causali solo sul piano interno o riflettersi anche sui rapporti internazionali con gli altri Stati¹⁶.

È doveroso osservare, ancora, che taluni delitti classificati tra quelli contro la «personalità internazionale» dello Stato possono considerarsi, sotto certi aspetti, anche come fatti contrari agli interessi della «personalità interna» dello Stato.

A quest'ultimo proposito, un esempio proviene dagli artt. 242 e 257 c.p., relativi, rispettivamente, al delitto del «*cittadino che porta le armi contro lo Stato italiano*» e allo «*spionaggio politico e militare*».

Nella prima ipotesi di reato si reprime la condotta del cittadino che, in spregio dei vincoli che lo legano alla Patria, agisca come nemico armato contro lo Stato italiano. In tal caso, esso compie un'attività in grado di gettare discredito sul volto internazionale dello Stato, ma, contestualmente, contribuisce a porre in pericolo il funzionamento e la vita dello Stato stesso. Nel secondo caso, si punisce il fatto di chi si procuri notizie che «*nell'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato, debbono rimanere segrete*».

In definitiva, la suddivisione delle fattispecie collocate nei Capi I e II è meno netta di quanto sembra e, conseguentemente, la classificazione operata dai codificatori tende ad annullarsi. Invero, la contaminazione tra tali interessi è, in parte, inevitabile, sussistendo tra le categorie

¹⁴ Nella dottrina più risalente (M. MANFREDINI, *I delitti di competenza del Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato*, Città di Castello, 1931, p. 26) si riteneva, inoltre, che vi fossero talune figure di carattere "complesso", in cui l'attacco diretto contro la «personalità internazionale» si risolvesse, necessariamente, in un evento di pericolo o di danno per la sua «personalità interna». Veniva addotto, al riguardo, l'esempio della fattispecie di cui all'art. 270 c.p.

¹⁵ Le associazioni sovversive o terroristiche, difatti, solo in via mediata toccano gli interessi attinenti alla proiezione internazionale della personalità statuale e, quindi, la vita dello Stato nei suoi rapporti esterni con altri Stati.

¹⁶ Cfr., per l'esempio addotto, R. MESSINA, *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato*, Milano, 1981, p. 121 e E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 25.

della «personalità internazionale» e della «personalità interna» dello Stato numerosi canali di interconnessione. In buona sostanza, tutti i fatti tipizzati nelle disposizioni del Capo I mettono in pericolo la sicurezza dello Stato sul piano internazionale, oltre che, di riflesso, sul piano interno¹⁷.

La personalità giuridica dello Stato, allora, è comprensiva di tutte le sue attività: sia di quelle che si svolgono sul piano pubblicistico in posizione di supremazia rispetto ai singoli, sia delle altre adempiute in posizione di parità con gli altri Stati nel campo internazionale.

Preso atto che il tema della personalità statuale quale bene giuridico di categoria, oggetto di analisi critica, è già stato ampiamente esplorato dalla dottrina sin dagli anni '80 del secolo scorso, l'obiettivo di fondo di questa ricerca è quello di suggerire nel dibattito penalistico una diversa concezione dell'oggettività giuridica dei delitti politici, muovendo da una rilettura del concetto di "ordine costituzionale"¹⁸, pur consapevoli che tale categoria non sia affatto nuova nelle riflessioni della dottrina penalistica che si è soffermata sull'argomento.

Ciò non esclude – così almeno ci pare – la possibilità di tentare di individuare una diversa linea d'indagine. Orbene, la nostra riflessione sull'ordine costituzionale si svilupperà, specificamente, dal versante peculiare rappresentato dalla disciplina della tutela del segreto di Stato, che configura, a ben vedere, uno dei momenti più delicati dell'attuale diritto penale politico del Codice.

In quest'ottica, si terrà conto non solo del contributo della dottrina di settore, ma anche di taluni orientamenti giurisprudenziali da cui è possibile trarre alcuni spunti critici per la ricostruzione contenutistica dell'ordine costituzionale, categoria che nel settore del segreto di Stato assume particolare rilievo in relazione ai cc.dd. "fatti eversivi dell'ordine costituzionale", richiamati all'art. 39, co. 11, L. 3 agosto 2007, n. 124 e all'art. 204, co. 1, c.p.p.

Comunemente, con questa espressione, si fa riferimento a quelle ipotesi criminose, che in quanto dirette a offendere il nucleo più intimo del disegno costituzionale, non possono essere oggetto di segreto di Stato.

Il percorso di indagine appena tracciato ci consentirà, quindi, di perimetrare la nozione di "ordine costituzionale", che, in linea di massima, individua il complesso dei principi primari che formano il nucleo intangibile destinato a contrassegnare l'organizzazione statuale. Questi principi sono consacrati, prevalentemente, nei primi cinque articoli della Costituzione

¹⁷ R. MESSINA, *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato*, cit., p. 122 s. Per di più, non è dato riscontrare un rapporto di genere a specie fra le denominazioni dell'intero Titolo e le sue partizioni dei Capi III e IV, dedicati l'uno ai diritti politici del cittadino, l'altro agli Stati esteri e rispettivi Capi e rappresentanti. Né le previsioni contenute nel Capo V risultano prive di frizioni con l'insieme: esemplari appaiono i problematici rapporti fra i reati associativi ivi collocati (artt. 304-306 c.p.) e quelli, invece, tipizzati al Capo I (artt. 270-274 c.p.).

¹⁸ L'ordine costituzionale rappresenta un «genus dell'ordine pubblico». È dunque legittimo richiamarsi a quest'ultimo nella ricostruzione del concetto di ordine costituzionale (S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., p. 90 s.). Non vogliamo qui addentrarci nella disamina dei complessi profili definitori dell'ordine pubblico. Ai nostri fini, rinviando quindi a L. PALADIN, voce *Ordine pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XII, 1967, p. 132 s.; A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur.* "F. Serafini", 1963, p. 111 ss.; ID, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 1777 ss.; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Dem. dir.*, 1967, p. 367 ss.; C. FIORE, voce *Ordine pubblico (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, 1980, p. 1096 ss.

repubblicana, la cui norma chiave è quella prevista dall'art. 2 che, come noto, sancisce il principio personalista.

La riflessione verrà arricchita da un'incursione comparatistica, alla luce della disciplina del segreto di Stato illegale *ex* § 93 Abs. 2 *StGB*, nell'ordinamento penale tedesco, che nega espressamente la qualifica di segreto di Stato ai fatti che violino l'ordine costituzionale liberal-democratico.

L'analisi condotta ci porterà quindi a individuare, in prospettiva di riforma, i possibili profili teleologici di un nuovo Titolo del Codice da dedicare ai «Delitti contro l'ordine costituzionale» quale nuova classe di delitti politici più aderente al disegno costituzionale e finalizzata a tutelare la Repubblica.

Si delineerà, in tal senso, una nuova articolazione sistematica congegnata su un Capo I «Dei delitti contro l'ordinamento costituzionale della Repubblica», un Capo II «Dei delitti contro la sicurezza della Repubblica e l'ordinamento internazionale» e un Capo III «Disposizioni comuni», che, a nostro avviso, potrebbe presentare una migliore attitudine descrittiva rispetto all'attuale personalità statuale internazionale e interna e che più congruamente potrebbe svolgere il compito di delimitazione sistematica delle fattispecie che vi si riferiscono.

Tracciato così il nuovo disegno sistematico, procederemo conseguentemente a ripensare il settore dei delitti posti a tutela del segreto di Stato. L'obiettivo sarà ridurre il numero delle fattispecie alle sole realmente necessarie per garantire gli interessi nodali dello Stato-comunità, espungendo quelle che, alla luce dell'analisi dottrinale e normativo-giurisprudenziale condotta, risultano ormai unanimemente considerate in contrasto con i principi sanciti dalla Costituzione repubblicana.

Per assolvere tale arduo compito, e prima di proseguire nell'indagine, è necessario avanzare ancora alcune brevi considerazioni relative alla prospettazione dell'«ordine costituzionale» come nuovo referente di tutela nella materia qui trattata.

Anzitutto, la nozione «delitti contro l'ordine costituzionale» è apparsa per la prima volta in una rilevante opera degli anni '80 nella quale l'ordine costituzionale è stato inteso, forse sbrigativamente, come l'insieme «dei principi fondamentali che nella Carta costituzionale servono a definire la struttura e la natura dello Stato»¹⁹.

La categoria qui oggetto di analisi, peraltro – come già anticipato²⁰ –, è stata recepita dal già menzionato Progetto Pagliaro, ove è stata elevata a oggetto generico del Titolo I «Dei reati contro l'ordine costituzionale» del Libro IV «Dei reati contro la Repubblica» del Progetto del 1992, e al contempo definita – anche in tal caso stringatamente – come «l'insieme delle regole politiche basilari, sancite dalla Costituzione, su cui si fonda la Repubblica italiana»²¹.

Ulteriori – e a nostro avviso più puntuali – riscontri del concetto di ordine costituzionale, funzionali a delineare una proposta *de iure condendo*, possono rinvenirsi nella disciplina del

¹⁹ Ci si riferisce al testo di E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit. Gli A., nel quadro di una lettura reinterpretativa dei delitti politici, hanno segnalato la totale inadeguatezza del *corpus iuris ex* Titolo I in rapporto all'assetto della Repubblica democratica che si fonda su di una Costituzione liberale e pluralistica a tendenza solidaristica. Da qui, la necessità di congegnare una difesa della Repubblica italiana compatibile con la fisionomia costituzionale dell'ordinamento, così come emergente dalla Carta costituzionale e dalle altre norme costituzionali che lo caratterizzano. Per la definizione riportata e per tali rilievi, v., specificamente, pp. 12 e 42.

²⁰ *Retro*, cap. II, sez. II, par. 3.

²¹ Testo dello *Schema di disegno di legge-delega al Governo*, cit., p. 61.

segreto di Stato, anche alla luce di alcune rilevanti statuizioni della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione. Lungo questa linea d'indagine, considereremo, anzitutto, la prima giurisprudenza costituzionale in materia di segreto politico-militare, per poi soffermarci sulla L. 24 ottobre 1977, n. 801 e sulla L. 3 agosto 2007, n. 124, cercando, infine, di valorizzare alcune indicazioni ricavabili dai più recenti arresti giurisprudenziali in materia di segreto di Stato.

La *pars construens* della nostra ricerca deve prendere le mosse dal principio di non segretabilità dei «*fatti eversivi dell'ordine costituzionale*».

2. Il limite oggettivo intrinseco del segreto di Stato: la non segretabilità dei «*fatti eversivi dell'ordine costituzionale*»

Quando ci si trova dinanzi a segreti “illegali”, si assiste al venir meno della stessa finalità costituzionale che giustifica il segreto di Stato. In tal caso, decade la sua legittima prevalenza sui diversi valori costituzionali con cui fisiologicamente potrebbe entrare in conflitto.

Cerchiamo di chiarire meglio il senso di questa affermazione.

Lo strumento della segretazione, come noto, rappresenta una garanzia imprescindibile per la salvaguardia dei gangli vitali dello Stato democratico. Tuttavia, esso non può in alcun modo prestarsi a favorire condotte volte a sovvertire quelle stesse fondamenta che è chiamato a proteggere, pena il tradimento della sua stessa ragion d'essere. Sarebbe difatti inaccettabile ostacolare con una cortina di silenzio l'accertamento e la repressione di quei fatti capaci di porre a repentaglio l'assetto istituzionale e ordinamentale della Repubblica.

In queste ipotesi, difatti, la diffusione della notizia, contribuendo all'attivazione degli strumenti di difesa delle istituzioni democratiche, risulta finalizzata alla tutela di quegli interessi ai quali di regola è rivolta l'imposizione del segreto.

In tal senso, allora, l'ordine costituzionale funge da *fondamento* e da *limite* all'operatività del segreto di Stato.

Nell'ambito della procedura di apposizione del segreto di Stato su notizie concernenti i rilevanti beni istituzionali tipizzati dal Legislatore nell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, si stabilisce un limite invalicabile alla possibilità di segretazione.

Tale limite materiale, individuato fin dalla sentenza 24 maggio 1977, n. 86 della Corte costituzionale²², successivamente recepito dalla L. 24 ottobre 1977, n. 801, dall'art. 204, co. 1, c.p.p. e, oggi, ribadito dalla L. 3 agosto 2007, n. 124, trova la sua essenza nel divieto di apporre e opporre il segreto di Stato su «*fatti eversivi dell'ordine costituzionale*»²³.

²² Il principio sotteso a questa significativa affermazione era già stato oggetto di approfondito dibattito parlamentare, come emerge dall'art. 4, co. 1, della Proposta di legge (Atti Parl., Cam. Dep., V Leg. Doc. n. 3) presentata il 5 giugno 1968, relativa alla «Nomina di una commissione di inchiesta parlamentare sulle attività extra istituzionali del SIFAR». In tale contesto, era stabilito che «[n]on possono costituire oggetto di segreto di Stato notizie, atti o attività che siano in contrasto con l'interesse pubblico o con un retto funzionamento dell'ordinamento giuridico, ovvero volte a un turbamento delle istituzioni democratiche».

²³ Nei paragrafi che seguono, si ometterà l'intricata questione, pur rilevante, della dimensione processuale del segreto di Stato illegittimo. Questo aspetto è disciplinato dall'art. 204 c.p.p. e dall'art. 66 disp. att. c.p.p., che conferiscono all'Autorità giudiziaria il potere di escludere il segreto in specifiche circostanze. In particolare, tale esclusione si applica quando il segreto riguarda reati diretti all'eversione dell'ordinamento costituzionale o altri gravi reati espressamente previsti dall'art. 204, co. 1, c.p.p. Inoltre, il comma 1-bis estende il vincolo di segretezza alle notizie connesse a operazioni effettuate dal personale dei Servizi di informazione per le quali non sia stata riscontrata la sussistenza della speciale causa di giustificazione di cui all'art. 18, L. 3 agosto 2007, n. 124 (che

La *ratio* della disciplina del segreto illegale è quella di escludere la possibilità di impedire, attraverso lo strumento del segreto, l'accertamento di condotte criminose di particolare allarme sociale, volte a mettere in pericolo gli interessi stessi che il segreto di Stato intende proteggere. A tale previsione si aggiunge, anche alla luce delle polemiche giudiziarie sollevate negli ultimi anni – cui faremo richiamo –, l'espressa esclusione della segretazione relativamente a fatti di terrorismo, strage e criminalità organizzata, nonché alle condotte poste in essere dagli agenti dei Servizi di informazione e sicurezza in violazione della disciplina concernente la speciale causa di giustificazione prevista per le loro attività operative ai sensi degli artt. 17 ss., L. 3 agosto 2007, n. 124.

Procedendo per ordine, prima di affrontare il tema normativamente previsto dell'esclusione del segreto di Stato quale “schermo” posto a copertura di fatti eversivi dell'ordine costituzionale, appare doveroso, anzitutto, avviare la riflessione con una ricostruzione dell'istituto del c.d. “segreto di Stato illegale”.

2.1 Il problema del segreto di Stato illegale. Inquadramento dell'istituto

A questo punto, possiamo soffermarci sul delicato tema della legalità del segreto di Stato. La questione che si pone è se un fatto o una condotta caratterizzata da elementi di illegalità possa rientrare tra gli oggetti protetti dal segreto di Stato e, di conseguenza, beneficiare delle tutele previste sia in ambito penalistico sostanziale che processuale.

comporta l'autorizzazione, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, a compiere legittimamente condotte in astratto configurabili come reati commessi nell'esercizio delle funzioni istituzionali di tutela della sicurezza nazionale). In tali disposizioni si individuano quindi i casi in cui gli *arcana imperii* non possono fungere da legittimo sbarramento all'esercizio della funzione giurisdizionale. La *ratio* di tali norme si ravvisa nella prevalente pregnanza dell'esigenza di accertamento dei fatti che possono mettere in pericolo le stesse fondamenta ordinamentali della Repubblica, che dunque viene anteposta rispetto alla tutela del segreto di Stato. Ai fini della presente indagine, ci limiteremo allora al solo profilo sostanziale del segreto di Stato illegale di cui all'art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801, e all'art. 39, co. 11, L. 3 agosto 2007, n. 124, bastevole per la ricostruzione definitiva dell'ordine costituzionale. Per alcuni riferimenti bibliografici essenziali sulla disciplina processuale dell'esclusione del segreto di Stato, oltre ai commentari del codice di rito e alla manualistica generale, rimandiamo alle ampie ricostruzioni di C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, cit., pp. 217 ss., 434 ss., 552 ss. e 629 ss. e C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, Milano, 2010, p. 241 ss.

Il tema dell'illegittima apposizione della segretezza per celare fatti illeciti di particolare gravità è stato toccato, sebbene incidentalmente, già in epoca risalente dalla dottrina penalistica²⁴, pur avendo trovato emersione in qualche caso giudiziario di particolare rilievo²⁵.

Il tentativo maggiormente riuscito nella dottrina penalistica moderna di fornire un inquadramento dogmatico dell'istituto è rappresentato da chi ha individuato, dietro la formula del "segreto di Stato illegale", una serie di situazioni eterogenee, che qui di seguito riprendiamo.

Seguendo questa impostazione – che tiene conto del tipo e della gravità dell'illegittimità di cui è affetto il segreto – si distinguono i «*segreti costituzionalmente illegittimi*», ossia quei casi in cui la segretezza viene utilizzata per celare condotte o fatti in evidente contrasto con i valori costituzionali di fondo di uno Stato democratico.

Un esempio significativo potrebbe essere rappresentato dal segreto di Stato apposto sull'organizzazione di mutamenti dell'assetto politico-istituzionale dello Stato italiano al di fuori del quadro legale. Analogamente, si potrebbe richiamare il caso di un segreto giustificato con la necessità di tutelare la sicurezza esterna, ma in realtà finalizzato a coprire la predisposizione di operazioni militari condotte contro un altro Stato in violazione dell'art. 11 Cost.

In tali casi, l'esigenza di pubblicità non può che prevalere su quella di segretezza²⁶.

Si individuano, poi, i «*segreti penalmente illegittimi*», quando la segretezza è impiegata per coprire condotte che violano la legge penale ordinaria, come nel caso di reati commessi dal personale dei Servizi di informazione nell'ambito delle loro attività istituzionali.

Infine, si considerano i «*segreti inquinati da mere illegalità extrapenali*», che riguardano situazioni in cui la segretezza si accompagna a violazioni normative non configurabili come illeciti penali: si prendano ad esempio irregolarità amministrative che interferiscono con

²⁴ In termini assai generali già V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 257, secondo il quale il «segreto di un delitto non può essere un segreto di Stato, che come tale non può delinquere, ma soltanto di chi tale delitto ha ordinato, tollerato o commesso». In senso pressoché coincidente G.D. PISAPIA, *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato*, cit., p. 620. Più puntualmente, in seguito, F. MASTROPAOLO, *La disciplina dei segreti di Stato e di ufficio e i suoi riflessi nel processo e nell'inchiesta parlamentare*, cit., p. 232 s., per il quale «non possono, [...], mai essere coperte dalla tutela del segreto, di Stato o d'ufficio, notizie relative a situazioni o ad attività che siano in contrasto con l'interesse dello Stato alla propria esistenza, indipendenza, sicurezza e che siano dirette all'eversione delle istituzioni democratiche: in questo modo il segreto servirebbe a fini antitetici a quelli per i quali è previsto e garantito dall'ordinamento giuridico». Si mostra disponibile ad ammettere comportamenti inquinati da illegalità nell'ambito di tutela del segreto di Stato A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 23, il quale sostiene che debbano considerarsi segrete, se necessario, le notizie relative a qualsiasi attività del Governo «anche se contrastino con norme scritte». Secondo una prospettiva opposta, l'affermazione che il segreto di Stato possa coprire fatti criminosi è legata a una concezione della ragion di Stato che disconosce la forza di esigenze legittime caratterizzanti gli ordinamenti democratici, quali il controllo parlamentare sull'operato del Governo, l'obbligatorietà dell'azione penale, i diritti di difesa dell'imputato, etc. Un'impostazione così concepita, oggi inaccettabile, è stata sostenuta, in ben altra epoca, da F. CAMPOLONGO, *L'alto tradimento e il segreto di Stato nel diritto vigente*, cit., p. 50, per il quale «non occorre che la sostanza del segreto rivesta un carattere legittimo perché, se ad un fatto è imposta riservatezza, non è dato ad altri sindacare la volontà dello Stato».

²⁵ Un esempio emblematico è rappresentato da alcuni aspetti della vicenda De Lorenzo-*L'Espresso*, citata *retro* in *Introduzione*, nota 2.

²⁶ In situazioni di questo tipo, viene meno la ragione giustificativa, sebbene costituzionalmente fondata in termini generali, per l'apposizione del segreto di Stato come strumento di tutela. Al contrario, si configura un preciso obbligo per gli organi pubblici competenti di segnalare e denunciare l'esistenza di tali condotte, in quanto incompatibili con i principi costituzionali e con il corretto esercizio delle prerogative istituzionali.

l'interesse alla sicurezza dello Stato o con divieti di divulgazione imposti dall'Autorità competente.

In tali circostanze, anche in presenza di condotte configurabili come violazioni di norme amministrative, il vincolo della segretezza resta inevitabile qualora risulti effettivamente necessario per salvaguardare l'interesse superiore alla sicurezza interna ed esterna dello Stato²⁷.

Tracciati sommariamente i confini dell'istituto del segreto di Stato illegale alla luce delle premesse sopra esposte, si ritiene ora opportuno approfondire le modalità con cui la normativa di settore regola la sua applicazione, in particolare attraverso la disciplina positivizzata nell'art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801, prima, e nell'art. 39, co. 11, L. 3 agosto 2007, n. 124, poi.

2.2 L'individuazione dei “fatti eversivi” nella prima giurisprudenza costituzionale in materia di segreto politico-militare

Per delineare più precisamente il perimetro operativo dei “fatti eversivi”, è indispensabile richiamare anzitutto il formante giurisprudenziale costituzionale, che si è consolidato in relazione alla tutela processuale del segreto politico-militare di cui agli artt. 342 e 352 c.p.p. del 1930.

Tale giurisprudenza ha contribuito a tracciare i confini entro i quali il segreto può essere legittimamente *apposto* e *opposto*, offrendo un criterio utile a individuare le condotte che, violando i valori fondanti dell'ordine costituzionale, risultano intrinsecamente incompatibili con l'istituto del segreto di Stato.

Più specificamente, nel contesto della sentenza 24 maggio 1977, n. 86, già oggetto di approfondita analisi, la Corte costituzionale ha affrontato un passaggio argomentativo di particolare rilevanza.

Una volta identificati nella sicurezza esterna e interna dello Stato gli unici «supremi, imprescindibili interessi dello Stato» in grado di giustificare il ricorso al segreto di Stato, la Corte ha escluso con fermezza la possibilità di *allegare* il segreto per *ostacolare* l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale²⁸.

Il perentorio passaggio argomentativo, lungi dal rappresentare un mero dato peregrino, risultava strettamente connesso alla specifica fattispecie sottoposta al vaglio costituzionale, relativa all'impiego del segreto militare per ostacolare l'accertamento di una grave ipotesi di condotta eversiva. L'espressione utilizzata dalla Corte per escludere l'opponibilità del segreto

²⁷ Sul problema che qui presentiamo v., su tutti, la tripartizione elaborata da P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 111 ss. e 235 ss.

²⁸ «Mai il segreto potrebbe essere allegato per impedire l'accertamento di fatti eversivi dell'ordine costituzionale», sent. 24 maggio 1977, n. 86, cons. in dir. n. 5, cit. Il principio – che esprime oggi un limite immanente in materia – è stato poi ripreso da sentt. 10 aprile 1998, n. 110; 3 aprile 2009, n. 106 e 23 febbraio 2012, n. 40. Il ragionamento della Corte si è avvalso di una locuzione volutamente generica, che risulta inidonea a definire una fattispecie criminosa conforme all'art. 25, co. 2, Cost. Tale espressione delinea unicamente una «ampia ipotesi preclusiva» dell'apposizione del segreto di Stato, intesa a tutelare i supremi e imprescindibili interessi dello Stato-comunità – e non dello Stato-persona – e, conseguentemente, anche a salvaguardare i diritti umani inviolabili. Precisa questo aspetto A. PACE, *La Corte di cassazione e i “fatti eversivi dell'ordine costituzionale”*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 584 (corsivi originali). Secondo l'A., il concetto di “fatti eversivi dell'ordine costituzionale” non identifica, né pretende di identificare, specifiche fattispecie criminose nominativamente individuate da contestare all'imputato. Quando fu emessa la sent. 24 maggio 1977, n. 86, non esisteva difatti alcuna fattispecie normativa identificabile nei termini in questione. Di conseguenza, la Corte, non potendo riferirsi a una disciplina inesistente, non ha subordinato l'efficacia del proprio *dictum* alla futura previsione di specifiche fattispecie di reato.

rispetto all'accertamento di fatti lesivi dell'ordine costituzionale deve, quindi, essere letta e compresa nel contesto di tale circostanza specifica.

Tale affermazione ha permesso di enucleare un principio essenziale nell'ambito della disciplina del segreto di Stato: la non segretabilità dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale, conferendo un limite ontologico e imprescindibile all'opposizione del segreto stesso.

Da quanto stabilito dai giudici costituzionali emerge un duplice ordine di limiti. Da un lato, il segreto non può riguardare episodi di eversione dell'ordine costituzionale; dall'altro, non è ammissibile che, pur riferendosi a vicende di natura diversa, esso impedisca l'accertamento processuale di condotte mirate a destabilizzare le fondamenta della Repubblica. La Corte costituzionale ha trattato questi due aspetti in maniera distinta, utilizzando termini quali "allegazione" e "accertamento" per riferirsi specificamente a *dinamiche interne al processo penale*. In tal modo, la Corte ha inteso chiarire che il segreto, anche se legittimamente apposto, non può diventare uno strumento per sottrarre determinate condotte al vaglio della giurisdizione²⁹.

La Corte, quindi, nel tracciare i contorni oggettivi del nuovo istituto del segreto di Stato, posto a salvaguardia dei valori primari dello Stato-comunità, ha enunciato il *limite materiale intrinseco* di non poter mai essere opposto a copertura dell'organizzazione di mutamenti dell'assetto politico-istituzionale concepiti al di fuori del quadro costituzionale.

Dal fondamentale segmento argomentativo dianzi riportato emerge che secondo il Giudice delle leggi vi possono essere alcuni fatti, di rilievo penale, idonei a scardinare l'ordine costituzionale. In tale contesto, usando la logica tipica dell'argomentazione giuridico-costituzionale che pone a raffronto più valori costituzionali, la Corte ha stabilito che, al concretizzarsi di tali "fatti", non può farsi luogo a segreti di nessun tipo. Per la prima volta, quindi, sacrificando l'interesse alla sicurezza dello Stato, la Corte costituzionale ha delineato un divieto assoluto di segretazione quale limite alla potestà dell'Esecutivo.

Sin dal primo arresto costituzionale in materia, appare ben chiaro che, sebbene il ricorso al segreto di Stato sia normativamente considerato legittimo allo scopo di presidiare esigenze ritenute meritevoli di tutela, tale prerogativa governativa non comporta che per esigenze di sicurezza statale si possa avallare, sotto lo scudo della segretezza, la distorsione della tenuta istituzionale dello Stato.

2.3 (Segue) ...nella L. 24 ottobre 1977, n. 801

In conformità con le indicazioni della Corte costituzionale, il Legislatore, con la L. 24 ottobre 1977, n. 801³⁰, ha provveduto, in breve tempo, a trasporre in un apparato normativo la sentenza 24 maggio 1977, n. 86, anche nella parte relativa all'esclusione dall'area del segreto di Stato dei «fatti eversivi dell'ordine costituzionale».

L'intervento normativo menzionato, nel promuovere un intento di trasparenza, sulla falsariga del modello tedesco, ha quindi delineato nell'art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977 n. 801,

²⁹ Riassume bene la delicata questione emersa in sede di contenzioso costituzionale C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, cit., p. 253.

³⁰ Sin dalla normativa del 1977, quindi, il Legislatore ha ratificato un giudizio di valore sociale che non riconosceva come finalizzati al perseguimento e alla tutela della sicurezza dello Stato comportamenti che in sé fossero distruttivi della stessa esistenza e sopravvivenza dello Stato.

una norma di natura *sostanziale*, a tenore della quale «[in] nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale»³¹.

Si fa riferimento, in proposito, alla richiamata *species* di segreto costituzionalmente illegittimo.

In chiave teleologico-funzionale, la collocazione della norma contribuisce in modo significativo a confermare il carattere vincolato e non assoluto della potestà di segretazione attribuita all'Esecutivo. Inoltre, sotto il profilo della tutela degli interessi strettamente connessi al sistema costituzionale, essa attribuisce una peculiare rilevanza e intensità al rapporto tra Governo e Parlamento nell'esercizio di tale potestà³².

Sotto il profilo della definizione oggettiva del segreto, la precisazione legislativa operata con il capoverso dell'art. 12 è stata variamente accolta dalla dottrina più eminente.

Se una parte (minoritaria) della dottrina si è mostrata favorevole alla specificazione del comma 2³³, un'altra corrente, più rigorosa, ha sollevato talune riserve al riguardo.

Da un lato, si è sostenuto che il capoverso dell'art. 12, pur rappresentando una prima presa di posizione del Legislatore – «finora agnostico sul punto» – rispetto alla problematica del segreto illegale, ha costituito, in verità, «un passo assai timido»³⁴. In definitiva, si tratterebbe soltanto dell'«estrinsecazione di un principio» che, per ragioni facilmente intuibili, doveva considerarsi «già implicito» anche sotto il regime normativo precedente³⁵.

Secondo altri autori, si è trattato di una «precisazione a rigore pleonastica», poiché fatti di tale natura non avrebbero potuto in alcun modo rientrare nell'ambito protetto dal segreto, dove il bene primariamente tutelato è proprio l'ordine costituzionale. Tuttavia, ciò non ne ha ristretto la rilevanza: sebbene la precisazione non ha aggiunto nulla di nuovo alla definizione normativa del segreto contenuta nel comma 1, essa riveste una significativa valenza eminentemente politica, poiché esprime l'intento legislativo di operare una decisa svolta rispetto a un passato

³¹ Sull'unico caso noto di conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato con riferimento al previgente art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801, si veda ord. Trib. Firenze, 24 ottobre 1985, in *Foro it.*, 1986, p. 98. Nel corso di un procedimento penale avente a oggetto il reato di strage (art. 285 c.p.), il Giudice istruttore aveva sollevato il predetto conflitto ritenendo che «questa autorità giudiziaria non ritiene che a essa sia opponibile, nelle vigenze del secondo comma dell'art. 12 della legge, alcun tipo di segreto di Stato», nel caso di specie sulle fonti informative e su varia documentazione dei Servizi di informazione. Il Giudice aveva basato questa posizione sul principio secondo cui «... è sistema generale che quando si comprometta, [...], l'ordine costituzionale e quindi la vita medesima dello Stato non sussistano segreti di alcun genere». Il ricorso venne dichiarato inammissibile da Corte cost., ord. 12 dicembre 1986, n. 259, in *Giur. cost.*, 1986, p. 2163 ss. Alcune note critiche sull'ordinanza di inammissibilità in E. PALICI DI SUNI, *Conflitto tra poteri e segreto di Stato: una decisione di inammissibilità che solleva nuovi interrogativi*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 329 ss.

³² I titolari della potestà di segretazione, nei casi previsti dall'art. 12, co. 2, sono gravati da un dovere qualificato di denuncia, e non di occultamento. L'esplicita affermazione del divieto, pertanto, si configura come una riaffermazione del carattere vincolato e non discrezionale del potere di apposizione del segreto. Ricostruisce in questi termini la *ratio* della norma S. LABRIOLA, voce *Segreto di Stato*, cit., p. 1031.

³³ Cfr. G. CONSO, *Un controllo democratico per il «segreto di Stato»*, in *Stampa sera*, 24 ottobre 1977, che ravvisa nell'intervento legislativo «l'aspetto più apprezzabile dell'intera normativa». V. anche A. BOZZI, *La nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Giust. pen.*, 1978, p. 123.

³⁴ Così, criticamente, P. PISA, *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, cit., p. 56. L'A., in altra sede, nel valutare positivamente la presa di posizione del Legislatore, attribuisce alla previsione una «funzione meramente chiarificatrice», non potendosi supporre che illeciti di tale gravità godano di una protezione giustificabile soltanto in funzione di interessi di segno opposto, ossia la tutela delle istituzioni democratiche. Testualmente, ID, voce *Segreti di Stato (diritto penale)*, cit., p. 30.

³⁵ In tal senso, si veda S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., p. 91, il quale sottolinea come la norma, comunque, attui principi costituzionali predisposti a tutela del sistema costituzionale, rimuovendo ostacoli all'esplicazione delle funzioni di garanzia tipicamente previste dall'ordinamento.

in cui si era addensato il sospetto che lo strumento del segreto di Stato potesse essere impiegato, anziché quale strumento costituzionalmente necessario per soddisfare le esigenze di autoconservazione dell'assetto politico-istituzionale dello Stato, per impedire l'accertamento di gravi condotte di reato, volte a mettere in pericolo gli stessi interessi alla cui tutela è finalizzato il segreto³⁶.

Il bene giuridico tutelato in via prioritaria attraverso lo strumento del segreto di Stato – come risulta emergere da tale laconico passaggio normativo *ex art. 12, co. 2* – è proprio l'«ordine costituzionale»³⁷ posto «a repentaglio con metodi violenti ed illegali»³⁸.

Si è già fatto presente che l'illegittima apposizione della segretezza governativa per celare fatti illeciti di particolare gravità è stata avvertita, sebbene apoditticamente, già in epoca risalente dalla dottrina penalistica.

Tuttavia, è all'indomani dell'entrata in vigore della L. 24 ottobre 1977, n. 801 che la locuzione «*fatti eversivi dell'ordine costituzionale*», di cui al capoverso dell'art. 12 è stata oggetto di maggiore attenzione degli studiosi e variamente interpretata.

In questa sede, non potendo dare conto di tali ricostruzioni esegetiche³⁹, secondo una prima approssimazione si può ritenere, per il momento, che il divieto assoluto di apposizione del segreto di Stato di cui all'art. 12, co. 2, vada oltre la mera tutela delle istituzioni poste dalla Costituzione repubblicana a fondamento dello Stato democratico, come sostenuto dalle ricostruzioni dottrinali medesime.

Difatti, l'oggetto della tutela previsto dalla norma, rappresentato dall'«ordine costituzionale», si connota per una portata significativamente più ampia – come si avrà modo di precisare in seguito – rispetto ai beni costituzionali dell'ordinamento giuridico interno e internazionale delineati nel comma 1, includendo in sé anche i diritti e le libertà fondamentali di indole costituzionale⁴⁰.

La locuzione citata allora persegue, nell'ottica della sentenza 24 maggio 1977, n. 86 e nella L. 24 ottobre 1977, n. 801, lo scopo di qualificare come “fatti eversivi dell'ordine costituzionale” le più disparate fattispecie di reato che in sede interpretativa siano ritenute

³⁶ Sono di questa opinione V. GREVI, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normative e questioni ancora aperte*, cit., p. 77 e P. BARILE, *Democrazia e segreto*, cit., p. 38. Più di recente anche C. BONZANO, voce *Segreto*, XI) *Tutela processuale del segreto di Stato*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXVIII, 2001, p. 8.

Dal dibattito parlamentare relativo alla riforma del 1977 emergeva chiaramente che l'intervento normativo introdotto con il capoverso dell'art. 12 fosse ritenuto «indispensabile». In tal senso, si possono richiamare i riferimenti ai lavori preparatori, nei quali erano stati denunciati episodi che gettavano ombre sulla gestione concreta del segreto di Stato, sia da parte dei responsabili dei Servizi di informazione, sia, talvolta, dalla stessa Autorità di Governo, in relazione a tentativi di eversione politico-istituzionale. Un richiamo ai lavori preparatori della Legge con riferimento all'art. 12, co. 2 si ha esaurientemente in V. GREVI, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normative e questioni ancora aperte*, cit., p. 77, note 139 e 141.

³⁷ Ricostruisce nei termini suddetti la norma V. GREVI, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normativa e questioni ancora aperte*, cit., p. 77.

³⁸ S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit., p. 91.

³⁹ Sul punto, nella dottrina di settore, v. i contributi di S. LABRIOLA, voce *Segreto di Stato*, cit., p. 1031; V. VEUTRO, *Rilevanza della illegalità nel segreto di Stato*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Ugo Pioletti*, Milano, 1982, p. 683 ss.; E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 42; R. MINNA, *Giudice penale e servizi segreti. Brevi note sullo stato della questione*, in *Quest. giust.*, 1985, p. 799 ss.

⁴⁰ A supporto di tale assunto, si richiama l'esplicito riferimento della Corte costituzionale, nella sentenza 24 maggio 1977, n. 86, al collegamento tra la disciplina del segreto di Stato e i valori propri dello Stato-comunità, implicando così un richiamo anche ai diritti individuali dei singoli cittadini, riconosciuti dall'ordine costituzionale.

suscettibili di pregiudicare il nucleo fondamentale dei valori costituzionali facenti capo alla persona umana.

Merita poi di essere sottolineato un elemento “selettivo” dell’espressione “fatti eversivi”.

Non ogni forma di conflitto con l’ordine costituzionale può essere considerata sufficiente a far decadere l’esigenza di tutela assicurata dal segreto di Stato. Si impone, infatti, un bilanciamento fra la gravità della violazione e l’intensità dell’interesse alla segretezza: soltanto quando, in tale ponderazione, la prima sovrasta la seconda, si determina un capovolgimento degli equilibri, imponendo che la notorietà prevalga sulla segretezza⁴¹.

Occorre infine osservare che il divieto di apposizione non si limita alle notizie segrete, ma si estende altresì a quelle riservate. Notoriamente, sebbene, per queste ultime, sia necessaria un’espressa manifestazione di volontà da parte dell’Autorità politico-amministrativa, gli ambiti di interesse suscettibili di tutela restano circoscritti ai medesimi settori che delineano il perimetro delle notizie segrete in senso stretto⁴².

2.4 (Segue) ...nella L. 3 agosto 2007, n. 124

Il percorso di approfondimento scientifico sul delicato tema del segreto di Stato illegale è continuato a trent’anni dall’elaborazione della normativa del 1977, con l’emanazione della L. 3 agosto 2007, n. 124, e con il più recente formante giurisprudenziale costituzionale e di legittimità relativo alla vicenda *Abu Omar*, di cui daremo conto nel paragrafo immediatamente a seguire.

Come precisato a più riprese nel corso dell’indagine svolta, il nuovo impianto legislativo circoscrive l’ambito sostanziale di operatività del segreto di Stato in duplice modo.

Anzitutto, lo ammette se finalizzato esclusivamente al presidio dei rilevanti interessi istituzionali specificamente individuati dall’art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124.

In secondo luogo, ai sensi dell’art. 39, co. 11, pone importanti limiti all’attività di segretazione di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In questa fase dello studio, di assoluta rilevanza⁴³ risulta quindi l’art. 39, co. 11, nell’ambito del quale si tipizzano i fatti che rimangono estranei alla protezione assicurata dal segreto. Si prevede, difatti, che «*[i]n nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell’ordine costituzionale o a fatti costituenti i delitti di cui agli articoli 285, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale*»⁴⁴.

Appare evidente che, in siffatte ipotesi, è proprio la divulgazione della notizia a contribuire alla protezione degli stessi interessi fondamentali della comunità statale, di norma tutelati dall’operare del segreto di Stato.

⁴¹ Una lucida disamina della questione in V. VEUTRO, *Rilevanza della illegalità nel segreto di Stato*, cit., p. 690 s.

⁴² Per i dovuti approfondimenti sul tema v. P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 114 ss.

⁴³ Un’autorevole dottrina costituzionalistica (G.M. SALERNO, *Il segreto di Stato tra conferme e novità*, cit., p. 69) ha tuttavia ritenuto la previsione in esame di dubbia utilità e di discutibile legittimità costituzionale. Secondo l’A. non si vede sulla base di quale ragione di ordine costituzionale, ai fini o meno del mantenimento del segreto di Stato, talune fattispecie penali siano state distinte da altri reati di non inferiore allarme sociale. Tale differenziazione, che comporta conseguenze processuali significativamente diverse per i soggetti eventualmente coinvolti nelle relative condotte, sembra priva di una giustificazione adeguata e rischia di tradursi – secondo tale dottrina – in una violazione del principio di eguaglianza.

⁴⁴ Si tratta delle fattispecie di «*devastazione, saccheggio e strage*», di «*associazioni di tipo mafioso anche straniere*», di «*scambio elettorale politico-mafioso*» e di «*strage*».

Da un punto di vista *quantitativo*, è pure utile segnalare che l'ultimo comma dell'art. 39 della legge di riforma del 2007 ha previsto un esemplificativo allargamento dei delitti eccettuati dall'area di protezione del segreto di Stato⁴⁵. Diversamente dalla normativa del 1977 – secondo cui il segreto non poteva investire gli atti, i documenti, le notizie, le attività o le cose relativi ai *sol*i fatti eversivi dell'ordine costituzionale⁴⁶ –, nel nuovo dettato normativo il limite negativo concerne anche i delitti di terrorismo interno e internazionale (artt. 270-bis-270-septies c.p.)⁴⁷ e di eversione dell'ordine costituzionale, nonché i reati di associazione per delinquere di stampo mafioso e di strage politica e comune.

L'apposizione viene quindi impedita non soltanto in ordine ai fatti eversivi dell'ordine costituzionale, ma anche per quelli che, pur estranei alle dinamiche dell'eversione politica, vi siano comunque collegati.

La formulazione della disposizione merita una precisazione⁴⁸.

Sotto il profilo della tecnica legislativa, di primo acchito desta difatti qualche perplessità la menzione dell'art. 285 c.p., soprattutto considerando che è stata esclusa la legittimità del segreto di Stato per qualsiasi fatto riconducibile ai fatti di terrorismo o all'eversione dell'ordine costituzionale.

È bene avvertire che la fattispecie delineata dall'art. 285 c.p., strutturalmente congegnata come delitto di attentato, punisce chiunque commetta un fatto finalizzato a provocare devastazione, saccheggio o strage nel territorio dello Stato, «*allo scopo di attentare alla sicurezza dello Stato*», in ciò distinguendosi dai reati-base previsti agli artt. 419 e 422 c.p.⁴⁹.

⁴⁵ Difatti, il previgente art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801, non attribuiva rilevanza ai segreti costituzionalmente illegittimi diversi da quelli relativi a fatti eversivi dell'ordine costituzionale. Talune indicazioni favorevoli all'estensione dei limiti all'apposizione del segreto di Stato al di là dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale si hanno già nelle precise riflessioni di L. FIORAVANTI, *Profili penali dei pubblici segreti*, cit., p. 44, la quale auspicava un allargamento del raggio operativo dell'esclusione del segreto con riferimento alle notizie concernenti i reati commessi con abuso dei poteri da parte degli agenti dei Servizi di informazione.

⁴⁶ In altre parole, il divieto di apposizione operava solo in caso di coincidenza fra il fatto coperto dal segreto e quello eversivo.

⁴⁷ Propende per un'interpretazione estensiva della norma, comprensiva anche dei reati in materia di terrorismo internazionale, G. SALVI, *Interpretazione estensiva della fattispecie*, in *Guida dir.*, 2007, p. 73. Conformemente, G. GRASSO, *Sub art. 256 c.p.*, cit., p. 1004. Peraltro, si segnala che l'espressa menzione dei fatti di terrorismo accanto a quelli di eversione è divenuta pleonastica da quando l'art. 270-sexies c.p. ha arricchito la tradizionale definizione di terrorismo con elementi propri della finalità eversiva e sovversiva. Al riguardo, lamentano la mancanza di coordinamento fra l'esclusione per fatti di terrorismo e il dettato dell'art. 270-sexies c.p. A. PECCIOLI, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, cit., p. 20. Nell'ambito dei «delitti contro la personalità dello Stato», i tre elementi subiettivi non conservano più una sfera di applicazione autonoma, ma rappresentano modalità diverse attraverso le quali può concretizzarsi la finalità di terrorismo. Ciò comporta un'estensione della portata applicativa di quelle fattispecie criminose che, in passato, consideravano esclusivamente rilevante tale finalità, escludendo invece quella di eversione dell'ordine costituzionale. Sulla finalità di terrorismo ex art. 270-sexies c.p. ci limitiamo qui solo a segnalare alcuni utili riferimenti bibliografici: A. VALSECCHI, *La definizione di terrorismo dopo l'introduzione del nuovo art. 270 sexies c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 1103 ss.; M.O. MANTOVANI, *Le condotte con finalità di terrorismo*, in R.E. KOSTORIS, R. ORLANDI (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, 2007, p. 77 ss.; L.D. CERQUA, *Sulla nozione di terrorismo internazionale*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 1580 ss.; F. VIGANÒ, *La nozione di "terrorismo" ai sensi del diritto penale*, in F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni "individuali" del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010, p. 193. Ricostruisce accuratamente la finalità di terrorismo ed eversione P.L. VIGNA, *La finalità di terrorismo ed eversione*, Milano, 1981, p. 19 ss.

⁴⁸ Accoglie positivamente la formulazione delle esclusioni nella fattispecie T. PADOVANI, *Il diritto penale del nemico*, cit., p. 130.

⁴⁹ Può richiamarsi, sul punto, la sentenza emessa su c.d. «caso Cospito» (Cass. pen., Sez. II, 11 ottobre 2022, n. 38184, in *Cass. pen.*, 2023, p. 2195 ss.): «il delitto di strage "politica" di cui all'art. 285 cod. pen. si differenzia da quello di strage "comune" di cui all'art. 422 cod. pen. in quanto, per la configurabilità del primo, è richiesto il

Che tale delitto, sia sul piano oggettivo che soggettivo, rientri tra quelli eversivi dell'ordine costituzionale, sembra indiscutibile, rendendo la sua esplicita menzione – *prima facie* – potenzialmente superflua. Tuttavia, non si può ignorare come la coscienza collettiva abbia maturato una particolare sensibilità verso le tragiche esperienze delle stragi. In questo contesto, è comprensibile la scelta di conferire a tale fattispecie un risalto ulteriore e specifico, anziché considerarla implicitamente inclusa tra i fatti eversivi, rispondendo così a un'esigenza simbolica e comunicativa di maggior rilievo.

Segnaliamo poi che in epoca antecedente al *novum* legislativo del 2007, una prima presa di posizione del Legislatore in materia di non opponibilità del segreto di Stato in relazione a fatti eversivi dell'ordine costituzionale, si era avuta con la legge istitutiva della Commissione parlamentare antimafia, emessa con specifico riferimento ai «*fatti di mafia, di camorra e di altre associazioni criminali similari*»⁵⁰.

In essa, *apertis verbis*, si sancisce che i fatti di mafia, camorra e altre associazioni criminali similari, in quanto qualificabili come fatti eversivi dell'ordine costituzionale, non possono in alcun caso beneficiare del “privilegio” dell'opponibilità del segreto di Stato in sede di audizioni o testimonianze. Tale esclusione sembra quindi giustificata dalla potenziale forza distruttiva di tali condotte illecite, soprattutto quando realizzate per il tramite di infiltrazioni in strutture politiche dello Stato⁵¹.

La previsione espressa dei «*fatti*» per i quali il segreto non trova applicazione costituisce un valido strumento interpretativo per qualificare le indicazioni positive stabilite dall'art. 39, co. 1. Tale previsione non solo rafforza la natura sostanziale del segreto, ma sottolinea che l'esclusione opera non solo in fase successiva, quando il segreto viene opposto in sede processuale ai sensi dell'art. 204 c.p.p., ma anche fin dall'origine, influenzando sul momento stesso in cui il segreto viene apposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri⁵².

Un punto che appare ben chiaro è che, ragionando *a contrario*, si giunge a confermare definitivamente il principio secondo cui il segreto di Stato può estendersi anche a fatti penalmente illeciti, salvo l'esclusione delle gravi ipotesi precedentemente richiamate⁵³.

dolo subspecifico (fine motivo), che connette l'azione all'intento finalistico dell'agente di recare offesa alla compagine statale, intesa come lesione anche alla personalità giuridica dello Stato, mentre, nel secondo, il fine specifico è costituito dall'intenzione di uccidere private persone». Nella dottrina penalistica, il c.d. “dolo subspecifico”, che giustifica la ben diversa collocazione topografica dell'art. 285 rispetto alle due fattispecie comuni, consiste nello scopo di attentare alla sicurezza (esterna e interna) dello Stato, intesa come forma, organizzazione, forza e prosperità dello stesso. In questo senso, già prima, v. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 517.

⁵⁰ L. 1 ottobre 1996, n. 509 («Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari»).

⁵¹ Cfr. art. 3, co. 2, L. 1 ottobre 1996, n. 509: «[...] [i]n nessun caso per i fatti di mafia, di camorra e di altre associazioni criminali similari, costituendo essi fatti eversivi dell'ordine costituzionale, può essere opposto il segreto di Stato».

⁵² In altri termini, ciò che ontologicamente non può costituire oggetto del segreto di Stato, non può fare il suo ingresso nel processo penale. Cfr. G. SALVI, *Interpretazione estensiva della fattispecie*, cit., p. 73, cui rinviamo anche per l'analisi di talune eventuali problematiche di ordine processuale che potrebbero originare dall'applicazione di tale normativa sostanziale. Sulla dialettica apposizione (extra-processuale)-opposizione (endo-processuale), su cui non ci soffermiamo ulteriormente, v. ID, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, cit., p. 3759 ss. e C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, cit., p. 252 ss.

⁵³ Così, Trib. Milano, G.u.p., 28 giugno 2010, n. 1229, cit. in C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, cit., p. 250.

Ne deriva che, nei casi di eventuale copertura dei gravi fatti di reato individuati dall'art. 39, co. 11, L. 3 agosto 2007, n. 124, il segreto viola la propria essenza, divenendo costituzionalmente illegittimo⁵⁴.

In tal modo, la nozione generale di «fatti [...] eversivi dell'ordine costituzionale» funge da clausola di salvaguardia, un «controlimite»⁵⁵ applicabile al potere di apporre e di opporre il segreto di Stato.

In definitiva, esclusa, nei casi descritti, la legittima apposizione, il segreto risulta dunque inopponibile sul versante processuale, con piena soddisfazione dell'interesse della collettività all'accertamento del reato e alla piena esplicazione della funzione giurisdizionale.

2.5 (Segue) ...e nei più recenti arresti giurisprudenziali in materia di segreto di Stato

L'occasione per sciogliere il nodo interpretativo riguardante l'esatta perimetrazione dei «fatti eversivi dell'ordine costituzionale» si è presentata nell'ambito della sentenza della Corte costituzionale 3 aprile 2009, n. 106⁵⁶, afferente a uno dei due giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato⁵⁷ relativo all'*affaire Abu Omar*⁵⁸.

Anzitutto, com'è ormai noto, l'istituto del segreto di Stato opera fisiologicamente per la protezione dei gangli vitali della Repubblica democratica e potrebbe mai essere apposto, e opposto in sede processuale, per finalità in contrasto con i valori fondamentali – quali la dignità

⁵⁴ Di una «abnorme figura di “c.d. segreto costituzionalmente illegittimo”» parla condivisibilmente F. RAMACCI, *Segreto di Stato, salus rei publicae e «sbarramento» ai p.m.*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 1019.

⁵⁵ L'espressione è di G. CAMPANELLI, *Sub art. 39, L. 3.8.2007 n. 124 (sicurezza e segreto di Stato)*, cit., p. 829 s.

⁵⁶ In *Giur. cost.*, 2009, p. 951 ss., con note di F. RAMACCI, *Segreto di Stato, salus rei publicae e «sbarramento» ai p.m.*; A. ANZON DEMMING, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*; V. FANCHIOTTI, *Il gusto (amaro) del segreto*.

⁵⁷ Sentenza resa nei sei giudizi riuniti per conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato insorti tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, l'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, anche in funzione di Giudice dell'udienza preliminare, ed il Tribunale di Milano, Giudice monocratico della IV sezione penale.

⁵⁸ Tale vicenda giudiziaria ha rappresentato il caso più noto a livello internazionale in cui l'abuso dell'istituto del segreto di Stato da parte del potere politico ha impedito il pieno dispiegarsi della giurisdizione pur di fronte a una eclatante violazione dei diritti umani. Com'è noto, nel 2003, a Milano, l'imam Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar veniva rapito *manu militari* da parte di agenti della CIA (variamente coadiuvati da cittadini italiani appartenenti al SISMI e al ROS Carabinieri) i quali lo traducevano dapprima presso la base militare aeronautica NATO di Aviano, poi presso la base NATO di Ramstein e, successivamente, in Egitto, per esservi interrogato con strumenti di tortura, onde verificarne l'appartenenza a gruppi terroristici. A partire da tali fatti, si è innestata una intricata *querelle* giudiziaria, diplomatica e politica nota per il complesso *iter* processuale iniziato nel 2005 con indagini condotte dalla Procura della Repubblica di Milano e proseguito fino al 2014 con il passaggio in giudicato di sentenze di condanna nei confronti di un certo numero di imputati e di non luogo a procedere per altri imputati a seguito di plurime pronunce del Tribunale e della Corte d'Appello di Milano nonché della Corte di Cassazione. Incidentalmente, la Corte costituzionale, per ben due volte (sentt. 3 aprile 2009, n. 106 e 13 febbraio 2014, n. 24), si è pronunciata con specifico riferimento all'opposizione del segreto di Stato da parte dell'Esecutivo italiano ai giudici penali del Tribunale di Milano. Conclusivamente, il quadro giudiziario è terminato il 23 febbraio 2016 con la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo (sent. *Nasr e Ghali c. Italia*): lo Stato italiano convenuto è stato severamente condannato in quanto coinvolto in un'operazione di *extraordinary rendition* ideata dal governo statunitense e perpetrata sul territorio italiano mediante un'azione concertata tra CIA e SISMI. Per una completa ricostruzione critica dei giudizi interni – di legittimità e costituzionali – e del giudizio in sede sovranazionale si veda, su tutti, T. SCOVAZZI, *Segreto di Stato e diritti umani: il sipario nero sul caso Abu Omar*, in *Dir. um. dir. int.*, 2016, p. 157 ss.

umana – riconosciuti dall’assetto personalistico-solidaristico della Costituzione repubblicana e, secondo una prospettiva multilivello, dalla *Convenzione europea dei diritti dell’uomo*⁵⁹.

Tale puntualizzazione, lungi dall’apparire un dato meramente peregrino, è funzionale, in questa sede, all’inquadramento dell’episodio ai danni di Abu Omar, che si colloca, nell’ambito del diritto internazionale, nella distorta prassi delle cc.dd. “*extraordinary renditions*”.

Tornando brevemente al giudizio costituzionale, tra le diverse questioni di diritto sollevate, si poneva il delicato problema di stabilire se, ai sensi dell’art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801⁶⁰, fosse legittima l’opposizione del segreto di Stato da parte dell’Esecutivo italiano ai giudici penali procedenti del Tribunale di Milano riguardo agli eventuali rapporti di *intelligence* intercorsi tra il SISMI e la CIA, strettamente connessi alla sparizione di Abu Omar⁶¹.

In tale contesto, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano sosteneva con fermezza che il Presidente del Consiglio dei Ministri non avrebbe potuto legittimamente apporre il segreto su notizie, atti e documenti relativi al sequestro di persona. La condotta oggetto del giudizio, infatti, configurabile come una sparizione forzata nell’ambito delle consegne straordinarie a fini di tortura per interrogatori, risultava manifestamente incompatibile con i principi supremi dell’ordinamento italiano, in particolare con le norme costituzionali poste a tutela dei diritti inviolabili della persona.

Più specificamente, secondo la Procura, il sequestro di persona oggetto di istruttoria penale avrebbe integrato un fatto dotato di carica eversiva rilevante ai sensi dell’art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801, e pertanto non avrebbe potuto subire alcun limite di accertamento in sede processuale.

La Corte costituzionale, al contrario, ha raggiunto conclusioni diametralmente opposte a quelle avanzate dalla Procura milanese, adottando una definizione maggiormente restrittiva dei “fatti eversivi” e annoverando tra questi solo quelle condotte altamente lesive del bene giuridico «personalità dello Stato»⁶².

Il convincimento della Consulta si è fondato su due argomenti: anzitutto, il rilievo assegnato alla qualificazione giuridica del rapimento, che è contestato in imputazione come «*sequestro di*

⁵⁹ Dalla giurisprudenza di Strasburgo emerge, in particolare, che il segreto non può essere apposto se esso comporta e agevola la violazione, anche ostacolandone la tutela giudiziaria, di quei diritti il cui riconoscimento assicura la protezione della dignità umana. Notoriamente, in seno alla CEDU si rinvencono taluni diritti per i quali nessuna limitazione è consentita, neanche nei casi di grave pregiudizio per la sicurezza nazionale: si tratta dei diritti sanciti dagli artt. 2, 3, 5, 6 e 9. Per maggiori ragguagli v. *retro*, cap. I, par. 3.1, nota 66.

⁶⁰ Nel periodo di tempo che ha interessato i vari conflitti di attribuzione sollevati (2007-2008), si è inserito il varo della L. 3 agosto 2007, n. 124. Le questioni affrontate dalla Corte costituzionale nella statuizione 3 aprile 2009, n. 106, pronunciata a seguito della riunione dei ricorsi, pertanto, hanno avuto a oggetto anche l’interpretazione di disposizioni contenute nella “nuova” normativa del 2007, tra le quali l’art. 39.

⁶¹ Il rapimento in questione configura senz’altro una gravissima violazione della libertà personale, in spregio all’art. 13 Cost., di un cittadino straniero presente in Italia con lo *status* di rifugiato politico. Tale condotta criminosa suscita, in aggiunta, un oggettivo senso di indignazione, essendo tale *extraordinary rendition* finalizzata a estorcere informazioni ad Abu Omar mediante metodi inumani sulla presunta affiliazione a cellule jihadiste, ripudiati dalle tavole di valori interne e internazionali. In tal caso, a ben vedere, a subire un grave pregiudizio non sono soltanto i diritti inviolabili della persona, ma i principi cardine su cui si fonda il potere di repressione penale, i metodi di accertamento della verità e le stesse prerogative dell’Autorità giudiziaria. Lo ritiene opportunamente S. CARNEVALE, *La nuova disciplina del segreto di Stato alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Leg. pen.*, 2010, p. 241.

⁶² Un fatto eversivo dell’ordine costituzionale – secondo la sent. 3 aprile 2009, n. 106, cons. dir. n. 8.5 – è «rappresentato dalla sua necessaria preordinazione a sovvertire l’ordine democratico o le Istituzioni della Repubblica, ovvero a recare offesa al bene primario della personalità internazionale dello Stato».

persona» semplice di cui all'art. 605 c.p., e non come «*sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione*» ex art. 289-bis c.p.⁶³; in secondo luogo, l'adesione a un'interpretazione tradizionale della finalità eversiva, considerata integrata esclusivamente da condotte palesemente violente, finalizzate a «sovvertire l'ordinamento costituzionale» e a «travolgere l'assetto pluralistico e democratico dello Stato disarticolandone le strutture, impedendone il funzionamento o deviandolo dai principi fondamentali che costituiscono l'essenza dell'ordinamento costituzionale»⁶⁴.

A conclusione di questo passaggio argomentativo, la Corte ha respinto ogni interpretazione alternativa dei «fatti eversivi», sostenendo che «un singolo atto delittuoso, per quanto grave, non è di per sé suscettibile di integrare un fatto eversivo dell'ordine costituzionale, se non è idoneo a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle Istituzioni democratiche».

All'indomani del giudizio costituzionale, parte della dottrina penalistica ha accolto le determinazioni della Corte, riconoscendo la correttezza dell'impianto argomentativo adottato. In linea con questa interpretazione si è ritenuto, difatti, che risulta impossibile ravvisare nel sequestro di persona, sia pure finalizzato alla traduzione e alla sottoposizione a tortura in altro Stato, il contenuto pregnante del fatto eversivo dell'ordine costituzionale il quale riguarda *solo lo Stato* e, in particolare, il bene primario della «personalità dello Stato», sia nell'aspetto dell'ordine democratico e delle istituzioni della Repubblica – c.d. «personalità interna» – sia in quello delle relazioni con gli altri Stati, c.d. «personalità internazionale»⁶⁵.

Tuttavia, l'assunto teorico della Corte costituzionale non pare convincere, specie per l'approccio notevolmente restrittivo sposato⁶⁶.

A questo proposito, è necessario richiamare le argomentazioni prospettate dalla Procura di Milano nel giudizio costituzionale, per sottolineare e condividere l'opzione teorica avanzata, la quale poggia, piuttosto, su un'interpretazione estensiva della nozione di «*fatti eversivi dell'ordine costituzionale*».

Siffatta nozione, quindi, includerebbe non solo i fatti politicamente eversivi *stricto sensu*, che integrano le gravi fattispecie di reato politico positivizzate tra i «Delitti contro la personalità

⁶³ A nostro avviso, la Corte ha adottato una prospettiva fortemente improntata al formalismo giuridico, poiché risulta singolare che abbia considerato vincolante, nelle sue valutazioni, la qualificazione giuridica del fatto attribuita dalla Procura della Repubblica di Milano.

⁶⁴ In tal senso, la Corte – a nostro avviso erroneamente – ha richiamato a supporto della tesi sostenuta quanto statuito da Cass. pen., Sez. I, 11 luglio 1987, n. 11382, in *Riv. pen.*, 1988, p. 892, pretendendo di identificare il compimento di fatti eversivi con il reato di associazione sovversiva di cui all'art. 270 c.p., oggetto della sentenza di legittimità richiamata. Più specificamente, la Corte costituzionale ha relegato quindi la configurazione dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale solamente a quelle condotte volte a sovvertire e a disarticolare la struttura dello Stato e a rovesciarne l'assetto democratico e, quindi, a quei casi in cui il capo di imputazione contenga l'espressa contestazione dell'aggravante introdotta con l'art. 1, co. 1, D.l. 15 dicembre 1979, n. 625, conv. con mod. L. 6 febbraio 1980, n. 15 («Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica») – oggi confluita, in forza dell'istituto della riserva di codice nella materia penale, nell'art. 270-bis.1, co. 1, c.p. – o la finalità di eversione rappresenti l'elemento costitutivo del delitto politico. Con riferimento a tale ultimo aspetto, questa finalità appare pressoché sempre associata ad attività terroristiche e di eversione politica, come nei casi di cui agli artt. 270-270-bis, 280 e 289-bis c.p., i quali, nella costruzione di ogni rispettiva fattispecie incriminatrice, richiamano, quanto alla configurabilità dell'elemento subiettivo del reato, la «*finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico*».

⁶⁵ È la lettura proposta da F. RAMACCI, *Segreto di Stato, salus rei publicae e «sbarramento» ai p.m.*, cit., p. 1018.

⁶⁶ Criticamente definito «*demodées*» da V. FANCHIOTTI, *Segreto di Stato e ragion di Stato: il caso Abu Omar e la Consulta*, in *Quest. Giust.*, 2009, p. 13.

dello Stato», in quanto diretti a disarticolare violentemente l'architettura politico-istituzionale dell'ordinamento statuale, ma anche i fatti lesivi dei «“principi supremi” del nostro ordinamento costituzionale, quali si andranno evolvendo nella giurisprudenza costituzionale in una con la sensibilità dei consociati»⁶⁷.

Ci si trova, quindi, dinanzi a un'esegesi della nozione di ordine costituzionale che, in altre parole, abbraccerebbe tutti quei valori sottesi ai diritti fondamentali dell'individuo, che la Corte costituzionale ha progressivamente qualificato e continuerà a qualificare come “supremi”.

Tale posizione teorica ha trovato avvallo nella giurisprudenza di legittimità, in una pronuncia articolata in materia di segreto di Stato, che si inserisce nella lunga serie di statuizioni interne riguardanti il caso *Abu Omar*. In questa sentenza, è stato stabilito con chiarezza che «[l']ordine costituzionale, a cui allude l'art. 39 comma 11, l. n. 124 del 2007 per vietare che su fatti eversivi di esso possa essere apposto il segreto di Stato, attiene a quei principi fondamentali che formano il nucleo intangibile destinato a contrassegnare la specie di organizzazione statale, cui si è voluto dar vita, e che sono contenuti, prevalentemente, nei primi cinque articoli della Costituzione, la cui norma chiave è quella prevista dall'art. 2, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili sia del singolo sia delle formazioni sociali»⁶⁸.

⁶⁷ Tale lettura, fermamente sostenuta dal Prof. Alessandro Pace, in qualità di avvocato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano nel giudizio costituzionale qui oggetto di disamina, può essere letta, con ampie e convincenti argomentazioni, in numerose opere dell'A. Basta qui il rimando ad A. PACE, *I «fatti eversivi dell'ordine costituzionale» nella legge 801 del 1977 e nella legge 124 del 2007*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. III, Bari, 2009, p. 1110 ss., spec. 1117 s. Per le adesioni a tale indirizzo interpretativo v. V. FANCHIOTTI, *Stato di diritto e ragion di Stato: il caso Abu Omar e la Consulta*, cit., p. 13; T. SCOVAZZI, *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni tra servizi informativi italiani e stranieri?*, in *Riv. dir. int.*, 2009, p. 983 ss.; A. MARI, *Segreto di Stato, la Corte costituzionale conferma la non conoscibilità degli “arcana imperii”*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 3943 s.; R. ORLANDI, *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2330; A. BARDUSCO, *Corte costituzionale e segreto di Stato: il caso Abu Omar*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, vol. I, Bari, 2012, p. 640 ss.; A. SPATARO, *Segreto di Stato e ricadute sulle indagini giudiziarie. Il caso Abu Omar*, in A. TORRE (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 41; A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 400 s.; M. BRUTTI, *Arcana imperii. Sulla genealogia del segreto*, in L. FORNI, T. VETTOR (a cura di), *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Torino, 2018, p. 203 s.

Il dibattito è vivace nella dottrina penalistica e costituzionalistica. Per talune serrate critiche avanzate a tale impostazione, v. F. RAMACCI, *Segreto di Stato, salus rei publicae e «sbarramento» ai p.m.*, cit., p. 1018 ss.; A. ANZON DEMMING, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, cit., p. 1032 s.; C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, cit., p. 250 s.; A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato* e M. PANZAVOLTA, *Vecchio e nuovo nella disciplina processuale del segreto di Stato*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, cit., pp. 13, 47 e 174 ss.; E. RINALDI, *Arcana imperii*, cit., p. 233 ss.

⁶⁸ Cass. pen., Sez. V, 29 novembre 2012, n. 46340, in *Dir. pen. cont.*, Archivio - 2010-2019, 4 dicembre 2012. Per un riferimento ai primi cinque articoli della Costituzione quale “contenuto” dell'ordine costituzione v., già prima, Cass. pen., Sez. I, 24 maggio 1984, n. 8552, in *Cass. pen.*, 1985, p. 2040; Cass. pen., Sez. VI, 2 novembre 2005, n. 2310, in *C.E.D. Cass.*, n. 233113-01. La sentenza n. 46340 si segnala per un'apprezzabile *actio finium regundorum* relativa ai concetti di “ordinamento” e “ordine” costituzionale. Difatti, nella norma processuale di cui all'art. 204, co. 1, c.p.p. il riferimento è ai «reati diretti all'eversione dell'ordinamento costituzionale». Diversamente, la disciplina sostanziale di cui all'art. 39, co. 11, L. 3 agosto 2007, n. 124 contiene il richiamo ai «fatti [...] eversivi dell'ordine costituzionale». Secondo i giudici di legittimità, i due termini – ordinamento e ordine costituzionale – non appaiono sovrapponibili, ma hanno, invero, un significato assai diverso, risultando ben più ampio il concetto di “ordine costituzionale” utilizzato dalla norma sostanziale. I «reati diretti all'eversione dell'ordinamento costituzionale», quindi, si riferiscono – secondo la Suprema Corte – «esclusivamente agli attentati agli organi di governo e rappresentanza previsti dalla Costituzione, dovendosi intendere per ordinamento la forma di governo, la struttura e la funzionalità degli organi istituzionali disciplinati dalla Costituzione».

In tal senso, quindi, gli imprescindibili interessi dello Stato-comunità correlati all'ordine costituzionale sono, secondo il ragionamento della Suprema Corte, che in questa sede ci si sente di condividere, quelli contenuti nei primi cinque articoli della Carta costituzionale i quali, com'è noto, delineano l'essenza più intima dell'ordinamento pluralistico e democratico.

In ogni caso, sia che la nozione attenzionata nei paragrafi che precedono venga limitata alla salvaguardia dell'unità fisica dello Stato democratico e delle sue istituzioni costituzionali, sia che essa si estenda alla tutela fondamentali diritti costituzionali della persona, rimane immutata la conseguenza processuale che i fatti eversivi dell'ordine costituzionale non possono, né devono «mai essere sottratti alla cognizione del giudice e non possono mai ostacolare l'acquisizione della prova nel processo penale»⁶⁹.

2.6 Rilievi comparatistici. Le intersezioni con la disciplina dell'illegale Staatsgeheimnis nel codice penale tedesco

Alcune rilevanti indicazioni sulla ragionevolezza della tesi qui accolta provengono dall'ordinamento penale della Repubblica Federale Tedesca, e in particolare, dal sistema di tutela penale del segreto di Stato codificato nello *Strafgesetzbuch*.

È ormai chiaro che nell'ordinamento italiano, la disciplina in materia di segreto di Stato è rimasta sostanzialmente immutata fino alla prima riforma del 1977, che tuttavia ha rappresentato un intervento “esterno” – di tipo integrativo – rispetto alle fattispecie codicistiche.

Al contrario, altri sistemi penali hanno mostrato maggiore lungimiranza, adeguando la tutela penale del segreto di Stato alle esigenze di un moderno regime di democrazia rappresentativa. In particolare, merita attenzione l'ordinamento tedesco, con l'importante intervento normativo realizzato attraverso l'Ottava legge modificativa del diritto penale del 25 giugno del 1968 (*Strafänderungsgesetz*), che ha inciso profondamente sui delitti politici dello *StGB*. Tale riforma ha attribuito una funzione sussidiaria al diritto penale politico, limitando il ricorso alla sanzione penale, specie nell'ambito della tutela del segreto di Stato, segnando un'evoluzione verso un approccio più contenuto e mirato⁷⁰.

Nell'ordinamento tedesco, legislazione, dottrina e giurisprudenza hanno difatti sempre mostrato particolare sensibilità alla materia del segreto di Stato declinata in chiave penalistica.

Le ragioni di tale interesse risiedono senz'altro nella peculiare evoluzione storico-politica dello Stato tedesco, caratterizzato da numerosi episodi di spionaggio e da ricorrenti processi penali relativi alla violazione del segreto governativo che hanno avuto una forte risonanza sull'opinione pubblica.

La comparazione che, pur senza pretesa di esaustività, intendiamo qui delineare si basa su specifiche analogie col sistema penale italiano riguardanti l'evoluzione storica della tutela penale del segreto di Stato. L'obiettivo è tracciare quindi un quadro di sintesi delle principali

⁶⁹ Le considerazioni riportate sono di P. PAOLOZZI, *La tutela processuale del segreto di Stato*, cit., p. 301 s. Sul potere di controllo e di decisione nell'ambito della disciplina ex art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801, anche V. CAVALLARI, *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, cit., p. 36. Nello stesso senso, già prima della riforma del 1977, G.D. PISAPIA, *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato*, cit., p. 620.

⁷⁰ Questa modifica è stata peraltro oggetto di interesse da parte della dottrina penalistica italiana. Si richiamano alla tutela penale del segreto di Stato della Repubblica Federale Tedesca P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., pp. 117 ss., 292 ss., 320 ss.; V. VEUTRO, *Rilevanza della illegalità nel segreto di Stato*, cit., p. 684 ss. Sulla disciplina della tutela processuale del segreto di Stato si veda G. LONG, *Cenni sulla disciplina del segreto di Stato nella Repubblica federale di Germania*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*, cit., p. 129 ss.

problematiche che emergono nella disciplina tedesca relativa al segreto di Stato illegale, al fine di offrire spunti utili per una ricostruzione contenutistica dell'ordine costituzionale che, in sede di proposte *de iure condendo*, eleveremo quale nuovo bene giuridico di categoria dei delitti politici del Codice.

Prima di affrontare nel dettaglio la complessa questione del segreto di Stato illegale nell'ordinamento germanico, è opportuno partire dalla ricostruzione della nozione generale di “segreto di Stato”, allo scopo di individuare altrettanti profili di interesse comparatistico da recepire in vista della prospettazione di una proposta di revisione del sistema domestico di tutela penale del segreto di Stato.

2.6.1 L'oggetto della protezione del segreto di Stato nel § 93 Abs. 1 StGB: l'«äußere Sicherheit»

Nell'ordinamento tedesco non si rinviene una normativa organica e unitaria sul segreto di Stato⁷¹.

Quest'ultimo non trova menzione nemmeno nella *Grundgesetz*.

La nozione di segreto di Stato è oggetto di definizione solo in apertura della Sezione seconda «Tradimento della Patria e messa pericolo della sicurezza esterna», nel § 93 Abs. 1 *StGB*⁷².

Fin dall'epoca prussiana, l'esperienza tedesca in materia di protezione del segreto di Stato si è contraddistinta per la tendenza a premettere al sistema delle incriminazioni una definizione generale dello *Staatsgeheimnis*, delineando così un quadro normativo organico e sistematico.

Detta tendenza non si è peraltro arrestata con la legge di modifica del 1968.

Il Legislatore del 1968, intervenendo sulla «nozione di segreto di Stato» («*begriff des Staatsgeheimnisses*») del § 93 Abs. 1 *StGB*, considera «*segreti di Stato fatti, oggetti o conoscenze accessibili solamente a una limitata sfera di persone e che devono essere mantenuti segreti ad una potenza straniera per impedire il pericolo di un grave pregiudizio alla sicurezza esterna della Repubblica Federale Tedesca*»⁷³.

La definizione si caratterizza per taluni profili di rilievo che qui solo accenniamo.

⁷¹ Il *corpus* normativo relativo al segreto di Stato nell'ordinamento tedesco si presenta particolarmente frammentato, articolandosi in diversi ambiti del sistema giuridico. Diversamente, nell'ordinamento italiano, la disciplina del segreto di Stato risulta più contenuta e organicamente positivizzata all'interno del codice penale, del codice di procedura penale e della normativa complementare, in particolare nella L. 3 agosto 2007, n. 124, e nei relativi decreti di attuazione. Per un efficace resoconto della pluralità di disposizioni – a livello federale e dei *Länder* – potenzialmente riferibili al tema del segreto di Stato si veda lo studio comparatistico di M.T. RÖRIG, *Germania*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Il segreto di Stato e l'attività giurisdizionale*, Servizio Studi della Corte costituzionale, 2012, p. 19, consultabile su www.cortecostituzionale.it.

⁷² Approfondite ricostruzioni sul disposto qui considerato nei seguenti commentari: D. STERNBERG-LIEBEN, § 93 *StGB*, in A. SCHÖNKE, H. SCHRÖDER, *Strafgesetzbuch. Kommentar*³⁰, München, 2019; J. WOLTER, § 93 *StGB*, in J. WOLTER, A. HOYER (Hrsg.), *SK-StGB. Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch*⁹, Band 3 §§ 80-173, Köln, 2019; C. BARTHE, W. SCHMIDT, § 93 *StGB*, in G. CIRENER, H. RADTKE, R. RISSING-VAN SAAN, T. RÖNNAU, W. SCHLÜCKEBIER (Hrsg.), *Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar*¹³, Band. 7 §§ 80-121, Berlin/Boston, 2021; J. LAMPE, S. HEGMANN, § 93 *StGB*, in V. ERB, J. SCHÄFER (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*⁴, Band 3 §§ 80-184I, München, 2021; M. HEGER, § 93 *StGB*, in K. LACKNER, K. KÜHL, M. HEGER, *Strafgesetzbuch. Kommentar*³⁰, München, 2023; H-U. PAEFFGEN, § 93 *StGB*, in U. KINDHÄUSER, U. NEUMANN, H-U. PAEFFGEN, F. SALIGER (Hrsg.), *NomosKommentar Strafgesetzbuch*⁶, Baden-Baden, 2023; H. TRÖNDLE, T. FISCHER, § 93 *StGB*, in T. FISCHER, *Strafgesetzbuch*⁷¹, München, 2024; B. VOGLER, § 93 *StGB*, in H. SATZGER, W. SCHLÜCKEBIER, R. WERNER (Hrsg.), *Strafgesetzbuch. Kommentar*⁶, Köln, 2024.

⁷³ Cfr. § 93 Abs. 1: «*Staatsgeheimnisse sind Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, die nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und vor einer fremden Macht geheimgehalten werden müssen, um die Gefahr eines schweren Nachteils für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland abzuwenden*».

Anzitutto, l'oggetto delle notizie segretabili è limitato solo alla sicurezza esterna della Repubblica Federale Tedesca («*äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland*»).

Questo brano normativo merita qualche approfondimento.

La riforma del diritto penale politico, nel modificare la definizione del segreto, ha sostituito al concetto, assai intangibile, di “bene dello Stato o del Reich”⁷⁴ quello più concreto e delimitato di «sicurezza esterna» («*äußere Sicherheit*») della Repubblica Federale Tedesca.

Fino al 1968, quindi, costituiva segreto di Stato tutto ciò la cui rivelazione a uno Stato estero potesse nuocere a un qualsiasi bene dello Stato (o di un *Land*)⁷⁵. Tale formulazione richiama l'indeterminatezza tipica, nell'ambito penalistico italiano, della categoria dell'interesse politico dello Stato⁷⁶.

Il bene giuridico «*äußere Sicherheit*» assume un significato del tutto particolare nell'economia delle fattispecie repressive delle violazioni dei segreti di Stato, fungendo da parametro sufficientemente elastico da permettere l'inclusione nella protezione del segreto di Stato anche di notizie non strettamente di carattere militare⁷⁷.

Vediamo in che termini.

La “sicurezza esterna” si riferisce anzitutto alla capacità della Repubblica di difendersi da aggressioni provenienti da altri Stati.

Il concetto abbraccia poi anche forme di pressione e influenze, talvolta occulte, esercitate da Potenze esterne che possano minacciare la stabilità nazionale, come blocchi, embarghi, restrizioni alle vie di comunicazione, sanzioni economiche e “ricatti politici”.

Essa include altresì le operazioni di *intelligence* contro una Potenza ostile, la posizione di indipendenza internazionale della Repubblica, i segreti diplomatici, la gestione delle crisi globali, nonché i legami tra gli interessi militari e quelli economico-industriali.

La sicurezza esterna risulta minacciata anche nel caso in cui si preveda una modifica sfavorevole della posizione di potere della Repubblica all'interno delle alleanze difensive, che potrebbe renderla politicamente più vulnerabile.

Inoltre, occorre considerare la divulgazione di fatti, informazioni o conoscenze di natura interna o diplomatica, incluse quelle economiche e scientifiche, qualora queste influenzino significativamente la situazione di sicurezza esterna.

Come può agevolmente notarsi, la sicurezza esterna, pertanto, travalica ampiamente i confini della difesa militare.

Tuttavia, è importante notare che tale nozione viene contenuta da ulteriori specificazioni della fattispecie: in particolare, deve trattarsi di circostanze la cui segretezza debba essere

⁷⁴ Il § 141 del codice civile prussiano del 1874 (*ALR*) si rifaceva al concetto di «*Wohlfahrt des Staats*». Il § 92 del codice penale del *Reich* del 1872 (*RStGB*) richiamava il «*Wohl des Deutschen Reichs*». Similmente, il § 99 del codice penale del 1951 (*StGB*) faceva riferimento al «*Wohl der Bundesrepublik Deutschland*», su cui ampiamente, con riferimento alla tematica del segreto di Stato illegale, V. KREY, *Zum Begriff des »Wohls der Bundesrepublik Deutschland« in § 99 Abs. 1 und 2 StGB*, in *ZStW*, 1967, p. 103 ss.

⁷⁵ Per un quadro storico d'insieme sulla tutela penale del segreto di Stato in Germania v., per tutti, G. KOHLMANN, *Der Begriff des Staatsgeheimnisses*, cit., p. 14 ss.; F.-C. SCHROEDER, *Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht: eine systematische Darstellung, entwickelt aus Rechtsgeschichte und Rechtsvergleichung*, cit., p. 412, il quale incisivamente osserva che col riferimento a un concetto quale il «bene dello Stato» si realizza il *non plus ultra* della tutela penale dello Stato.

⁷⁶ Ampiamente criticata *retro*, cap. II, sez. II, par. 2.2.

⁷⁷ Assai esaustivamente ricostruito in C. BARTHE, W. SCHMIDT, § 93 *StGB*, cit., Rn. 13.

tutelata nei confronti di Potenze straniere, e il pericolo che deriverebbe dalla sua rivelazione deve essere di rilevante gravità.

In secondo luogo, sotto il profilo strutturale, rientrano nella nozione solo le notizie che siano idonee a generare un grave pericolo («*die Gefahr eines schweren Nachteils*»)⁷⁸. Si utilizza, in questo modo, un criterio quantitativo che vale a restringere l'area di intervento penale, attraverso una limitazione verso l'alto delle notizie rilevanti.

La punibilità delle violazioni del segreto di Stato risulta quindi limitata mediante l'elemento della pericolosità espressa, in quanto si richiede che dal fatto sia derivato «*il pericolo di un grave pregiudizio alla sicurezza esterna della Repubblica Federale Tedesca*»⁷⁹.

Deve quindi configurarsi un pericolo di rilevante gravità, escludendo svantaggi di minore entità, come mere tensioni diplomatiche che non compromettono in modo significativo la posizione internazionale della Repubblica Federale. Allo stesso modo, sono generalmente esclusi i segreti di scarso valore informativo per una Potenza nemica⁸⁰.

Il segreto deve poi essere accessibile a una limitata cerchia di persone («*die nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich*»). Il riferimento esplicito alla caratteristica dell'accessibilità ristretta serviva, nelle intenzioni dei compilatori dell'8. *StÄG*, a sbarrare la strada alla famosa *Mosaiktheorie*, volta ad ampliare le maglie della segretezza⁸¹.

Infine, i segreti di Stato devono essere protetti nei confronti di una “Potenza straniera” («*fremden Macht*»).

La dottrina tende a estendere tale concetto oltre gli Stati esteri, includendo anche entità simil-statali, come le organizzazioni internazionali con potere autonomo, i “califfati” (ad esempio, lo Stato Islamico), i governi in esilio o gruppi rivoluzionari che svolgono funzioni statuali, ma esclude le organizzazioni criminali di piccole dimensioni, rientrando nella nozione solo quelle che operano su scala transnazionale o globale⁸².

Nel diritto penale tedesco, dunque, i segreti di Stato si identificano esclusivamente con quelli concernenti la sicurezza esterna della Repubblica. Non assume rilievo determinante la qualificazione formale di fatti, oggetti o conoscenze come segreto di Stato, quanto piuttosto la concreta necessità di segretezza nel caso specifico⁸³. Tuttavia, la classificazione formale può rappresentare un indizio significativo dell'esigenza di segretezza stessa⁸⁴.

⁷⁸ Il giudice sarà dunque in grado di valutare autonomamente se la divulgazione di un fatto riservato comporti il rischio di un grave pericolo per la sicurezza esterna dello Stato, affidandosi essenzialmente alle proprie capacità di valutazione, senza dover necessariamente ricorrere, come avveniva per la tutela del “bene dello Stato”, ai pareri tecnici delle Autorità competenti. Sull'accertamento del grave pericolo richiamato dalla norma si vedano R. MAURACH, F.-C. SCHROEDER, M. MAIWALD, *Strafrecht Besonderer Teil*¹⁰, Teilband 2, Heidelberg, 2012, p. 413.

⁷⁹ Sulla funzione restrittiva della punibilità di questi elementi di fattispecie R. HARNISCHMACHER, R. HEUMANN, *Die Staatsschutzdelikte in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1984, p. 53 s.

⁸⁰ B. VOGLER, § 93 *StGB*, cit., Rn. 10.

⁸¹ R. MAURACH, F.-C. SCHROEDER, M. MAIWALD, *Strafrecht Besonderer Teil*, cit., p. 412. Alcuni cenni ricostruttivi sulla teoria menzionata *retro*, cap. II, sez. II, par. 2.3.

⁸² H.-U. PAEFFGEN, *Verratsdelikte*, in E. HILGENDORF, H. KUDLICH, B. VALERIUS (Hrsg.), *Handbuch des Strafrechts*, Band 4, *Strafrecht Besonderer Teil I*, Heidelberg, 2019, p. 796; B. VOGLER, § 93 *StGB*, cit., Rn. 8.

⁸³ In sede di riforma, i compilatori hanno accolto quindi una nozione “materiale” di segreto di Stato, respingendo la nozione “formale” di segreto, che si basa esclusivamente sull'ufficialità della sua classificazione come “segreto”. In argomento, v. R. MAURACH, F.-C. SCHROEDER, M. MAIWALD, *Strafrecht Besonderer Teil*, cit., p. 411.

⁸⁴ Sebbene non sempre vi sia coincidenza tra la sussistenza materiale del segreto e la qualificazione formale di un fatto come tale, il legislatore tedesco ha comunque elaborato una disciplina relativa alla classificazione formale delle informazioni, prevedendo quattro specifici livelli di segretezza. Si vedano, in tema, le previsioni di cui al §

Come emerge dall'interpretazione offerta dalla dottrina penalistica tedesca riguardo al concetto di «*äußere Sicherheit*» nel *StGB*, tale nozione si distingue per una portata più ampia rispetto alla tradizionale interpretazione della «*sicurezza dello Stato*» prevista dagli artt. 255 ss. del codice Rocco. Analogamente, risulta essere più estesa rispetto al concetto di sicurezza esterna dello Stato desumibile dall'art. 39, co. 1, legge 3 agosto 2007, n. 124. Nel disposto appena citato, come si ricorderà, difatti la sicurezza esterna dello Stato è correlata all'integrità della Repubblica, anche in riferimento agli accordi internazionali, alla sua indipendenza rispetto agli altri Stati e alla preparazione e difesa militare dello Stato.

2.6.2 L'illegale Staatsgeheimnis nel § 93 Abs. 2 StGB

La questione se un segreto di Stato illegale debba o possa essere tutelato dal diritto penale rappresenta l'emblema di un conflitto tra valori contrapposti.

Da un lato, vi è l'interesse dello Stato a mantenere nella segretezza determinati fatti o circostanze riguardanti la difesa militare e la politica estera, la cui divulgazione potrebbe compromettere la sicurezza esterna della Repubblica; dall'altro, si contrappone il diritto dei cittadini a un'informazione trasparente sugli affari di Stato, quale garanzia fondamentale di una società democratica.

Il tema dell'*illegale Staatsgeheimnis* ha rappresentato un aspetto centrale nel dibattito sviluppatosi in Germania sulla tutela penale del segreto di Stato.

Nel contesto della progressiva democratizzazione dell'assetto statale, il trattamento penale dei segreti di Stato illegali nella Repubblica Federale Tedesca ha registrato un passaggio da una protezione rigorosa degli interessi nazionali a una crescente diffidenza verso gli affari di Stato tenuti segreti e posti in contrasto con l'ordine giuridico.

A dimostrazione di ciò, la riforma introdotta dall'8. *StÄeG* rappresenta un compromesso tra l'approccio di coloro che si oppongono alla tutela indiscriminata del segreto di Stato illegale e quello di coloro che, invece, ritengono necessaria la protezione di qualsiasi tipologia di segreto di Stato⁸⁵.

Durante il periodo dell'Impero tedesco (1871-1918), la giustizia penale non si è mai trovata ad affrontare la questione dei segreti di Stato illegali, poiché non esistevano segreti di armamento considerati illegali. Le politiche di armamento dell'Impero erano infatti pienamente conformi alla legge e rientravano nel quadro delle legittime prerogative statali⁸⁶.

Il periodo della Repubblica di Weimar (1919-1932), invece, fu caratterizzato da processi penali di grande rilevanza che portarono la questione dei segreti di Stato illegali all'attenzione dell'opinione pubblica⁸⁷. L'interesse per gli aspetti penali del segreto di Stato illegale emerse e si sviluppò in questa fase storica, in particolare a seguito di alcuni casi di rivelazione, da parte

4 Abs. 2 della *Sicherheitsüberprüfungsgesetz – SÜG* (Legge sui controlli di sicurezza del 20 aprile 1994), nonché il § 2 Abs. 2 della *Verschlussachenanweisung – VSA* (Direttiva amministrativa generale sulla protezione materiale dei segreti) del 13 marzo 2023.

⁸⁵ Questa precisazione in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 296 s.

⁸⁶ D. WINDISCH, *Die Strafverfolgung von Kritikern der illegalen Rüstung in der Weimarer Republik*, Würzburg, 1969, p. 1 ss.

⁸⁷ Si ricordano i casi *Fechenbach* del 1922 e *Ossietzky* del 1929, accuratamente ricostruiti in H. BARNERT, *Das illegale Staatsgeheimnis*, München, 1978, p. 7 ss.

della stampa, di documenti governativi segreti relativi a misure di riarmo, palesemente in contrasto con gli obblighi di demilitarizzazione imposti dal trattato di Versailles del 1919.

Sebbene attenuato durante il periodo nazionalsocialista, il dibattito sull'incriminabilità della rivelazione di segreti di Stato illegali ha conosciuto momenti significativi di rinnovato interesse⁸⁸, culminando infine, con la riforma del 1968, in una chiara e precisa opzione legislativa.

L'8. StÄeG ha perimetrato l'ambito del segreto di Stato illegale non tutelabile penalmente, identificandolo, in sostanza, col segreto di Stato costituzionalmente illegittimo il quale si è espunto dalla definizione di *Staatsgeheimnis* contenuta nel § 93 Abs. 1 StGB.

Per quanto di rilevanza in questa sede, nell'ambito della «nozione di segreto di Stato», il § 93 Abs. 2 StGB, codifica espressamente il concetto di «*illegale Staatsgeheimnis*», proponendo una soluzione originale in materia di segreto di Stato illegale “qualificato”, che rappresenta una novità significativa all'interno dei sistemi penali europei⁸⁹.

Il disposto in parola risulta congegnato nei seguenti termini: «*[n]on sono segreti di Stato i fatti in contrasto con l'ordine costituzionale liberal-democratico o con accordi sulla limitazione degli armamenti convenuti tra più Stati*»⁹⁰.

Dall'enunciato normativo si evince chiaramente che non è stato inteso escludere dal concetto di segreto di Stato le notizie relative a fatti meramente illegittimi e neppure a tutti i fatti penalmente illeciti.

Difatti, la regolamentazione richiamata esclude formalmente dalla protezione accordata dal precetto penale un numero limitato ed esaustivo di segreti di Stato illegali, precisamente, quelli che attengono a fatti contrari all'ordine costituzionale liberal-democratico o che violano le limitazioni d'armamento concordate con altri Stati⁹¹. In tali circostanze, questi segreti di Stato, aventi un elevato coefficiente di gravità, sono espressamente esclusi dal presidio penalistico e possono essere oggetto di divulgazione pubblica.

Inoltre, l'ultima parte della fattispecie sembra riflettere l'influenza delle esperienze storiche vissute durante la Repubblica di Weimar, nonché le peculiarità della situazione storico-politica e istituzionale della Repubblica Federale Tedesca.

Rispetto alla formulazione adottata dal Legislatore italiano nelle due leggi di riforma sul segreto di Stato, quella tedesca appare meno incisiva: mentre la normativa tedesca esige che il segreto sia posto a copertura di «*fatti in contrasto*» («*Tatsachen, die gegen*»), quella italiana

⁸⁸ Richiamati complessivamente in H.-H. JESCHECK, *Die Behandlung des sog. illegalen Staatsgeheimnisses im neueren politischen Strafrecht*, in P. BOCKELMANN, A. KAUFMANN, U. KLUG (Hrsg.), *Festschrift für Karl Engisch zum 70. Geburtstag*, Frankfurt am Main, 1969, p. 584 ss.; H. BARNERT, *Das illegale Staatsgeheimnis*, cit., p. 32 ss.

⁸⁹ Per un inquadramento del segreto di Stato illegale pre-riforma del 1968 v., *ex multis*, A. ARNDT, *Demokratische Rechtsauslegung am Beispiel des Begriffes „Staatsgeheimnis“*, in NJW, 1963, p. 24 ss.; J. BAUMANN, *Zur Reform des politischen Strafrechts*, in JZ, 1966, p. 334 s.; H. WEBER, *Zum illegalen Staatsgeheimnis: Zugleich eine Besprechung des Urteils des BGH v. 8. 11. 1965-8 StE 1/65*, in JZ, 1966, p. 249 ss.; W. ZILLMER, *Ist die Preisgabe illegaler Staatsgeheimnisse strafbar?*, in NJW, 1966, p. 910 ss.

⁹⁰ Cfr. § 93 Abs. 2: «*[t]atsachen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder unter Geheimhaltung gegenüber den Vertragspartnern der Bundesrepublik Deutschland gegen zwischenstaatlich vereinbarte Rüstungsbeschränkungen verstoßen, sind keine Staatsgeheimnisse*».

⁹¹ Ritiene che l'elenco sia esaustivo B. VOGLER, § 93 StGB, cit., Rn. 14.

stabilisce un esplicito divieto di apposizione su «*fatti eversivi*»⁹². Sembrerebbe che, anche in questo caso, la normativa italiana risulti più precisa nell'escludere la legittimità del segreto di Stato quando questo riguardi fatti legati al terrorismo, alla criminalità organizzata e all'eversione dell'ordine costituzionale, ai sensi dell'art. 39, co. 11, L. 3 agosto 2007, n. 124.

Vediamo più da vicino l'interpretazione della nozione di "ordine costituzionale liberal-democratico" («*die freiheitliche demokratische Grundordnung*»).

Tale nozione, che nell'economia della fattispecie funge da «criterio-chiave»⁹³, trova frequente riferimento nella Legge Fondamentale⁹⁴.

Essa va intesa come l'insieme dei valori essenziali dello Stato di diritto, liberale e democratico, che lo stesso *StGB* recepisce nel § 92 Abs. 2.

In particolare, tale ultima previsione richiama principi fondanti come la sovranità popolare, la divisione dei poteri e la sottoposizione degli stessi alla legge, il diritto di costituire e di esercitare un'opposizione parlamentare, il diritto di revocare il mandato al governo, la responsabilità del governo di fronte alla rappresentanza popolare, l'indipendenza dell'Autorità giudiziaria e l'esclusione di ogni forma di dominio violento e dispotico⁹⁵.

Di qui la conseguenza che il segreto di Stato, eventualmente apposto su fatti in contrasto con l'ordine costituzionale liberal-democratico è nullo e inefficace⁹⁶.

Ciò precisato, in definitiva, il presidio penalistico di cui al § 93 Abs. 2 *StGB* nega la qualifica di segreto di Stato alle circostanze che siano in contrasto con i valori costituzionali fondamentali di uno Stato di diritto.

Il disposto qui oggetto d'attenzione, allora, intende salvaguardare i diritti dell'uomo, come tutelati dalla Legge Fondamentale, e i "principi costituzionali" come puntualmente definiti nel § 92 Abs. 2 *StGB*.

Accanto all'oggettiva limitazione desumibile dalla norma in questione, è opportuno considerare difatti che disposizioni successive⁹⁷ contemplano l'incriminazione, in *determinate circostanze*, della rivelazione di segreti di Stato anche quando questi risultino illegali ai sensi del § 93 Abs. 2 *StGB*.

⁹² Sul punto, la dottrina tedesca, nel mettere in luce le incertezze derivanti dalla formulazione della disposizione, si è interrogata, non senza perplessità, se la divulgazione di un segreto di Stato illegale, non rientrante tra quelli specificamente tipizzati dalla normativa, debba essere sempre punita o possa, in determinate circostanze, beneficiare di cause di giustificazione. Problematicamente, v. H.-H. JESCHECK, *La protezione penale dei segreti di Stato illegali nella Repubblica federale tedesca*, in *Rass. giust. pen.*, 1982, p. 366.

⁹³ H.-H. JESCHECK, *La protezione penale dei segreti di Stato illegali nella Repubblica federale tedesca*, cit., p. 366.

⁹⁴ Cfr. artt. 11 Abs. 2; 18; 21 Abs. 2-3; 87a Abs. 4; 91 Abs. 1 *GG*.

⁹⁵ Nella dottrina penalistica tedesca, per tutti, H.-H. JESCHECK, *La protezione penale dei segreti di Stato illegali nella Repubblica federale tedesca*, cit., p. 373.

⁹⁶ Difatti, dalla sentenza relativa al caso *Pätsch* (BGH, Urteil vom 8. November 1965 – 8 StE 1/65, in *BGHSt* 20, 342) si apprende che «[t]utto l'agire politico è sottomesso alla idea superiore del diritto e da questa limitato; e dunque il diritto non è strumento di potere. Solo questa differenza di rango (*Rangverhältnis*) corrisponde al concetto di Stato di diritto, quale è stato costituito dalla Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania. La salvaguardia di questo supremo diritto e di questi supremi valori costituzionali deve avere quindi la precedenza in qualsivoglia decisione politica». Brano della sentenza tratto da A. PACE, *I «fatti eversivi dell'ordine costituzionale» nella legge 801 del 1977 e nella legge 124 del 2007*, cit., p. 1116. Sul caso *Pätsch* v. il commento di H. WEBER, *Zum illegalen Staatsgeheimnis: Zugleich eine Besprechung des Urteils des BGH v. 8. 11. 1965-8 StE 1/65*, cit., p. 249 ss.

⁹⁷ Si fa riferimento al § 97a («*verrat illegaler Geheimnisse*») e § 97b («*verrat in irriger Annahme eines illegalen Geheimnisses*»).

In particolare, tali ipotesi includono situazioni in cui la rivelazione sia effettuata a favore di una Potenza straniera o di suoi intermediari, con conseguente grave pericolo per la sicurezza esterna della Repubblica Federale Tedesca⁹⁸.

In termini più specifici, qualora le notizie che – in base alla definizione generale – «*non possono essere considerate segreti di Stato*» in quanto contrarie all'ordine costituzionale liberal-democratico o agli accordi internazionali in materia di limitazione degli armamenti, vengano rivelate a una Potenza straniera o ai suoi agenti – ma non, si noti, se semplicemente rese pubbliche – trova applicazione la punibilità per spionaggio ai sensi del § 94 *StGB*, a condizione che tale condotta determini un grave pericolo per la sicurezza esterna della Repubblica Federale Tedesca.

Pertanto, la violazione dei segreti contemplati dal § 93 Abs. 2 *StGB*, di regola non punibile per carenza di conformità al tipo⁹⁹, diviene perseguibile allorché si è di fronte a una rivelazione a Stato estero – direttamente o tramite agenti dello stesso – o a un procacciamento sorretto dalla finalità di procedere a tale rivelazione¹⁰⁰.

In tal caso, l'ordinamento esclude l'applicazione della sanzione penale per condotte sostanzialmente orientate a denunciare situazioni di illegalità all'interno dello Stato, mostrando una chiara attenzione verso le rivelazioni effettuate attraverso la stampa. Tuttavia, quando la violazione è finalizzata a favorire gli interessi di Stati esteri – spesso caratterizzandosi, in questi casi, per il ricorso a modalità clandestine – persino la grave illegalità “qualificata” del segreto non impedisce che la rivelazione venga equiparata a un'attività di spionaggio vera e propria.

In definitiva, la minaccia della sanzione prevista dal § 97a *StGB* sembra giustificata anche nel caso di rivelazione di un segreto di Stato illegale. Infatti, la comunicazione clandestina di un simile segreto a una Potenza straniera, pur potendo rappresentare un concreto pericolo per la sicurezza esterna dello Stato, non garantisce che le autorità competenti possano venire a conoscenza di tale condotta, né che possano intervenire per porre rimedio a una situazione in contrasto con la Costituzione o col diritto internazionale¹⁰¹.

Altrettanto rilevante è il caso in cui la rivelazione riguardi segreti non illegali, ma erroneamente ritenuti tali.

In questo caso, gli autori dell'8. *StÄeG* si sono preoccupati dei possibili effetti dell'applicazione della disciplina generale in tema di errore alla materia in esame¹⁰².

⁹⁸ Cfr. § 97a *StGB*. In tal caso, deve trattarsi di rivelazione di segreti che non costituiscono segreti di Stato per uno dei motivi di cui al § 93 Abs. 2 *StGB*.

⁹⁹ Nel senso che si tratti di una causa di giustificazione, espressione di un bilanciamento fra l'interesse alla sicurezza esterna e l'eliminazione della violazione dell'ordine costituzionale liberal-democratico v. H.-H. JESCHECK, *Die Behandlung des sog. illegalen Staatsgeheimnisses im neueren politischen Strafrecht*, cit., p. 596. In senso adesivo, H. WELZEL, *Das Deutsche Strafrecht*¹¹, Berlin, 1969, p. 487. Un serrata critica alla “*Rechtfertigungslösung*” di Jescheck in H.-U. PAEFFGEN, *Der Verrat in irriger Annahme eines illegalen Geheimnisses (§ 97b StGB) und die allgemeine Irrtumslehre*, Berlin, 1979, p. 70 ss.

¹⁰⁰ L'ultima parte del §97a sancisce l'applicabilità del § 96 Abs. 1, in collegamento con § 94 Abs. 1 n. 1, ai segreti di Stato illegali ai sensi del § 93 Abs. 2 *StGB*.

¹⁰¹ Intende così la *ratio* della fattispecie H.-H. JESCHECK, *Die Behandlung des sog. illegalen Staatsgeheimnisses im neueren politischen Strafrecht*, cit., p. 594.

¹⁰² In questa prospettiva, una autorevole dottrina ha interpretato la disciplina dell'errore che cade sull'illegalità del segreto di Stato come espressione di un «desiderio di perfezionismo». Così, H.-H. JESCHECK, H.-H. JESCHECK, *La protezione penale dei segreti di Stato illegali nella Repubblica federale tedesca*, cit., 1982, p. 375.

Si è ritenuta insufficiente, nelle ipotesi in cui l'errore sull'illegalità del segreto derivi da colpa del soggetto agente, limitarsi all'applicazione di sanzioni analoghe a quelle previste per la violazione colposa¹⁰³. Al contempo, è stata ritenuta inaccettabile l'idea di un'impunità condizionata nei casi di errore incolpevole.

Ne è scaturita una norma dalla struttura articolata¹⁰⁴ – oggetto di talune autorevoli critiche¹⁰⁵ –, che prevede l'irrelevanza dell'errore e non esclude l'applicazione delle sanzioni previste dai §§ 94-97 *StGB*¹⁰⁶ qualora: a) l'errore sia rimproverabile al soggetto agente; b) quest'ultimo abbia agito per uno scopo diverso dal fine di contrastare una violazione dell'ordine costituzionale liberal-democratico; c) il comportamento del reo, nelle circostanze specifiche, non rappresenti un «mezzo adeguato» («angemessenes Mittel») per raggiungere lo scopo suddetto, ossia opporsi all'illegalità.

Si precisa poi che, in linea di principio, il fatto esula dal concetto di «mezzo adeguato» allorché il soggetto non abbia preventivamente esperito modalità più prudentiali per denunciare l'illegalità, ed esempio, rivolgendosi a un membro del *Bundestag* o, nel caso di militari o pubblici ufficiali depositari, a un superiore gerarchico¹⁰⁷.

La problematica del segreto di Stato illegale è stata oggetto di particolare attenzione da parte della giurisprudenza tedesca¹⁰⁸, con specifico riferimento alla libertà di stampa¹⁰⁹, tutelata costituzionalmente dall'art. 5 della Legge Fondamentale¹¹⁰.

Più specificamente, nella storica sentenza del *Bundesgerichtshof* relativa al caso *Pätsch* dell'8 novembre 1965, la Corte di Giustizia Federale stabilì che la libertà di manifestazione del

¹⁰³ Cfr. § 97 *StGB*.

¹⁰⁴ Cfr. § 97b *StGB*. La previsione normativa è ampiamente ricostruita, con richiami alla teoria generale dell'errore, in H.-U. PAEFFGEN, *Der Verrat in irriger Annahme eines illegalen Geheimnisses (§ 97b StGB) und die allgemeine Irrtumslehre*, cit., p. 26 ss.

¹⁰⁵ Ad. es. v. H.-H. JESCHECK, *Die Behandlung des sog. illegalen Staatsgeheimnisses im neueren politischen Strafrecht*, cit., p. 594 ss.

¹⁰⁶ § 94 («tradimento della Patria»); § 95 («rivelazione dolosa di segreti di Stato»); § 96 («procacciamento di segreti di Stato»); § 97 («rivelazione colposa di segreti di Stato»).

¹⁰⁷ R. MAURACH, F.-C. SCHROEDER, M. MAIWALD, *Strafrecht Besonderer Teil*, cit., p. 416.

¹⁰⁸ Tra le sentenze emesse in tema di segreto di Stato illegale, si segnalano, per la rilevanza assunta, quelle relative ai casi *Spiegel* del 1966 e *Cicero* del 2007 risolti dal *Bundesverfassungsgericht* e il caso *Pätsch* del 1965 trattato dal *Bundesgerichtshof*. Ripercorre accuratamente il caso *Spiegel* J. SEIFERT (Hrsg.), *Die Spiegel-Affäre*, tome I, *Die Staatsmacht und ihre Kontrolle*, Olten/Freiburg i. Br., 1966, *passim*. Sul caso *Cicero* (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27. Februar 2007, 1 BvR 538/06, 1 BvR 2045/06, *Cicero*, in BVerfGE 117, 244) alcuni commenti in R. SCHMIDT-DE CALUWE, *Pressefreiheit und Beihilfe zum Geheimnisverrat iSd § 353b StGB – Der Fall “Cicero” und die Entscheidung des BVerfG v. 27. 2. 2007*, in *NvWZ*, 2007, p. 640 ss.; J. MARQUARDT, *Zur Situation der Pressefreiheit in Deutschland: Der Fall “Cicero” im Vergleich zur Spiegel-Affäre*, Monaco, 2008, *passim*. Ulteriori statuizioni sul rapporto fra segreto di Stato e libertà di stampa in BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 15. April 1970, 2 BvR 396/69, *Porst Fall*, in BVerfGE 28, 175; BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 26. Mai 1981, 2 BvR 215/81, *V-Mann*, in BVerfGE 57, 250.

¹⁰⁹ Su tutti, H.-H. JESCHECK, *Pressefreiheit und militärisches Staatsgeheimnis*, cit., *passim*.

¹¹⁰ L'art. 5 *GG* tutela libertà di espressione, di stampa, e il diritto di accesso alle informazioni, entro i limiti stabiliti dalle leggi “generali” («allgemeinen Gesetze») vigenti. Tale diritto fondamentale è ulteriormente rafforzato dalla garanzia costituzionale di una tutela giudiziaria effettiva, fondata sul principio dello Stato di diritto e sancita in modo specifico, per quanto riguarda gli atti dei pubblici poteri, dall'art. 19 Abs. 4 *GG*. A ciò si aggiunge l'art. 103 Abs. 1 *GG*, che riconosce il diritto di essere ascoltati, implicando, tra l'altro, l'accesso a determinate informazioni necessarie per esercitare tale diritto. D'altro canto, il segreto di Stato, al pari di altri segreti ufficiali, merita tutela in quanto indispensabile per la salvaguardia dell'ordine costituzionale liberal-democratico, che include interessi di rango costituzionale. Gli interessi contrapposti devono essere armonizzati secondo il principio della c.d. “*praktische Konkordanz*”, ossia attraverso un bilanciamento che garantisca una coesistenza equilibrata dei diritti e degli interessi potenzialmente in conflitto.

pensiero ai sensi dell'art. 5 Abs. 1 GG, comprende il diritto a censurare le «deviazioni» («*mißstände*») nella vita pubblica e, in particolare, le violazioni della legge o della Legge Fondamentale da parte di pubbliche autorità. Se tale censura comporta una violazione del segreto di Stato, l'agente commette un fatto non illecito a condizione che: a) la rivelazione sia limitata allo stretto necessario; b) prima di rendere pubblica la notizia egli segua la via gerarchica o informi il Parlamento¹¹¹.

Inoltre, è stato affermato che qualora si tratti di una grave e significativa violazione dell'ordine costituzionale liberal-democratico, la notizia può essere immediatamente resa pubblica¹¹².

La riforma del diritto penale del 1968, recependo quindi i principi espressi nella sentenza richiamata¹¹³, ha stabilito che la divulgazione di circostanze in contrasto con l'ordine costituzionale liberal-democratico non costituisce reato, a meno che non venga effettuata a uno Stato estero o ai suoi agenti, causando un grave pericolo per la sicurezza esterna della Repubblica Federale Tedesca. Resta punibile, invece, la rivelazione di un segreto che copre fatti meramente illeciti, ma non in contrasto con l'ordine costituzionale: in tal senso, è evidente la necessità di preservare la funzionalità del segreto di Stato nella protezione delle attività dei Servizi di informazione, che, per loro natura, possono operare in ambiti non sempre pienamente legali.

Alla luce di tale pur sommaria analisi, quindi, la *ratio* del § 93 Abs. 2 StGB, e quella dell'art. 12, co. 2, L. 24 ottobre 1977, n. 801, ora art. 39, co. 11, L. 3 agosto 2007, n. 124, appaiono effettivamente sovrapponibili, in quanto entrambe, da un punto di vista teleologico-funzionale, mirano a tutelare non solo l'integrità politico-istituzionale dell'ordinamento statuale e i suoi momenti più elevati, ma anche, e soprattutto, i valori fondamentali intangibili dell'individuo. Tali valori trovano solenne riconoscimento tanto nella Costituzione della Repubblica italiana, quanto nella Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca e che rappresentano la “materia” costituente, rispettivamente, l'ordine costituzionale e l'ordine costituzionale liberal-democratico.

Insorgere anche contro uno solo di questi principi, che costituiscono la base della concezione fondamentale della vita associata, equivale a realizzare un fatto eversivo dell'ordine costituzionale o, secondo la prospettiva tedesca, un fatto contrastante con l'ordine costituzionale liberal-democratico¹¹⁴.

¹¹¹ In tale contesto, in ogni caso, la divulgazione in pubblico di un segreto di Stato illegale, anche se questo non raggiunge il livello di gravità prescritto dal § 93 Abs. 2 StGB, può porre in pericolo la sicurezza esterna della Repubblica. Per tale ragione, una diffusione simile non potrebbe essere giustificata se non dall'assenza di altri mezzi per sopprimere tale illegalità. Il cittadino interessato dovrà, dunque, adire in primo luogo l'amministrazione competente o il *Bundestag*, ai sensi del diritto di petizione riconosciuto dall'art. 17 GG.

¹¹² Talune considerazioni sulla sentenza richiamata si possono rinvenire in G. LONG, *Cenni sulla disciplina del segreto di Stato nella Repubblica federale di Germania*, cit., p. 137.

¹¹³ In modo analogo a quanto fatto dal Legislatore italiano, che ha recepito nella L. 24 ottobre 1977, n. 801, i principi enunciati dalla sentenza 24 maggio 1977 n. 86 della Corte costituzionale.

¹¹⁴ Non ci sembra arbitrario, allora, ritenere che il Legislatore italiano, nel trasfondere i *dicta* della Corte costituzionale contenuti nella sentenza 24 maggio 1977, n. 86 in diritto positivo, abbia, in sostanza, seguito il modello tedesco nel dare rilevanza all'esclusione del segreto di Stato nei casi di «*fatti eversivi dell'ordine costituzionale*».

3. I profili teleologici di una nuova sistematica dei delitti politici: i «Delitti contro l'ordine costituzionale»

Raggiunta questa fase della presente ricerca, si possono formulare, in conclusione, alcune prime riflessioni in prospettiva di riforma.

Come noto, la nozione di «personalità dello Stato», nell'uso dogmatico, si riferiva esclusivamente agli interessi politici legati alla tutela dello Stato-governo. La concezione dello Stato come struttura giuridica personificata conduceva, attraverso un processo di astrazione, a identificare lo Stato con il solo apparato di potere. Ne derivava, inevitabilmente, una contrapposizione – spesso tradotta in antagonismo – tra lo Stato e i cittadini, così come tra gli interessi politici statuali e i diritti politici del singolo¹¹⁵.

Del resto, per i redattori del Codice la finzione giuridica della «personalità dello Stato» incarnava emblematicamente la connotazione dello Stato etico, il momento conclusivo della sintesi politica e lo sbocco sistematico e categoriale di ogni condotta avente una dimensione politica anche latamente antistatuale.

Si può ormai ritenere appurato che il valore della «personalità dello Stato», ormai obsolecente e non più in linea con il quadro assiologico costituzionale, non possa essere sottoposto a un tentativo di “rifunzionalizzazione” senza incorrere nel rischio di una mera trasposizione formale del concetto che, nel nuovo assetto costituzionale, ha perso il suo legame con la realtà istituzionale originaria che ne giustificava la *ratio*, risultando così privo di significato concreto¹¹⁶.

Si tratta, a ben vedere, di un'oggettività giuridica che, nell'attuale ordinamento a base repubblicana, non può legittimamente assurgere a bene giuridico tutelabile.

La nozione di «personalità dello Stato», difatti, risulta totalmente inadeguata per modulare la tutela penale nella varietà di interessi oggi ascrivibili alle collettività di soggetti organizzati nello Stato, alla luce del riconoscimento di formazioni sociali intermedie nelle quali il singolo sviluppa la propria personalità.

Il tentativo di estendere la «personalità dello Stato» – al fine di comprendere una tale varietà di esigenze e di manifestazioni – sarebbe del tutto infondato rispetto a tali formazioni sociali, distinte nel disegno costituzionale rispetto alla sfera statuale. Inoltre, una tale estensione accentuerebbe l'astrattezza della personalità statuale fino a disperderne ogni pregnanza terminologica, pregiudicandone, in tal modo, la funzione di orientare la definizione dei confini della materia regolata¹¹⁷.

Peraltro, la sua intrinseca elasticità interpretativa, ne ha favorito la strumentalizzazione da parte delle forze di governo al potere, che ne hanno ampliato la portata applicativa attraverso

¹¹⁵ La preminenza dello Stato si manifesta chiaramente nella determinazione e sistemazione dei reati introdotti nella Parte speciale del codice Rocco, che ha risentito di una chiara opzione di valore. Poiché il fascismo si qualificava come “gerarchia di valori”, la relativa disposizione gerarchica, in cui lo Stato è al vertice dell'organizzazione sociale e per questo precede la posizione dei singoli individui, è nettamente rintracciabile nella posizione sistematica dei vari titoli di delitto, congegnati in base al citato modello della c.d. “progressione discendente”.

¹¹⁶ Lo ritiene M. PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, cit., p. 59, cui si rinvia per un'analisi dei tentativi operati dalla dottrina penalistica di adeguamento del bene giuridico «personalità dello Stato» all'ordinamento costituzionale.

¹¹⁷ Chiaramente, V. MILITELLO, *La riforma dei reati contro lo Stato in Italia*, in M. BERTOLINO, L. EUSEBI, G. FORTI, *Studi in onore di Mario Romano*, vol. III, Napoli, 2011, p. 1627.

disposizioni di Parte generale relative al «*delitto politico commesso all'estero*», concepite per allargare le maglie della sfera applicativa giurisdizionale¹¹⁸. Il «diritto penale totalitario» dello «Stato totalitario» si riduceva così a essere un mero strumento della politica¹¹⁹.

Con l'avvento della Costituzione repubblicana, si è resa necessaria una profonda riconsiderazione degli interessi politici dello Stato inclusivi anche dei fondamentali interessi dello Stato-comunità e dell'ordinamento giuridico nel suo complesso. Si è così affermata una concezione dello Stato che abbraccia l'intero sistema delle sue forze ordinanti, comprensivo, in altre parole, sia dei «governanti che dei governati»¹²⁰.

Ad oggi, l'intitolato relativo ai delitti politici è fra i settori del nostro sistema penale da tempo oggetto di istanze in favore di una riforma incisiva e organica, che si distacchi dagli interventi episodici e disomogenei che hanno finora interessato la materia negli oltre novanta anni di vita del codice Rocco. Per tale ragione, alla luce della superfetazione della materia incriminata¹²¹, della forte frammentazione del quadro normativo e delle antinomie politico-criminali¹²² che hanno riguardato tale stratificazione normativa, appare indispensabile la riconsiderazione di un diritto penale politico informato ai valori costituzionali e che si sottoponga ai vincoli invalicabili imposti dalla Costituzione al Legislatore nelle scelte di incriminazione¹²³.

Nel perseguire questo obiettivo obiettivo, è imprescindibile riconoscere che, anche nelle moderne democrazie, la categoria dei delitti politici mantiene una funzione essenziale per assicurare la tenuta e la stabilità degli assetti statuali, a fronte delle multiformi minacce di matrice interna ed esterna.

In ragione di ciò, risulta opportuno, sin dall'intitolato, congegnare una rifondazione dei delitti politici su base costituzionale e, in tal modo, incentrare finalmente il diritto penale

¹¹⁸ La logica espansiva della tutela accordata alla «personalità dello Stato» e agli interessi politici da questa promananti è stata consolidata mediante l'effetto congiunto di due norme: l'art. 8, co. 1, c.p., a tenore del quale viene conferita al Ministro della Giustizia la facoltà di attrarre nella sfera di validità spaziale della legge penale italiana anche i reati commessi all'estero, purché «politici»; l'art. 8, co. 3, c.p., ai sensi del quale la nozione di «delitto politico» viene estesa a qualsiasi reato comune, che sia sorretto, anche solo parzialmente, da motivazioni politiche.

¹¹⁹ Cfr. le perentorie considerazioni di G. MAGGIORE, *Diritto penale totalitario nello Stato totalitario*, in *Riv. it. dir. pen.*, vol. XI, 1939, p. 140 ss.

¹²⁰ Ancora attuali le considerazioni di S. PANAGIA, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, cit., p. 97 s.

¹²¹ Nonostante l'avvenuta abrogazione di numerose disposizioni, tanto per mano legislativa quanto attraverso i colpi di scure della Corte costituzionale. Si considerino, difatti, i seguenti interventi demolitori dell'originario apparato repressivo del Titolo I, ritenuto in palese contrasto col quadro dei principi costituzionali: il D.lgs.lgt. 14 settembre 1944, n. 288, che ha abrogato gli artt. 281 e 282 c.p.; la sentenza della Corte cost. 3 luglio 1985, n. 193, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 273 e 274 c.p.; la L. 25 giugno 1999, n. 205, che ha abrogato gli artt. 275, 297, 298, 303 c.p.; la sentenza della Corte cost. 12 luglio 2001, n. 243, che ha dichiarato illegittimo l'art. 271 c.p.; la L. 24 febbraio 2006, n. 85, che ha abrogato gli artt. 269, 272, 279, 292-bis, 293 c.p.

¹²² Difatti, come osserva un'autorevole dottrina, in mancanza di «una riforma del codice», si sono succedute e intersecate, a partire dalla caduta del regime fascista e con l'avvento del mutato quadro istituzionale e sociale, «tante riforme nel codice», refrattarie a qualsiasi tentativo di razionalizzazione d'insieme e di riconduzione a un unico disegno di politica criminale: sul punto, illuminanti le considerazioni di V. MILITELLO, *La riforma dei reati contro lo Stato in Italia*, cit., p. 1633 (corsivi originali).

¹²³ La legislazione speciale che, specie nella materia del contrasto al terrorismo, si è stratificata irrazionalmente nel corso dei decenni, in ossequio a una sorta di c.d. «trend securitario», è «coerente con un diritto penale classicamente generalpreventivo che tende a trasfigurarsi nell'oggetto di un fluttuante diritto alla sicurezza di beni o interessi che vengono identificati come prioritari in un determinato momento storico». Evidenzia puntualmente questo aspetto L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, cit., p. 9 (corsivi originali), cui rinviamo per un'indagine di più ampio respiro sul problema della legislazione penale in materia di «sicurezza». Sul citato trend securitario, inteso come causa di un'espansione del campo d'intervento penale secondo logiche sempre più repressive, si veda, già prima, D. PULITANÒ, *Sicurezza e diritto penale*, cit., p. 555.

politico intorno all'offesa al bene istituzionale dell'*ordine costituzionale*: concetto refrattario a ogni deriva verticistica della soggettività giuridica, che ha, invece, caratterizzato la teorica della «personalità dello Stato» come accolta nel codice Rocco.

Ciò offrirebbe il pregio di rinviare ai principi solennemente sanciti nella Carta costituzionale e che si impongono con forza vincolante¹²⁴. In uno Stato democratico di diritto, difatti, la tutela penale non può più gravitare intorno allo Stato, ma deve essere orientata verso la protezione dell'ordine costituzionale che nella Costituzione trova il suo fondamento, così come peraltro previsto dal modello tedesco di diritto penale politico¹²⁵.

La denominazione del nuovo Titolo sui delitti politici deve, allora, essere tale da consentire di ricondurre l'articolato e variegato novero di supremi interessi politici della Repubblica a tale "ordine": siffatti interessi politici tutelati nelle singole fattispecie incriminatrici, quindi, devono riflettere le rilevanti esigenze dello Stato-comunità, non potendo più identificarsi con gli interessi del solo Stato-governo.

Recepite tali coordinate, il fondamento costituzionale della tutela consente di ribadire che il presidio penalistico si indirizza direttamente all'ordine costituzionale e al suo ordinamento interno, comprensivo degli organi politici e di rappresentanza previsti dalla Costituzione, della forma di governo, della struttura e della funzionalità degli organi costituzionali disciplinati dal testo costituzionale.

L'intervento penale dovrà appuntarsi, quindi, sugli aspetti politico-istituzionali e su quelli funzionali che caratterizzano l'ordine costituzionale, in relazione a un dinamico andamento dello Stato, inteso quale *comunità pluralistica*, e non quale *entità personificata*, guidata dai valori fondamentali. Ciò, naturalmente, non significa che la legge penale debba limitarsi alla mera difesa di un assetto costituzionale considerato immutabile, come vorrebbero i rigidi moduli protettivi di un regime; piuttosto, essa deve garantire, in conformità all'art. 49 Cost., il metodo democratico, assicurando che ogni eventuale mutamento politico-istituzionale avvenga nelle forme e nei modi previsti dalla Costituzione repubblicana¹²⁶.

¹²⁴ Come già evidenziato, il riferimento è a quei valori fondamentali che formano il nucleo intangibile destinato a contrassegnare la specie di organizzazione statale, cui si è voluto dar vita, e che sono contenuti, prevalentemente, nei primi cinque articoli della Costituzione repubblicana, la cui norma chiave si rinviene nell'art. 2, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili sia del singolo sia delle formazioni sociali. Quanto qui sostenuto, in relazione agli altissimi interessi costituenti l'ordine costituzionale, trova conferma in un orientamento pretorio consolidato. Cfr., al riguardo, Cass. pen., Sez. I, 24 maggio 1984, n. 8552, cit.; Cass. pen., Sez. VI, 2 novembre 2005, n. 2310, cit. e Sez. V, 29 novembre 2012, n. 46340, cit.

¹²⁵ Al riguardo, v., inoltre, il peculiare modello dell'*Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches, Besonderer Teil – Politisches Strafrecht*, Tübingen, 1968, p. 15, che nella descrizione del delitto di alto tradimento «Hochverrat» (§ A4 del Progetto) utilizza, in sostituzione dell'espressione «Costituzione» quella di «ordine costituzionale che si fonda sulla legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca». Sul diritto penale politico riformato ai sensi dell'*Alternativ-Entwurf* ci limitiamo a segnalare U. KLUG, *Der neue Straftatbestand des Friedensverrat*, in J. BAUMANN (Hrsg.), *Mißlingt die Strafrechtsreform*, Berlin, 1969, p. 162 ss.; W. STREE, *Die neuen Vorschriften über Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit*, in J. BAUMANN (Hrsg.), *Mißlingt die Strafrechtsreform?*, Neuwied und Berlin 1969, p. 171 ss.; W. MAIHOFER, *Der vorverlegte Staatsschutz*, in J. BAUMANN (Hrsg.), *Mißlingt die Strafrechtsreform?*, Berlin, 1969, p. 186 ss.; O. BACKES, *Rechtsstaatsgefährdungsdelikte und Grundgesetz*, Köln/Berlin/Bonn/München, 1970, *passim*. L'importanza del richiamo alla Costituzione nell'individuazione del bene giuridico di categoria è stata sottolineata dalla dottrina tedesca, che ha criticato l'assenza di ogni riferimento nel Titolo III della Parte speciale dello *StGB* dedicato ai delitti di «messa in pericolo dello Stato costituzionale democratico». Sono di tale avviso R. MAURACH, F.-C. SCHROEDER, M. MAIWALD, *Strafrecht Besonderer Teil*, cit., p. 381 s.

¹²⁶ L'attenzione rivolta al metodo democratico, come condizione di esercizio del diritto dei cittadini di associarsi in partiti, indica chiaramente che la Costituzione conferisce un diritto, ponendo dei limiti non alle *finalità*

Tanto premesso, possiamo ora procedere a illustrare la nostra proposta per una nuova articolazione sistematica dei delitti politici.

De iure condendo, un'ipotetica nuova architave topografica dell'intitolato da dedicare ai «Delitti contro l'ordine costituzionale», che ambisca a una migliore attitudine descrittiva e che più congruamente possa svolgere il compito di delimitazione sistematica delle fattispecie che vi si riferiscono, dovrebbe essere orientata verso l'enfasi su due direttrici teleologiche fondamentali: l'ordinamento costituzionale della Repubblica¹²⁷ (Capo I) e la sicurezza della Repubblica e l'ordinamento internazionale (Capo II).

L'intervento penale dovrebbe concentrarsi, anzitutto, in un Capo I che intitoliamo «Dei delitti contro l'ordinamento costituzionale della Repubblica», sui profili strutturali interni e istituzionali di questo ordinamento, puntando a tutelare il regolare funzionamento del sistema politico e democratico. Il nucleo essenziale di tale protezione risiede nello svolgersi della vita democratica nei tempi e nei modi stabiliti dalla Carta costituzionale, in particolare nella Parte II, agli artt. 55 ss.

Tale tutela – che si appunta sui rapporti giuridici interni legati allo Stato repubblicano –, si riferisce, nello specifico, al suo ordinamento costituzionale, con attenzione alla comunità di cui esso è espressione, alle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza e al prestigio dei supremi organi costituzionali e di rappresentanza (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Assemblee regionali, Ordinamento giudiziario, Corte costituzionale), al loro libero esercizio dei poteri-doveri a essi spettanti e al loro regolare funzionamento.

L'elemento comune al *corpus* di incriminazioni ricomprese in tale Capo è la punibilità delle condotte capaci di turbare l'assetto costituzionale della Repubblica nei suoi aspetti endogeni, mediante sovvertimenti interni e tramite l'offesa diretta contro uno degli organi che lo incarnano¹²⁸.

perseguite dai consociati, ma ai *mezzi* impiegati. La tutela penale della democrazia, quindi, deve appuntarsi sulle modalità di perseguimento delle opposte ideologie e non su quest'ultime, anche qualora si presentino in contrasto con l'assetto costituzionale nel quale la comunità si riconosce. In tal modo, il diritto penale politico deve essere strutturato in modo da assicurare il più ampio spazio possibile alla dialettica politica e alla circolazione del pensiero, anche quando questo venga a contrastare coi principi di derivazione costituzionale. Al diritto penale, in base al principio di *extrema ratio*, spetta un ruolo sussidiario, da attuarsi solo quando altri strumenti di integrazione politica e sociale risultino inadeguati. Per alcuni utili riferimenti sul punto v. M. PELISSERO, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, cit., p. 545 ss.

¹²⁷ Alla nozione di “ordinamento democratico” accolta dal Progetto Pagliaro del 1992 al Capo I «Dei reati contro l'ordinamento democratico della Repubblica» riteniamo opportuno sostituire quella più precisa di “ordinamento costituzionale”. La sostituzione operata si rende necessaria per evitare il rischio di indeterminatezza del sintagma “democratico”. Tale rischio deriva dalla natura politica e non giuridica del termine “ordinamento democratico” «che le diverse forze politiche intendono spesso in senso del tutto diverso, se non opposto (democrazia formale e democrazia sostanziale)». Lo ritiene V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 376. In senso conforme anche E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 42. La sostituzione terminologica qui segnalata è confortata, inoltre, dalla prescrizione, tutt'altro che peregrina, operata dalla L. 29 maggio 1982, n. 304 («Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale»). Quest'ultima, per evitare irragionevoli sovrapposizioni terminologiche fra “ordine democratico” e “ordinamento costituzionale”, nonché per scongiurare eventuali incertezze esegetiche, con un'apposita disposizione, ha condivisibilmente operato un'interpretazione autentica dell'espressione “ordine democratico”, prevista nella rubrica del reato di cui all'art. 270-bis c.p., sostituendola col più appropriato “ordinamento costituzionale”.

¹²⁸ Si dovrebbe tutelare la vita, l'incolumità, la libertà, l'onore e il prestigio del Presidente della Repubblica e di chi ne fa le veci, nonché la legittimità dell'evoluzione costituzionale da ogni forma di attentato diretto a mutare

Il Capo II «Dei delitti contro la sicurezza della Repubblica e l'ordinamento internazionale», invece, dovrebbe sottoporre a rimprovero penale tutte quelle condotte che pregiudichino la sicurezza della Repubblica¹²⁹ quale soggetto di diritto internazionale, o che compromettano i rapporti da essa stabiliti nell'ambito della comunità internazionale.

La *ratio* della tutela apprestata da tale Capo è quella di tutelare la sicurezza della compagine statale, nonché gli interessi politici statuali, in relazione a quelli degli altri Stati sovrani.

I beni istituzionali tutelati nella nuova sistematica includono, a titolo esemplificativo, l'unità e l'indivisibilità, l'integrità, l'indipendenza della Repubblica, la salvaguardia della pace, il mantenimento delle buone relazioni internazionali con gli altri Stati e la difesa militare della Repubblica.

L'elemento comune alle fattispecie tipizzate in questo Capo risiede nella protezione della sopravvivenza e dell'intangibilità delle componenti vitali della Repubblica, contro aggressioni di indole interna ed esterna¹³⁰. Al contempo, si mira a salvaguardare le relazioni internazionali della Repubblica, proteggendo la sua stabilità e il suo prestigio. Eventi che minano tali aspetti possono avere conseguenze gravi, talvolta drammatiche, nei rapporti con altri Stati, compromettendo la posizione e l'affidabilità della Repubblica sulla scena internazionale¹³¹.

Nell'ottica di una modernizzazione del sistema penale, teso a valorizzare la centralità dei diritti umani e la pacifica coesistenza degli Stati, l'intervento riformatore dovrebbe mirare a una sostanziale rivisitazione del corposo novero di delitti bellici¹³², espungendo interamente

violentemente la Costituzione e l'esistenza, la funzionalità e l'incolumità dei poteri dello Stato mediante l'offesa ai suoi organi costituzionali.

¹²⁹ Il richiamo alla "sicurezza della Repubblica" ci sembra opportuno per tre ordini di ragioni. Anzitutto, rispetto alla obsoleta "sicurezza dello Stato", che trova riscontro terminologico nell'ambito degli artt. 255-257, 263, 285 c.p., la "sicurezza della Repubblica" – in forza della costante ricorrenza del termine "Repubblica" per tutta la Costituzione – appare più idonea a descrivere la rottura istituzionale con la precedente tradizione statale di indole autoritaria. Inoltre, il termine "Repubblica" va inteso quale insieme o sintesi della pluralità di soggetti esponenziali che la compongono e, quindi, risulta riassuntivo di interessi che trascendono ciascun livello territoriale di governo – locale, regionale o statale –, anche in ragione della riscrittura dell'art. 114 Cost. operata con la L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione. La nozione qui evidenziata trova infine ampia espressione nella già citata legislazione complementare in materia di *intelligence*, rappresentata dalla L. 3 agosto 2007, n. 124. In tale contesto, l'espressione "sicurezza della Repubblica" riassume una pluralità di valori e relazioni tra le Comunità, delineando un quadro di armonia nell'ordinato svolgersi della vita pubblica. Essa rappresenta al meglio una visione della sicurezza che si stacca dal tradizionale riferimento allo Stato inteso esclusivamente come apparato. In chiave terminologica, si vedano comunque le considerazioni già espresse *retro*, cap. I, par. 3 e cap. III, par. 2.

¹³⁰ A questo riguardo, sarebbe opportuno far transitare in tale Capo i delitti di attentato contro la sovranità territoriale e i poteri dello Stato (artt. 241, 284 e 286 c.p.). Queste figure criminose, come noto, rientrano fra i delitti con cc.dd. "macroeventi" a spiccata iperlesività, caratterizzati, da un punto di vista fenomenologico, da avvenimenti complessi nel loro svolgimento spazio-temporale e che possono avere una portata storico-epocale: si pensi al passaggio di un territorio dalla sovranità di uno Stato a quella di un altro Stato.

¹³¹ In relazione a tale ultimo aspetto, si dovrebbe approntare una tutela agli organi costituzionali particolarmente rappresentativi della sovranità di altri Stati, mediante la tipizzazione di offese rivolte a Capi e a rappresentanti diplomatici di Stati esteri. Tali forme di tutela, com'è noto, sono quelle ad oggi codificate nel Capo IV sui «Delitti contro gli Stati esteri, i loro Capi e i loro rappresentanti» del Codice del 1930.

¹³² Il riferimento specifico è agli artt. 242-245, 247-254, 265, 267 c.p. che richiedono la presenza di un nemico belligerante come presupposto delle condotte sanzionate. La gravità della sanzione penale comminata da tali reati è parametrata alla particolare offensività del fatto in presenza di congiunture belliche. Emerge, in altre parole, in maniera lampante, l'eco marziale e il sostrato storico-culturale dell'epoca in cui il Capo I venne redatto, segnato dall'esperienza bellica pregressa. È importante sottolineare che la scelta sistematica di mantenere ancora oggi la normativa bellica nell'ecosistema del codice penale comune risulta priva di ragioni, contribuendo a una forte frammentazione della materia del Capo I dedicato ai «Delitti contro la personalità internazionale dello Stato». Peraltro, tali disposizioni, scarsamente applicate in sede giurisprudenziale, oramai non rispondono più alle

tutte le fattispecie connesse al «tempo di guerra», al «pericolo di guerra», alle «opere destinate alla guerra» e alla «economia di guerra»¹³³.

A nostro avviso, al riguardo, si potrebbe mantenere il solo delitto ex art. 244 c.p.¹³⁴, volto a reprimere tutti gli atti ostili contro uno Stato estero volti a esporre lo Stato italiano al pericolo di una guerra o a turbare le relazioni con un Governo estero o a esporre lo Stato italiano o i cittadini stanziati sul suo territorio al pericolo di rappresaglie belliche o di ritorsioni. La sua sopravvivenza nel nuovo sistema penale risulterebbe giustificata dalla necessità di salvaguardare l'integrità nazionale e le relazioni internazionali, senza tuttavia fare riferimento a concetti obsoleti legati a situazioni di conflitto in atto.

Una notazione di massima attiene ai reati di associazione politica criminosa, disseminati fra l'attuale Capo II «Dei delitti contro la personalità internazionale dello Stato» e il Capo V sulle «Disposizioni generali e comuni ai capi precedenti»¹³⁵.

Il Legislatore storico, all'interno della struttura codicistica del 1930, ha configurato una costruzione capillare dei reati associativi, il cui modello di incriminazione è stato adoperato anche nell'ecosistema dei «Delitti contro l'ordine pubblico» (art. 416 c.p.)¹³⁶.

Com'è noto, il ricorso a siffatto modello, volto a incriminare aggregazioni di persone ritenute, in ragione dei mezzi impiegati e/o dei fini perseguiti, pericolose per la sicurezza dello Stato o per l'ordine pubblico¹³⁷, ha conosciuto una forte espansione a partire dagli anni '70 del secolo scorso, con l'emersione di nuove minacce come il terrorismo interno e la criminalità organizzata di tipo mafioso. Questa tendenza è stata poi ulteriormente consolidata a partire dal

esigenze di un codice penale concepito per i periodi ordinari della vita dello Stato-comunità. Oggi, difatti, la guerra si considera, a differenza di quanto avvenuto nella codificazione del 1930, anche nella concretezza della normazione, come un evento tragicamente eccezionale, tale da non potere essere previsto e introdotto al pari di qualsiasi altro elemento che compare nella descrizione di una serie di delitti. Segnalano opportunamente, in ottica *de lege ferenda*, la necessaria espunzione dei delitti bellici dal citato Capo I, M. ROMANO, *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, cit., p. 159 e V. MILITELLO, *La riforma dei reati contro lo Stato in Italia*, cit., p. 1653.

¹³³ Tornano qui utili le parole di C.E. PALIERO, *L'agorà e il palazzo. Quale legittimazione per il diritto penale?*, in *Criminalia*, 2012, p. 113, per il quale il diritto penale a fondamento autoritario, tipico del settore dei delitti politici, impiega un «lessico di foggia bellica».

¹³⁴ Recante in epigrafe «atti ostili verso uno Stato estero, che espongono lo Stato italiano al pericolo di guerra», volto a tutelare beni di pertinenza domestica, quali la sicurezza interna, la pace e la stabilità e conservazione delle relazioni internazionali.

¹³⁵ Artt. 270-270-*quinquies*.2 c.p. e artt. 304-306 c.p.

¹³⁶ Se in epoca fascista la differenza tra «Delitti contro la personalità dello Stato» e «Delitti contro l'ordine pubblico» si apprezzava sul piano soggettivo, in virtù della presenza o meno di una finalità meramente politica, nell'attuale contesto democratico tale differenza si coglie «su un piano oggettivo “quali-quantitativo”». Così, puntualmente, R. BARTOLI, *I delitti contro l'ordine pubblico*, in R. BARTOLI, M. PELISSERO, S. SEMINARA, *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*², Torino, 2022, p. 805. Sul rapporto fra i beni “ordine pubblico-sicurezza dello Stato” si veda altresì G. RAGNO, *I delitti di alto tradimento e di attentato alla Costituzione*, Milano, 1974, p. 98 s., secondo il quale «i reati contro l'ordine pubblico involgono certamente il pericolo per la sicurezza, ma solo di un segmento del territorio o della organizzazione della collettività, mentre la sicurezza che viene in giuoco nei delitti contro la personalità dello Stato, è sicurezza totale, dell'intera collettività» (corsivi originali). Si potrebbe quindi ritenere che tra le due categorie di delitti, in altre parole, opera una sorta di progressione offensiva: mentre i delitti del Titolo V riguardano fenomeni criminosi che pongono in pericolo o compromettono le condizioni che assicurano la tranquillità e la sicurezza materiale di tutti i cittadini, i delitti politici del Titolo I concernono fatti che si innestano su fenomeni offensivi dell'ordine pubblico, assumendo, tuttavia, una connotazione lesiva tanto significativa da poter porre in pericolo interessi di altissimo rango, come, ad esempio, l'unità, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica e l'assetto dei poteri legittimamente costituito dello Stato.

¹³⁷ G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*⁶, cit., p. 36.

2001, con l'adozione di nuove misure repressive volte al contrasto del terrorismo internazionale¹³⁸.

Un nodo problematico attiene alla “sorte” da destinare a tale peculiare categoria di reati alla luce di un diritto penale politico riformato.

A questo proposito, è opportuno osservare come, in numerosi casi, la connotazione terroristica delle associazioni non sia più diretta contro l'assetto statuale o le sue articolazioni istituzionali, ma assuma un carattere di intimidazione collettiva, rivolto cioè alla società civile nel suo complesso¹³⁹.

Questo scenario induce a ripensare la collocazione delle associazioni con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale (art. 270-bis c.p.) all'interno della categoria dei delitti politici. Difatti, la nuova fenomenologia del terrorismo a proiezione internazionale sembra non potersi ridurre alla mera aggressione dell'ordinamento statale e dei suoi organi vitali o dei singoli rappresentanti istituzionali, ma coinvolge un livello più ampio di minaccia che si rivolge, più generalmente, agli individui presenti sul territorio dello Stato.

In tal senso, apparirebbe più congruo dislocare le fattispecie associative in relazione alla tipologia di offesa perseguita dall'associazione terroristica o anche dal singolo attentato¹⁴⁰ (l'ordine pubblico¹⁴¹, l'ordinamento costituzionale, l'individuo)¹⁴².

Quindi, in pieno accoglimento del fondamentale principio personalistico consacrato nell'art. 2 Cost., quelle condotte illecite che, pur commesse con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, colpiscono immediatamente beni di pertinenza dell'individuo come la vita, l'incolumità personale e la libertà personale delle vittime degli attentati, nonché la proprietà delle cose mobili o immobili altrui dovrebbero trovare accoglimento nel relativo

¹³⁸ Il micro-sistema codicistico di contrasto al terrorismo si fonda su una ipertrofica normativa stratificatasi negli anni, in conseguenza di eventi terroristici di particolare allarme sociale. In tale settore sono positivizzate numerose fattispecie incriminatrici destinate a rimanere quiescenti nello svolgersi fisiologico della vita civile, ma capaci di divenire uno strumento repressivo feroce e incontrollato laddove al diritto penale si assegni anche il compito “bellico” non di *punire fatti* illeciti ma di *neutralizzare fenomeni* pericolosi per gli equilibri politico-sociali consolidati. Del resto, fra i «delitti contro la personalità dello Stato», specie il settore dei delitti di terrorismo ricalca il rudimentale paradigma dualistico «amico-nemico». Tali considerazioni in A. GAMBERINI, *Personalità dello Stato (delitti contro la)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, p. 4246 ss. e C.E. PALIERO, *L'agorà e il palazzo*, cit., p. 113. I compulsivi innesti normativi operati sulla sistematica del tessuto originario del Codice (cfr. D.l. 15 dicembre 1979, n. 625, conv. con mod. L. 6 febbraio 1980, n. 15; D.l. 18 ottobre 2001, n. 374, conv. con mod. L. 15 dicembre 2001, n. 438; D.l. 27 luglio 2005, n. 144, conv. con mod. L. 31 luglio 2005, n. 155; D.l. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. con mod. L. 17 aprile 2015, n. 43; L. 28 luglio 2016, n. 153 e D.lgs. 1 marzo 2018, n. 21), che hanno dato forma a una sorta di diritto penale sostanziale dell'antiterrorismo, sono esaustivamente illustrati da S. DAMBRUOSO, *Delitti di associazione politica*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA, *Diritto penale*, tomo I, Milano, 2022, p. 1412 ss.

¹³⁹ Si pensi alla lunga sequenza di attentati perpetrati dal 2014 in poi da parte del sedicente Stato Islamico (ISIS), che ha preso di mira numerose città europee, con l'intento di colpire i simboli dell'Occidente. Tali attentati hanno avuto l'effetto di generare un clima di paura diffusa, non solo contro gli Stati attaccati, ma contro la collettività complessivamente intesa.

¹⁴⁰ Ci si riferisce ai delitti di attentato in ambito terroristico previsti dagli artt. 280-280-ter c.p. e 289-bis-289-ter c.p.

¹⁴¹ Sul miglior coordinamento dei reati associativi politici col Titolo sull'ordine pubblico v. già M. ROMANO, *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, cit., p. 164.

¹⁴² A tal proposito, non riteniamo condivisibile la scelta sistematica del Progetto Pagliaro di collocare i reati associativi in un Capo separato, poiché tale opzione appare in contrasto con la tradizione sistematica della Parte speciale del Codice, che si fonda sull'organizzazione delle fattispecie penali in base alle oggettività giuridiche di categoria.

Titolo dei reati contro la persona umana, pur con una qualificazione sanzionatoria che rifletta il maggiore disvalore associato a tali atti¹⁴³.

Solo in tal modo l'ordinamento penale può riaffermare che il sistema penale non degrada la protezione della persona a mero strumento di difesa della «personalità dello Stato», come hanno fatto i codificatori del 1930, accogliendo l'antitetico principio utilitaristico-statalista.

Da ultimo, un Capo III sulle «Disposizioni comuni» si potrebbe dedicare a norme definitorie o di disciplina. In tale ambito, riteniamo quindi di inserire la nuova definizione di “segreto di Stato”, valevole per un nuovo sistema repressivo delle violazioni della segretezza in linea con le indicazioni costituzionali.

È quindi alle nostre proposte di riordino della tutela penale del segreto di Stato che adesso dobbiamo prestare attenzione.

4. Per una riforma d'insieme della tutela penale del segreto di Stato. La nostra proposta *de iure condendo*

Nel percorso di analisi condotto nei capitoli precedenti si è cercato di evidenziare, nell'ambito peculiare della tutela penale del segreto di Stato, l'inscindibile interazione fra le disposizioni repressive del Codice e le normative di settore in materia di *intelligence*, rappresentate inizialmente dalla L. 24 ottobre 1977, n. 801, e, successivamente, dalla L. 3 agosto 2007, n. 124.

Attualmente, difatti, per una concreta applicazione delle fattispecie poste a tutela del segreto di Stato, si richiede un coordinamento interpretativo con la disciplina complementare extra-penalistica di cui all'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, che, fra le altre cose, contiene l'attuale definizione di segreto di Stato e delinea, quindi, il perimetro esegetico-applicativo del raggruppamento di delitti disciplinati dagli artt. 256-263 c.p.

Un significativo limite dell'attuale normativa di settore in materia di segreto di Stato risiede senza dubbio nella mancata attenzione verso una revisione delle norme del codice penale, rimaste formalmente ancorate al modello delineato in ben altra epoca dal codice Rocco e al suo paradigma “bellicista” di tutela del quadro politico-istituzionale dello Stato¹⁴⁴.

Ritornando ai profili generali della nuova articolazione teleologica da noi proposta, nel Capo II, intitolato «Dei delitti contro la sicurezza della Repubblica e l'ordinamento internazionale» – del quale abbiamo già delineato le direttrici contenutistiche –, dovrebbero essere ricomprese anche le fattispecie finalizzate alla tutela del segreto di Stato. Tutto ciò, in ogni caso, seguendo un'ottica di riduzione del diritto penale politico.

Si può quindi procedere all'illustrazione di alcune possibili linee di intervento.

¹⁴³ Sul punto, aderiamo alla proposta formulata da V. MILITELLO, *La riforma dei reati contro lo Stato in Italia*, cit., p. 1652.

¹⁴⁴ Il paradigma “bellicista” dell'attuale sistema di tutela penale del segreto di Stato, volto, nelle intenzioni del Legislatore storico, a reagire vigorosamente al più mite trattamento sanzionatorio previsto dal codice Zanardelli nella materia della tutela penale del segreto, si manifesta in maniera lampante con la previsione della pena di morte in numerose fattispecie incriminatrici, oggi soppressa e sostituita dall'ergastolo ai sensi del D.lgs.lgt. 10 agosto 1944, n. 224 («Abolizione della pena di morte nel Codice penale»). Al riguardo, si faccia riferimento agli artt. 255, co. 2; 256, co. 4; 257, co. 2; 258, co. 2; 261, co. 3; 262, co. 3; 263, co. 2, c.p.

4.1 La fattispecie di «soppressione, falsificazione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato»

Prendiamo le mosse dalla fattispecie positivizzata nell'art. 255 c.p.

È stato già evidenziato che questa fattispecie non rientra, a stretto rigore, tra i delitti specificamente destinati alla tutela del segreto di Stato, poiché, a differenza degli artt. 256 ss. c.p., non mira a proteggere in modo specifico le notizie segrete. È stato inoltre sottolineato come la previsione criminosa trovi le sue origini in un contesto bellico, originando dall'art. 6, L. 21 marzo 1915, n. 273¹⁴⁵.

Abbiamo altresì analizzato le implicazioni derivanti, sotto il profilo della tassatività nella elaborazione oggettiva della fattispecie, dal richiamo all'attinenza degli atti e dei documenti all'«*interesse politico, interno o internazionale dello Stato*». Allo stesso modo, abbiamo esaminato l'unico precedente giurisprudenziale relativo all'art. 255 c.p.¹⁴⁶, evidenziando, peraltro, come la norma non sia stata applicata nemmeno in un'epoca ben diversa, quando fu sottoposta alla cognizione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato¹⁴⁷.

Alla luce delle evidenti criticità strutturali della fattispecie e della sua rarefazione applicativa, sarebbe opportuno optare per un'abrogazione espressa della norma.

Appare dunque superfluo precisare che una simile fattispecie non possa trovare accoglimento nel citato nuovo Capo II.

4.2 Il reato di «introduzione clandestina in luoghi militari e possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio»

Un'ulteriore scelta “drastica” dovrebbe interessare le previsioni dell'art. 260 c.p.

Nell'ambito della costruzione del capillare apparato repressivo delle violazioni del segreto di Stato, i compilatori del Codice, con finalità meramente integrative, hanno tipizzato non solo condotte *direttamente* riferibili allo spionaggio, ma hanno anche ampliato l'ambito delle incriminazioni, includendo attività prodromiche o *indirettamente* collegate allo spionaggio stesso. Tale ampliamento prospettico si è manifestato nelle fattispecie previste dall'art. 260 c.p., riconducibili alla categoria dello spionaggio “indiziario” o “presunto”.

Anche in questo caso è stata evidenziata l'origine bellica del reato¹⁴⁸.

Numerose sono le censure di costituzionalità sollevate dalla dottrina penalistica moderna nei confronti dell'art. 260 c.p., che abbiamo analizzato nel dettaglio¹⁴⁹.

La norma incrimina condotte ritenute dai codificatori indicative di una possibile attività spionistica. Secondo il legislatore dell'epoca, si tratta di atti meramente preparatori, che non

¹⁴⁵ V. *retro*, cap. III, sez. II, par. 2. In relazione alla connotazione bellica della norma si faccia riferimento all'art. 255, co. 2, c.p., a tenore del quale è prevista l'applicazione della pena dell'ergastolo – in sostituzione dell'originaria pena di morte – «*se il fatto ha compromesso la preparazione o l'efficienza bellica dello Stato, ovvero le operazioni militari*».

¹⁴⁶ V. Cass. pen., Sez. VI, 2 febbraio 2000, n. 1289, cit., relativa al caso di un dipendente del SISDe che, nel giorno in cui gli era stato ordinato di abbandonare l'ufficio, aveva prelevato da un armadio del Servizio cui era stato destinato varia documentazione, parte della quale ritenuta dai giudici di merito avente carattere di segretezza.

¹⁴⁷ V. *retro*, cap. III, sez. II, par. 2.1.

¹⁴⁸ V. *retro*, cap. III, sez. II, par. 2. Il reato, nella legislazione di guerra, deriva dall'art. 3, co. 2, L. 21 marzo 1915, n. 273. Peraltro, la norma di cui all'art. 260, co. 2, c.p. prevede una circostanza aggravante speciale, di natura oggettiva, che comporta un aggravamento di pena se i fatti previsti al comma 1 sono commessi «*in tempo di guerra*».

¹⁴⁹ Tutte scandagliate *amplius*, *retro*, cap. III, sez. II, par. 2.2.

potrebbero essere puniti come tentativo, o di atti idonei ma privi del requisito dell'univocità rispetto ai delitti di spionaggio "puro" previsti dagli artt. 256, 257 e 258 c.p. Tuttavia, seguendo questa interpretazione, l'art. 260, co. 1, c.p. verrebbe a configurare un'ipotesi di reato di sospetto, risultando pertanto gravemente indiziato di incostituzionalità. Tale contrasto emergerebbe non solo rispetto al principio di necessaria offensività del reato, ma anche rispetto alla personalità della responsabilità penale, alla presunzione di non colpevolezza e, infine, al diritto al silenzio e alla non collaborazione, intesi come elementi essenziali del diritto di difesa.

Peraltro, le figure criminose di cui all'art. 260 c.p. si atteggiavano come fattispecie di pericolo indiretto, poiché vengono incriminate situazioni che solo indirettamente espongono a pericolo la sicurezza dello Stato complessivamente intesa, oppure, più nel dettaglio, vengono sanzionati come reati a sé stanti gli atti preparatori di altri reati.

Si segnala poi, seguendo una parte della dottrina, che le condotte tipizzate sono così remote dal risultato lesivo al punto da rappresentare un pericolo doppiamente indiretto, che comporta il sacrificio del principio di proporzione¹⁵⁰.

Non sono mancate, ancora, con riferimento al richiamo all'«*interesse militare dello Stato*» contenuto nell'art. 260, n. 1, c.p., ulteriori obiezioni riguardanti il deficit di tassatività della norma. Analogamente, la recente novella intervenuta sull'art. 260, co. 3, c.p. non è sfuggita alle critiche, in relazione alla tipizzazione del fatto, sollevando condivisibili dubbi di costituzionalità.

Preso atto delle numerose censure di incostituzionalità sollevate dalla dottrina in relazione alle ipotesi criminose previste dall'art. 260 c.p., si auspica che, nell'ambito di scelte più ponderate di politica-criminale, il Legislatore possa giungere a soluzioni più oculate, attraverso l'abrogazione del reato. Tale abrogazione espanderebbe la portata della fattispecie contravvenzionale prevista dall'art. 682 c.p., che attualmente svolge una funzione sussidiaria¹⁵¹.

4.3 La nuova nozione "codicistica" di segreto di Stato

Un moderno sistema di tutela penale del segreto di Stato, in sintonia con i principi penalistici sanciti dalla Costituzione repubblicana, dovrebbe, ancor prima di sanzionare il procacciamento e la rivelazione di notizie segrete, stabilire, sulla scia della scelta tedesca¹⁵², che ci appare ragionevole, una chiara definizione di "segreto di Stato" già a livello codicistico; allo stesso tempo, dovrebbe individuare i casi di esclusione dello stesso se apposto per la copertura di fatti idonei a ledere quei fondamentali valori che proprio giustificano la sua attivazione.

A ciò si aggiunga che, secondo il diritto vivente della Corte costituzionale, la legittimità del segreto di Stato trova «fondamento e giustificazione in esigenze [...] fatte proprie e garantite dalla Costituzione e che possano essere poste su un piano superiore». Tra queste spiccano la tutela dei caratteri essenziali dello Stato quale Repubblica democratica (art. 1 Cost.),

¹⁵⁰ Cfr. R. CALISTI, *Il sospetto di reati*, cit., p. 344.

¹⁵¹ Sulla relazione qualificata fra il reato previsto dall'art. 260 e la contravvenzione di cui all'art. 682 c.p. v. *retro*, cap. III, sez. II, par. 2.2.1.

¹⁵² I profili di comparazione sono trattati *retro*, parr. 2.6-2.8, cui si rinvia. Cfr. § 93 StGB («*begriff des Staatsgeheimnisses*»).

l'indipendenza nazionale, l'unità e l'indivisibilità dello Stato (art. 5 Cost.), la difesa militare della Patria (artt. 52 e 87 Cost.) e la sicurezza nazionale (art. 126 Cost.).

In tal senso, l'altissimo rango dei beni giuridici costituzionali che giustificano l'operatività del segreto di Stato legittima, a nostro avviso, una sua definizione nel tessuto codicistico riformato.

Inoltre, la clausola limitativa del potere di apporre il segreto di Stato su fatti idonei a disarticolare i valori di fondo della Repubblica – peraltro legittimanti la segretezza – presenta, altresì, tutti i requisiti per transitare nell'ecosistema codicistico. L'innesto della peculiare disciplina del segreto di Stato illegale – e quindi dei casi di non segretabilità già a livello di codice, attualmente prevista dall'art. 39, co. 11, L. 3 agosto 2007, n. 124 – potrebbe poi sortire l'effetto di garantire un maggior coefficiente di conoscibilità delle norme da parte dei consociati¹⁵³.

Nel contesto del Capo III sulle «Disposizioni comuni» riteniamo allora di innestare una norma definitoria specifica, recante in rubrica «*Segreto di Stato*», così formulata:

«Agli effetti della legge penale, sono oggetto di segreto di Stato le notizie la cui diffusione sia idonea a ledere gravemente l'integrità della Repubblica, la difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, l'indipendenza della Repubblica rispetto agli altri Stati, la preparazione per la difesa militare della Repubblica»¹⁵⁴.

Agli stessi effetti, in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie relative a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale o a fatti costituenti i delitti di cui agli articoli 285, 416-bis, 416-ter e 422 del codice penale».

La nozione qui proposta di “segreto di Stato”, pur essendo sostanzialmente in linea con le scelte operate dal vigente art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, sopprime, quale valore fondamentale giustificativo della segretezza, il riferimento alla tutela del «libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali». Come si ricorderà, tale previsione, introdotta per la prima volta nell'ordinamento dall'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, era stata oggetto – a causa della sua indeterminatezza – di condivisibili riserve critiche da parte della dottrina più avveduta¹⁵⁵.

Tale nozione tuttavia apporta taluni correttivi alla definizione contenuta nel citato art. 39, co. 1, invero già segnalati dalla dottrina nel contesto dell'esegesi dell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, e non recepiti dal Legislatore del 2007.

Tanto è vero che non si riconfermano i tanto opinati riferimenti all'«integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali» e alle «relazioni» dello Stato italiano con altri Stati¹⁵⁶.

¹⁵³ Sulla trattazione dottrinale, normativa e giurisprudenziale dell'istituto del segreto di Stato illegale si è già detto appena *retro*, cap. IV, par. 2-2.5.

¹⁵⁴ Riportiamo la vigente definizione tipizzata nell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124: «[s]ono 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».

¹⁵⁵ Sulle criticità interpretative dell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, v. *retro*, cap. II, sez. II, par. 5. V. pure *retro*, cap. III, sez. II, par. 2.

¹⁵⁶ Per farsi un'idea di tali opinioni critiche della dottrina v., ancora, *retro*, cap. II, sez. II, par. 5.

Si è sostenuto difatti che in forza del primo dei due interessi appena menzionati si celassero, sotto l'ombra del segreto, forme di diplomazia segreta e attività di cooperazione interstatuale non giustificati da esigenze di sicurezza nazionale. Analogamente, con riguardo alla compromissione delle «*relazioni*» internazionali con altri Stati, si era lamentata l'attitudine a estendere la tutela a discapito della libertà di stampa.

Seguendo poi l'impostazione legislativa dell'art. 39, co. 3, L. 3 agosto 2007, n. 124, la definizione che segnaliamo è integrata da un requisito operativo di fondamentale rilevanza. In particolare, la diffusione di notizie segrete deve essere idonea a ledere gravemente gli interessi istituzionali della Repubblica. Questa precisazione contribuisce a scongiurare indebite dilatazioni dello spettro applicativo del segreto di Stato, evitando che esso venga invocato in circostanze in cui, pur sussistendo un pregiudizio per gli interessi medesimi, le conseguenze della rivelazione sarebbero di lieve entità o, comunque, non tali da giustificare la rigorosa protezione offerta dalla segretezza.

Da ultimo, con riferimento al segreto militare, apposto sulle notizie inerenti «*alla preparazione e alla difesa militare dello Stato*»¹⁵⁷, la formulazione qui proposta è giustificata dal fatto che la preparazione militare dello Stato deve essere necessariamente orientata al fine esclusivo della difesa nazionale, escludendo ogni altro scopo, che risulterebbe illecito¹⁵⁸. La «*preparazione per la difesa militare della Repubblica*», quale nuovo parametro rientrante nel raggio protettivo del segreto di Stato, permette così di evitare interpretazioni estensive non autorizzate dal dato letterale.

Si noti, altresì, che la sostituzione terminologica da «*difesa militare dello Stato*» a «*difesa militare della Repubblica*» – così come da «*indipendenza dello Stato*» a «*indipendenza della Repubblica*» – mira a sottolineare che il fulcro della protezione garantita dal segreto di Stato risiede principalmente nell'intero assetto istituzionale-ordinamentale della Repubblica, così come delineato dalla Costituzione¹⁵⁹.

Quanto al comma 2 della nuova definizione proposta, esso conferma la previsione contenuta nell'art. 39, co. 11, L. 3 agosto 2007, n. 124.

Così implementata nel tessuto codicistico, la materia del segretabile viene descritta secondo una tecnica classificatoria operante in una duplice direzione: *in senso positivo*, includendo esclusivamente ciò che risulti strettamente finalizzato al soddisfacimento delle esigenze di sicurezza esterna e interna; *in senso negativo*, escludendo la possibilità di segretare fatti riconducibili al terrorismo, alla criminalità organizzata e ai fatti eversivi dell'ordine costituzionale. L'illegalità configura qui un limite logico alle potenzialità espansive della segretezza.

Del resto, si tratta di due facce della stessa medaglia. Un assunto ormai chiaro è che il segreto di Stato, quale strumento costituzionalmente indispensabile per garantire le esigenze di autoconservazione dell'ordinamento, non può in alcun modo favorire la realizzazione di gravi fatti idonei a compromettere gli stessi interessi fondamentali che è chiamato a proteggere.

¹⁵⁷ Così recita l'ultima parte dell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124.

¹⁵⁸ *Retro*, cap. II, sez. II, par. 5.

¹⁵⁹ Il profilo delle varianti terminologiche, già affrontate in sede di redazione dell'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, è scandagliato *retro*, cap. III, sez. II, par. 2.

Definito in positivo il concetto di segreto di Stato e individuati in negativo i casi di esclusione dello stesso, restano ora da formulare le proposte riguardanti i reati disciplinati dagli artt. 256-263 c.p.

Nel far ciò, bisogna muovere dal baricentro repressivo delle violazioni dei segreti rappresentato dalle condotte di «*procacciamento*» e di «*rivelazione*».

4.4 *Le fattispecie di «procacciamento»*

In primo luogo, risulta ragionevole l'ipotesi di mantenere la previsione di «*procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato*», oggi positivizzata nell'art. 256 c.p.¹⁶⁰.

Ci sembra difatti opportuna la previsione di una fattispecie di apertura che tuteli in forma anticipata e rafforzata i rilevanti beni sovraindividuali di spessore costituzionale¹⁶¹.

Analogamente, riteniamo imprescindibile sanzionare le condotte di rivelazione del segreto di Stato, costituendo esse il momento di maggiore lesione per il bene presidiato¹⁶².

Intervenendo anzitutto nel corpo dell'art. 256 c.p., la fattispecie potrebbe essere rimaneggiata riformulando il comma 1, espungendo il riferimento – giustificativo del segreto – assai indeterminato all'«*interesse politico, interno o internazionale, dello Stato*», concetto del tutto intangibile e già oggetto di incisive critiche nella dottrina penalistica e costituzionalistica¹⁶³.

Difatti, il Legislatore storico, nel congegnare fattispecie, ha impiegato, con riguardo al parametro dell'interesse politico statale, una terminologia volutamente generica da “piegare” a finalità politico-repressive.

Di conseguenza, appariva estremamente complesso individuare indicatori precisi e univoci in grado di identificare in maniera sufficientemente determinata la categoria di detti interessi. Tale difficoltà era ulteriormente amplificata dalla natura polimorfa del concetto di “politicalità”, che si presta a interpretazioni molteplici e sfumate, fino a far coincidere il segreto politico con gli interessi contingenti del Governo.

L'assenza di parametri univoci per accertare detta politicalità trasferiva, di fatto, all'Autorità di Governo, ogni decisione sulla concreta individuazione degli interessi idonei al segreto politico. In tal modo, il fondamento oggettivo del segreto veniva meno, lasciando spazio a un criterio squisitamente soggettivo, che consentiva di imporre il vincolo di segretezza su qualsiasi elemento che lo Stato ritenesse opportuno mantenere celato.

¹⁶⁰ La cui condotta è ricostruita criticamente *retro*, cap. II, sez. II, par. 1.1.

¹⁶¹ Riteniamo che l'oggettività giuridica dei delitti finalizzati alla tutela del segreto di Stato debba essere individuata, alla luce dei riferimenti costituzionali, della consolidata giurisprudenza costituzionale e della nuova nozione di segreto di Stato proposta, nell'interesse della Repubblica a circoscrivere, in ambiti specifici, la conoscenza di determinate notizie la cui divulgazione sia idonea ad arrecare un concreto pregiudizio ai beni giuridici fondamentali dello Stato-comunità. Detti beni includono – come ormai chiarito – l'ordinamento democratico (art. 1 Cost.), l'indipendenza, l'unità e l'indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), la difesa militare della Patria (artt. 52 e 87 Cost.) e la sicurezza nazionale (art. 126 Cost.).

¹⁶² Si è già constatato (*retro*, cap. III, sez. II, par. 1) che nell'ambito dell'ecosistema protettivo del segreto di Stato nel codice penale, le disposizioni si presentano come un articolato “crescendo” sanzionatorio, il cui apice è rappresentato dal reato di «*rivelazione di segreti di Stato*», configurato dall'art. 261 c.p. Tale impostazione riflette una logica mirata a individuare in tale reato il nucleo centrale della tutela penale del segreto di Stato.

¹⁶³ Per i motivi segnalati *retro*, cap. II, sez. II, par. 2.2.

Risultava quindi giustificatamente severo il giudizio della dottrina penalistica nel considerare il riferimento agli interessi politici statuali di ordine interno e internazionale in netto contrasto con il principio di tassatività sancito dall'art. 25, co. 2, Cost.¹⁶⁴.

In ragione di ciò, si potrebbe ipotizzare la seguente riformulazione dell'art. 256, co. 1, c.p., a nostro avviso più aderente alla tassatività penale, considerata anche la nozione di segreto di Stato appena sopra formulata:

*«Chiunque si procura un segreto di Stato è punito con la reclusione da ... a ... »*¹⁶⁵.

Sembra preferibile poi confermare l'abrogazione del primo capoverso – operata dall'art. 13, L. 11 dicembre 1984, n. 839 –, relativo al procacciamento di *«notizie che debbono rimanere segrete nell'interesse politico dello Stato»*, nelle quali *«sono comprese quelle contenute in atti del Governo, da esso non pubblicati per ragioni d'ordine politico, interno o internazionale»*¹⁶⁶.

Si trattava difatti di una classe di notizie congegnata secondo un criterio soggettivo di identificazione della notizia da mantenere segreta. Il vincolo di segretezza derivava infatti dalla volontà del Governo, che si manifestava in forza della mancata pubblicazione.

Il comma 3 della disposizione concerne il procacciamento di *«notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione»*: per le ragioni che illustreremo di qui a poco, sembra sostenibile la soluzione dell'abrogazione espressa.

E ancora, la scelta abolizionistica dovrebbe “colpire” anche il comma 4, che prevede una circostanza aggravante speciale a effetto speciale, di natura oggettiva, con pena dell'ergastolo, sostitutiva della previgente pena di morte, ove l'abusiva apprensione della notizia segreta o riservata *«[abbia] compromesso la preparazione o l'efficienza bellica dello Stato, ovvero le operazioni militari»*¹⁶⁷.

È sufficiente qui osservare che tale aggravante, evocando un'eco marziale, risulta ormai inadeguata, poiché il continuo richiamo del Codice in tema di violazioni del segreto di Stato al

¹⁶⁴ Anche la dottrina costituzionalistica più attenta ha sollevato delle critiche a tutto campo relativamente alla formula codicistica qui censurata. Il segreto politico deve ritenersi «costituzionalmente vietato» per numerosi motivi. Anzitutto, una norma che consenta all'Autorità di imporre la segretezza e la riservatezza in relazione ad interessi politici statuali, sia interni che internazionali, sarebbe in contrasto con il fondamentale principio di controllo e partecipazione del popolo nell'esercizio della sovranità politica, come previsto dall'art. 1, co. 1 e 2 Cost. Per quanto riguarda la politica internazionale, l'art. 80 Cost. esprime chiaramente le esigenze di un regime democratico, prevedendo un ampio intervento preventivo del Parlamento in fase di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. In questo contesto, la Costituzione esclude che vi possano essere impegni segreti e impone, al contrario, un obbligo di pubblicità. Inoltre, il segreto politico contrasta con il principio di imparzialità dell'amministrazione, sancito dall'art. 97, co. 1, Cost. Questo principio, posto a garanzia della fedeltà dell'amministrazione alla funzione pubblica come definita dalla legge, condanna ogni influenza esterna che possa distorcere l'azione amministrativa, tutelando solo gli interessi previsti dalla legge e coerenti con gli indirizzi generali. In conclusione, il segreto politico, così come previsto dal Codice, non mira a tutelare un interesse costituzionalmente garantito. Pertanto, la sua previsione, limitando ingiustificatamente la pubblicità dell'azione amministrativa, risulta del tutto costituzionalmente illegittima. Tali censure in A. ANZON DEMMIG, *Segreto di Stato e Costituzione*, cit., p. 1786 ss.

¹⁶⁵ Questa la previsione vigente: *«[c]hiunque si procura notizie che, nell'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque, nell'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato, debbono rimanere segrete è punito con la reclusione da tre a dieci anni»*.

¹⁶⁶ Su cui ci siamo soffermati *retro*, cap. II, sez. II, par. 2.4.

¹⁶⁷ Per un primo inquadramento della circostanza in parola si rinvia a V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., p. 187 s.

contesto bellico mal si concilia con le esigenze di un moderno codice penale, concepito per i periodi ordinari della vita dello Stato-comunità¹⁶⁸.

Concluse le proposte *de iure condendo* relative all'art. 256 c.p., possiamo valutare la figura di «*spionaggio politico o militare*» codificata nell'art. 257 c.p.

Della previsione in parola si sono già sondate alcune criticità¹⁶⁹.

La riflessione si è incentrata sul dolo specifico di «*spionaggio politico o militare*», che qualifica le fattispecie previste dagli artt. 257, 258, 261, co. 3 e 262, co. 3, c.p.

In relazione all'interpretazione di tale frammento normativo, inteso come criterio selettivo di punibilità, si è criticata la linea, tesa a una eccessiva latitudine repressiva, adottata nei *Lavori preparatori del codice penale*. In particolare, con riguardo allo spionaggio politico, si è rilevata poi l'inadeguatezza dell'orientamento dottrinale che riteneva sufficiente, per configurare un comportamento come finalizzato allo spionaggio, l'esistenza di una generica finalità politica – ma anche economica o finanziaria – da parte dell'agente. Tale impostazione si mostrava chiaramente come una strumentalizzazione dell'arsenale repressivo in materia di delitti di spionaggio, destinata a colpire i partiti politici di opposizione al regime. Recenti indagini, proprio per questo, hanno proposto un condivisibile correttivo interpretativo, finalizzato a restringere l'ambito applicativo del concetto di scopo di spionaggio e a valorizzare la prospettiva della destinazione finale a uno Stato estero delle notizie oggetto di spionaggio.

In definitiva, allora, nell'ottica di una migliore perimetrazione della nozione di spionaggio, è necessario che il procacciamento o la rivelazione di notizie segrete siano attuati dall'agente con l'intento di rendere disponibile la notizia, direttamente o tramite intermediari, agli organi di uno Stato estero.

Condivise tali coordinate critiche, non irragionevole potrebbe considerarsi l'ipotesi di abrogazione dell'art. 257 c.p., il cui fatto tipico potrebbe essere ricondotto, configurandosi così come circostanza aggravante speciale a effetto speciale di natura soggettiva, nella struttura dell'art. 256 c.p.¹⁷⁰. In questa direzione, accogliamo quindi la proposta già delineata dai compilatori del Progetto Pagliaro del 1992¹⁷¹.

Un ipotetico ultimo comma dell'art. 256 c.p. potrebbe quindi avere il seguente tenore:

«*Si applica la reclusione da ... a ... se il fatto è commesso a scopo di spionaggio a favore di uno Stato estero o dei suoi intermediari*»¹⁷².

In tal modo, il nuovo enunciato normativo, valorizza la richiamata prospettiva teleologica della destinazione finale a uno Stato estero o di suoi intermediari delle notizie segrete oggetto di attività spionistica.

¹⁶⁸ D'altronde sull'origine bellica della previsione in esame, derivando essa dall'art. 3, co. 1, L. 21 marzo 1915, n. 273, ci siamo già espressi *retro*, cap. II, sez. I, par. 5 e cap. III, sez. II, par. 1.1, nota 165.

¹⁶⁹ V., con ampie dimostrazioni, *retro*, cap. III, sez. II, par. 1.3.1.

¹⁷⁰ Sulla tesi – pacifica in dottrina – della natura dell'art. 257 c.p. quale reato autonomo e non come mera ipotesi circostanziata dell'art. 256 v. *retro*, cap. III, sez. II, par. 1.3.1.

¹⁷¹ Sebbene non formulata in precetto normativo. Sul punto, v. *retro*, cap. II, sez. II, par. 4.

¹⁷² A tenore dell'attuale formulazione dell'art. 257 c.p. «*[c]hiunque si procura, a scopo di spionaggio politico o militare, notizie che, nell'interesse della sicurezza dello Stato o, comunque, nell'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato, debbono rimanere segrete è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni*».

Fra i delitti di «*procacciamento*» si annovera anche la fattispecie di «*spionaggio di notizie di cui è stata vietata la divulgazione*» delineata dall'art. 258 c.p.

Anche in tal caso, avendo il reato a oggetto la classe delle notizie riservate, propendiamo per l'abrogazione del reato. Sulle critiche alla categoria delle notizie riservate e sui reati a esse collegati svolgeremo apposite considerazioni a seguire.

4.5 Le fattispecie di «rivelazione»

Quanto alle condotte di «*rivelazione*», codificate agli artt. 261 e 262 ci si è già espressi in senso critico nelle apposite sedi¹⁷³.

Ricordiamo qui solo che i due articoli configurano delle norme a più fattispecie, che si distinguono solamente per l'oggetto materiale e per il trattamento sanzionatorio, più mite in relazione al reato dell'art. 262 c.p.

Nell'ambito dell'art. 261 c.p. si reprime la rivelazione dolosa di notizie segrete (comma 1); la rivelazione a scopo di spionaggio politico o militare di notizie segrete (comma 3); la rivelazione colposa di notizie segrete (comma 5) e l'ottenuta rivelazione di notizie segrete (comma 4).

Simmetricamente, quanto all'art. 262 c.p., la sanzione penale si applica alla rivelazione dolosa di notizie riservate (comma 1); alla rivelazione a scopo di spionaggio politico o militare di notizie riservate (comma 3); alla rivelazione colposa di notizie riservate (comma 5) e all'ottenuta rivelazione di notizie riservate (comma 4).

Non è superfluo poi evidenziare che le fattispecie di rivelazione di segreto di Stato o di notizie di vietata divulgazione presentano, in chiave dogmatica, una struttura tipicamente plurisoggettiva propria, in quanto presuppongono la compartecipazione di due soggetti: chi rivela e chi ottiene la notizia segreta o riservata. In questo caso, secondo la tesi maggioritaria da noi condivisa, si è di fronte a un delitto bilaterale, in cui la condotta illecita di un soggetto presuppone necessariamente il contegno attivo in forma cooperativa di un altro soggetto, finalizzato al raggiungimento di un risultato comune¹⁷⁴.

Fatta questa premessa, passiamo adesso alle proposte di modifica.

Partiamo dall'art. 262 c.p.

Per le stesse ragioni viste per l'art. 256, co. 3 e per l'art. 258 c.p., anche per la «*rivelazione di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione*» prediligiamo l'ipotesi abrogativa del reato.

Il discorso si mostra più articolato con riguardo alla «*rivelazione di segreti di Stato*» prevista dall'art. 261 c.p.

Anzitutto riteniamo opportuna una novella del comma 1 nei termini seguenti:

«*Chiunque rivela un segreto di Stato è punito con la reclusione da ... a ...*»¹⁷⁵.

Del tutto ragionevole, in linea con le riflessioni compiute in riferimento all'art. 256, co. 4, c.p., dovrebbe essere inoltre l'abrogazione della circostanza aggravante di cui all'art. 261, co.

¹⁷³ V., anche per ampi riferimenti bibliografici, cap. III, sez. II, par. 1.2.

¹⁷⁴ Cfr. A. CRESPI, *La tutela penale del segreto*, cit., p. 57 e R. PANNAIN, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 145. Più di recente, per questa ricostruzione strutturale della norma, v. G. GRASSO, *Sub art. 261 c.p.*, cit., p. 1012. Il tema è affrontato, con un'analisi delle altre posizioni dottrinali, *retro*, cap. III, sez. II, par. 1.2.

¹⁷⁵ Cfr. con la vigente previsione: «*[c]hiunque rivela taluna delle notizie di carattere segreto indicate nell'articolo 256 è punito con la reclusione non inferiore a cinque anni*»

2, c.p., operante nei casi in cui la rivelazione della notizia segreta sia avvenuta «*in tempo di guerra*», o abbia «*compromesso la preparazione o la efficienza bellica dello Stato o le operazioni militari*»¹⁷⁶.

Ai sensi del vigente costruito normativo, poi, l'art. 261, co. 3, c.p. stabilisce un ulteriore aggravamento di pena «*[s]e il colpevole ha agito a scopo di spionaggio politico o militare, si applica, nel caso preveduto dalla prima parte di questo articolo, la pena dell'ergastolo; e, nei casi preveduti dal primo capoverso, la pena dell'ergastolo*».

La formulazione suona insolita a causa della sostituzione, nella seconda parte, della pena di morte con l'ergastolo¹⁷⁷. Nella prima parte, invece, la previsione dell'ergastolo era già presente nel testo originario del 1930.

Il comma 3, nell'accogliere una nuova circostanza aggravante speciale a effetto speciale, di natura oggettiva, potrebbe essere così interamente novellato:

«Se il colpevole ha agito a scopo di spionaggio a favore di uno Stato estero o dei suoi intermediari, si applica la reclusione da ... a ... ».

In relazione al comma 4, che prevede espressamente, quale autonoma fattispecie necessariamente plurisoggettiva, la punibilità anche di colui che ottiene la notizia segreta, si potrebbe proporre una nuova formulazione del precetto espressa in questi termini:

*«La pena stabilita nella prima parte di questo articolo si applica anche a chi ottiene la notizia»*¹⁷⁸.

Concludendo, il delitto previsto dall'art. 261, co. 5, c.p. consiste nella rivelazione colposa di notizie segrete, presentandosi come analogo a quello disciplinato dal comma 1, fatta eccezione per l'elemento subiettivo: in questo caso, difatti, la rivelazione non è intenzionale, ma avviene per imprudenza, negligenza o imperizia.

In conseguenza dell'espunzione della circostanza aggravante di cui al comma 2, l'ultimo comma dell'art. 261 c.p. si potrebbe così riformare:

*«Se il fatto è commesso per colpa, la pena è della reclusione da ... a ... »*¹⁷⁹.

4.6 La categoria delle «notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione»

All'esito delle scelte operate in materia di notizie *segrete*, ci si potrebbe interrogare sulla sorte delle notizie *riservate* in un codice penale che contempli una disciplina della tutela penale del segreto di Stato costituzionalmente adeguata.

¹⁷⁶ La norma, anch'essa di conio bellico, deriva dall'art. 3, co. 1, L. 21 marzo 1915, n. 273. Maggiori ragguagli retro, cap. II, sez. I, par. 5 e cap. III, sez. II, par. 1.1, nota 163.

¹⁷⁷ Sostituzione operata dal citato D.lgs.lgt. 10 agosto 1944, n. 224.

¹⁷⁸ Cfr. con il comando originario: «*[l]e pene stabilite nelle disposizioni precedenti si applicano anche a chi ottiene la notizia*».

¹⁷⁹ Sotto la formulazione in vigore «*[s]e il fatto è commesso per colpa, la pena è della reclusione da sei mesi a due anni, nel caso preveduto dalla prima parte di questo articolo, e da tre a quindici anni qualora concorra una delle circostanze indicate nel primo capoverso*».

Alla disciplina delle «*notizie di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione*», così tecnicamente definite dal Codice, abbiamo riservato ampio spazio nel corso della ricerca sin qui svolta.

Muovendo dalla loro genesi bellica¹⁸⁰, si sono ampiamente analizzati i profili strutturali delle fattispecie a esse connesse, che la dottrina maggioritaria qualifica come norme penali in bianco, caratterizzate da un criterio eminentemente soggettivo per l'individuazione discrezionale delle notizie quale prerogativa affidata alla competente Autorità istituzionale.

La matrice storico-politica delle disposizioni poste a presidio delle notizie riservate mette in luce una precisa e consapevole rinuncia del Legislatore storico a perimetrare compiutamente le fattispecie qui oggetto di attenzione, operando una sorta di “delega” integralmente in bianco all'Autorità amministrativa poiché priva di parametri legali esplicitamente prefissati. In tal modo, si consentiva al Governo di operare autonomamente, conferendo ai suoi organi politici il controllo sul flusso di informazioni di rilevanza politica o militare, al riparo da qualsiasi sindacato in sede giurisdizionale.

Un elemento centrale concerne l'erosione del principio costituzionale della riserva di legge in materia penale. Difatti, le fattispecie di cui agli artt. 256, co. 3, 258 e 262 c.p., nel delegare interamente e esclusivamente alle valutazioni politico-amministrative dell'Autorità competente la definizione del carattere “riservato” della notizia, si trovano in un punto di massima tensione rispetto a quanto sancito dall'art. 25, co. 2, Cost.¹⁸¹.

In altri momenti dell'indagine, è emerso che né la prima legge di riforma del segreto di Stato (L. 24 ottobre 1977, n. 801) né la seconda (L. 3 agosto 2007, n. 124) si sono espresse sulla sorte delle notizie riservate.

Sulla tesi dell'abrogazione implicita, ha prevalso l'opinione – avallata oggi dalla Corte costituzionale e da una nutrita serie di sentenze di legittimità conformi – che conferma il mantenimento di questa categoria di notizie. In particolare, da tali arresti è emerso che le notizie riservate devono riferirsi agli stessi interessi tutelati dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, che giustificano il segreto di Stato, e che la loro diffusione deve essere idonea, analogamente a quanto previsto per le notizie sottoposte a segretezza dalla norma definitoria citata, a recare un concreto pregiudizio a tali interessi. In tale prospettiva, è stata quindi affermata l'omogeneità sostanziale fra notizie segrete e notizie riservate¹⁸².

Peraltro, nel giudizio di costituzionalità che ha coinvolto la disciplina delle notizie riservate, con riferimento alle censure mosse all'art. 262 c.p. per violazione del principio di tassatività, della riserva di legge e della legalità della pena, la Corte costituzionale ha adottato un approccio conservativo. Tale intervento esegetico ha così permesso di “salvare” l'intero sottosistema normativo relativo alle notizie riservate, probabilmente per evitare un vuoto legislativo in un ambito così sensibile dei delitti politici del Codice. A ciò si aggiunga che, contestualmente, la Corte ha rivolto un'esplicita sollecitazione al Legislatore affinché provvedesse a una revisione organica dell'intera disciplina.

Considerata poi l'omogeneità sostanziale fra notizie segrete e notizie riservate – laddove il provvedimento che attribuisce carattere riservato a una notizia sia orientato alla tutela di una

¹⁸⁰ Cfr. art. 4, co. 1, L. 21 marzo 1915, n. 273. Il tema è stato trattato *retro*, cap. II, sez. I, par. 5.

¹⁸¹ Aspetti tutti analizzati *retro*, cap. II, sez. II, par. 2.3, con approfonditi richiami bibliografici.

¹⁸² Ampie ricostruzioni in tal senso *retro*, cap. III, sez. I, parr. 8-8.3.

delle aree di interesse tipizzate dall'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124 – emerge il rischio di una possibile sovrapposizione applicativa tra il segreto di Stato in senso stretto e le notizie riservate¹⁸³.

Difatti, alla luce dell'attuale orientamento giurisprudenziale consolidato – sia costituzionale sia di legittimità – si è registrato prima l'abbandono dell'imprescindibilità dell'atto impositivo della segretezza o della riservatezza, riconoscendosi al giudice penale il potere di classificare autonomamente le notizie anche in assenza di un provvedimento dell'Autorità amministrativa. Successivamente, è stata messa in discussione l'assolutezza del medesimo provvedimento, affermandosi la possibilità di sottoporlo a controllo giurisdizionale in ordine alla sua legalità. Tali evoluzioni hanno determinato una progressiva – se non già avvenuta – erosione ermeneutica delle distinzioni tra le due categorie di notizie, evidenziando la necessità di individuare criteri distintivi più chiari e affidabili per giustificare la diversa disciplina applicabile alle fattispecie di riferimento.

Vagliate le criticità sin qui segnalate sulla disciplina della classe delle notizie riservate, che richiederebbe un quadro normativo di riferimento più immediatamente intellegibile, possiamo asserire che detta classe non dovrebbe trovare diritto di cittadinanza in un sistema di tutela del segreto di Stato conforme al disegno costituzionale¹⁸⁴. Pertanto, nel nostro Capo II non vi sarà spazio per le fattispecie volte alla protezione di tale categoria di notizie (artt. 256, co. 3, 258 e 262 c.p.), in quanto esso costituisce un sistema chiuso, espressamente e unicamente dedicato alla salvaguardia del segreto di Stato.

L'area del segreto di Stato, così come delineata dalla norma definitoria che proponiamo, abbraccia e completa l'intero novero di oggetti legati alle esigenze di salvaguardia dell'ordine costituzionale. Al di fuori di tale ambito, possono certamente sussistere ulteriori esigenze di segretezza, ma queste non assumono mai una connotazione politica. Tali esigenze potranno trovare adeguata tutela nell'ambito delle fattispecie comuni – come, ad esempio, quella relativa alla «*rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio*» prevista dall'art. 326 c.p. – senza, tuttavia, acquisire rilevanza nell'ambito dei delitti politici.

Restano allora di stringente attualità le penetranti osservazioni di Tullio Padovani, secondo cui le fattispecie relative alle notizie riservate, «smaccatamente ispirate a un'esigenza di tutela politica sottratta a ogni riscontro e a ogni verifica di congruità, risultano del tutto antitetiche rispetto allo spirito» che anima la definizione del segreto di Stato attualmente codificata all'art. 39, co. 1, L. 3 agosto 2007, n. 124, «e dà luogo a un sistema antifibologico privo di qualsiasi razionalità»¹⁸⁵.

¹⁸³ Tradizionalmente, le due categorie si distinguono in ragione del diverso fondamento del vincolo di non conoscibilità: per il segreto di Stato, esso deriva direttamente dalla natura dei fatti o delle notizie, mentre, per le notizie riservate, discende dall'espresso divieto imposto dall'Autorità competente, sia essa politica o militare.

¹⁸⁴ Del resto, di tale avviso è sempre stata l'opinione maggioritaria in dottrina. V. sul tema *retro*, cap. III, sez. II, par. 8.

¹⁸⁵ Valgono ancora le notazioni di T. PADOVANI, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., p. 36. L'A. si riferiva alla disciplina contenuta nell'art. 12, co. 1, L. 24 ottobre 1977, n. 801, vigente al momento in cui scriveva. La situazione non è mutata all'indomani del varo della Legge del 2007.

4.7 L'«agevolazione colposa»

Scandagliati i motivi che giustificerebbero l'abrogazione espressa dei reati relativi alle notizie riservate, rimangono da valutare le proposte *de iure condendo* riferite alle fattispecie previste negli artt. 259 e 263 c.p.

Anzitutto, seguendo l'impostazione tracciata dalla Commissione Pagliaro, sembra appropriato mantenere la punibilità dell'agevolazione colposa, attualmente disciplinata dall'art. 259 c.p., con le precisazioni che presenteremo a breve.

Ci sentiamo invece di pervenire a una conclusione diversa, rispetto a quanto sostenuto dall'autorevole Commissione, in relazione all'utilizzazione indebita dei segreti di Stato per proprio o altrui profitto, prevista dall'art. 263 c.p., per i motivi che vedremo subito a seguire¹⁸⁶.

Cominciamo con la previsione dell'art. 259 c.p.

Durante lo svolgimento della presente ricerca non abbiamo passato in rassegna la previsione normativa di «agevolazione colposa», non avendo individuato profili critici di particolare rilievo né precedenti giurisprudenziali significativi che richiedessero un approfondimento specifico¹⁸⁷.

Con riferimento alla figura colposa in discorso, è sufficiente osservare che tale fattispecie funge da norma di chiusura della classe di reati previsti agli artt. 255-258 c.p.

Essa condivide la medesima oggettività giuridica dei delitti presupposti, la cui commissione viene agevolata, e predispone una tutela rafforzata degli interessi protetti dagli artt. 255-258 c.p. Tali interessi, infatti, appaiono ulteriormente salvaguardati attraverso l'imposizione, a carico di specifici soggetti qualificati, di un obbligo di attivarsi per prevenire dolose aggressioni da parte di terzi.

La fattispecie presuppone che un terzo estraneo commetta uno dei delitti previsti, quale conseguenza di un colposo difetto di vigilanza da parte di uno dei soggetti qualificati, cui è attribuito un obbligo di garanzia. L'elemento oggettivo del reato consiste, alternativamente, nel rendere possibile o agevolare la commissione di uno dei delitti presupposti, previsti dagli artt. 255-258 c.p., da parte di un terzo.

Si tratta di un reato proprio, poiché può essere commesso esclusivamente dai soggetti specificamente indicati dalla norma: il possessore di atti o documenti contenenti informazioni segrete o riservate, chiunque sia a conoscenza di tali informazioni, o chi sia preposto alla custodia o vigilanza di luoghi, zone terrestri, acquatiche o aeree il cui accesso è vietato nell'interesse militare dello Stato.

Non si tratta, inoltre, di un'ipotesi di concorso colposo nell'altrui delitto doloso, ma di una figura autonoma di delitto colposo, volta a sanzionare la condotta di un garante della segretezza. In questo contesto, il delitto doloso realizzato da terzi, senza alcun accordo con il garante, assume il ruolo di evento del reato. Conseguentemente, non saranno applicabili le disposizioni sul concorso di persone nel reato di cui agli artt. 110 ss. c.p.¹⁸⁸.

Presentato per sommi capi il contenuto dell'art. 259 c.p., l'intervento nel corpo della fattispecie potrebbe concentrarsi sull'espunzione delle previsioni degli artt. 255, 257 e 258 c.p.

¹⁸⁶ V. *retro*, cap. III, sez. II, par. 3.

¹⁸⁷ Rinviamo qui alla dottrina segnalata *retro*, cap. II, sez. II, par. 1, nota 84.

¹⁸⁸ Cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, cit., pp. 184 s., e 200; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, cit., p. 655 s.; E. GALLO, E. MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, cit., p. 118 s.

tra i delitti oggetto di agevolazione. Inoltre, per le medesime considerazioni già espresse appena sopra in sede di riformulazione *de iure condendo* dell'art. 256 c.p., appare preferibile abrogare il capoverso della norma che prevede la circostanza aggravante speciale, applicabile nei casi in cui siano state «*compromesse la preparazione o l'efficienza bellica dello Stato, ovvero le operazioni militari*»¹⁸⁹.

4.8 L'«utilizzo dei segreti di Stato»

Quanto invece alle considerazioni critiche sollevate in relazione al reato *ex art.* 263 c.p.¹⁹⁰, rammentiamo qui che la norma presenta una marcata connotazione bellica, sia per la sua origine storica, sia per l'interesse protetto, che rimanda a esigenze di difesa militare¹⁹¹.

Peraltro, la norma, affetta anch'essa da una singolare “rarefazione applicativa”, desta qualche perplessità per la previsione di due circostanze aggravanti speciali a effetto speciale previste al capoverso della disposizione: la prima – di natura soggettiva – ricorre quando il fatto è commesso nell'interesse di uno Stato in guerra con lo Stato italiano¹⁹²; la seconda – di natura oggettiva – si configura quando il fatto ha compromesso la preparazione o l'efficienza bellica dello Stato, ovvero le operazioni militari. Entrambe le circostanze prevedono la pena dell'ergastolo, che sostituisce la pena di morte originariamente comminata.

In considerazione degli elementi di criticità evidenziati, possiamo avanzare tre possibili vie percorribili in ottica *de lege ferenda*.

Come prima ipotesi, si potrebbe considerare la trasformazione del delitto in contravvenzione, attesa la sua rilevanza marginale rispetto alla più rilevante fattispecie di rivelazione di segreti di Stato *ex art.* 261 c.p.

Degradando il delitto in contravvenzione, si potrebbe ridurre l'anacronistica impronta militare che connota le previsioni dell'art. 263 c.p., orientandosi verso una gestione più proporzionata e meno punitiva dei rischi associati alla utilizzazione di notizie segrete industriali di matrice militare. In sede di analisi ricostruttiva del reato, si è difatti evidenziata l'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio previsto, soprattutto se confrontato con la rivelazione di segreti di Stato. In particolare, nel settore della tecnologia militare, risulta evidente che la *rivelazione* di notizie segrete comporti un rischio significativamente maggiore rispetto alla mera *utilizzazione* delle stesse da parte di un soggetto qualificato a proprio profitto.

Come seconda ipotesi, si potrebbe procedere all'abrogazione del delitto e affidare la tutela alle previsioni incriminatrici comuni degli artt. 325, 326 e 623 c.p.

Infine, qualora non si optasse per le soluzioni “abolizionistiche” sopra evidenziate, si potrebbe intervenire sul capoverso della disposizione, abrogando le due circostanze aggravanti in ragione del trattamento sanzionatorio draconiano che esse prevedono. Tale intervento

¹⁸⁹ La norma risente difatti di una matrice bellica, essendo stata tipizzata dall'art. 8, L. 21 marzo 1915, n. 273. Cfr., al riguardo, *retro*, cap. II, sez. I, par. 5, nota 28.

¹⁹⁰ Ce ne siamo occupati *funditus*, *retro*, cap. III, sez. II, par. 2.3.

¹⁹¹ Si richiamano, a tal proposito, le parole della *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, cit., p. 40, in cui si afferma che tale figura criminosa è stata «suggerita [...] dall'esperienza dell'ultima guerra. La vittoria è assicurata a quello, dei belligeranti, il quale possieda mezzi di offesa tecnicamente superiori all'altro; onde la cura gelosa, che gli Stati pongono a che sia conservato in modo assoluto il segreto sui procedimenti di carattere tecnico, in base ai quali i rispettivi mezzi di offesa sono fabbricati o perfezionati».

¹⁹² In tal caso, l'utilizzazione del segreto industriale è avvenuta, durante il tempo di guerra, a vantaggio di uno Stato nemico, pur senza che il segreto sia stato comunicato a quest'ultimo.

consentirebbe di ridimensionare l'impianto punitivo della norma, rendendolo più proporzionato rispetto alla gravità delle condotte incriminate.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV., *Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches, Besonderer Teil – Politisches Strafrecht*, Tübingen, 1968.
- ACQUARONE A., *L'organizzazione dello Stato autoritario*, Torino, 1965.
- ACQUAVIVA G., *National Security Interests (Protection of)*, in A. CASSESE (ed.), *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford, 2009, p. 430.
- ALBEGGIANI F., *I reati di agevolazione colposa*, Milano, 1984.
- ALESSANDRI A., *Riflessi penalistici della innovazione tecnologica*, Milano, 1984.
- ALÌ A., *Evoluzione della normativa sulla sicurezza nazionale a dieci anni dalla Legge 124/2007*, in *Gnosis. Riv. it. intell., Sicurezza è libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*, 2017, p. 115.
- ALÌ A., *The Intersection of EU and its Member States' Security in Light of the Foreign Direct Investments Screening Regulation*, in *Com. int.*, 2020, p. 439.
- ALÌ A., *Tutela giurisdizionale effettiva e tutela della sicurezza dello Stato nel diritto dell'Unione europea*, in P. IAMICELI (a cura di), *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria*, Trento, 2020, p. 161.
- ALIBRANDI T., *La sindacabilità del provvedimento amministrativo nel processo penale*, Napoli, 1969.
- AMATO G., *Riserva di legge e libertà personale in una sentenza che restaura l'art. 25*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 262.
- AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968.
- AMATO G., *Le garanzie funzionali dell'operatore dei servizi di informazione*, in *Sist. pen.*, 2024, p. 5.
- ANGIONI F., *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano, 1983.
- ANGIONI F., *Il pericolo concreto come elemento della fattispecie penale. La struttura oggettiva²*, Milano, 1994.
- ANTKOWIAK T.M., GONZA A., *The American Convention on Human Rights. Essential Rights*, Oxford, 2017.
- ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale. Parte generale*¹⁷, L. CONTI (a cura di), Milano, 2003.
- ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*¹⁵, vol. II, C.F. GROSSO (a cura di), Milano, 2008.
- ANZON DEMMIG A., *Segreto di Stato e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1976, p. 1755.
- ANZON DEMMIG A., *Interrogativi sui riflessi sostanziali della nozione di segreto di Stato individuata dalla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1977, p. 866.
- ANZON DEMMIG A., voce *Servizi segreti*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXVIII, 1991, p. 1.
- ANZON DEMMIG A., *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità giudiziaria e Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 1020.
- ANZON DEMMIG A., *La Corte abbandona definitivamente all'esclusivo dominio dell'autorità politica la gestione del segreto di Stato nel processo penale*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 534.
- ARANGIO-RUIZ G., *La persona internazionale dello Stato*, Milano, 2014.
- ARNDT A., *Demokratische Rechtsauslegung am Beispiel des Begriffes „Staatsgeheimnis“*, in *NJW*, 1963, p. 24.

- ARTICLE 19, Sub Principle 2: *Legitimate National Security Interest (lett. a)*, in *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, U.N. Doc. E/CN.4/1996/39, London, 1996 (www.article19.org).
- AZZALI G., *Prove penali e segreti*, Milano, 1967.
- BACKES O., *Rechtsstaatsgefährdungsdelikte und Grundgesetz*, Köln/Berlin/Bonn/München, 1970.
- BALDASSARRE A., *La fine di un vecchio feticcio*, in *La rinascita*, 1977, p. 9.
- BALLADORE PALLIERI G., *La crisi della personalità dello Stato*, in AA.VV., *La crisi del diritto*, Padova, 1953, p. 139.
- BALZACQ T., *Qu'est-ce que la sécurité nationale?*, in *Rev. Intern. Strat.*, 2003-2004, p. 33.
- BARATTA A., *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in A. ANASTASIA, M. PALMA (a cura di), *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza, riforme*, Milano, 2001, p. 19.
- BARBA M., *Segreto politico-militare e diritti di libertà*, in *Giust. pen.*, 1971, p. 105.
- BARBERA A., *Commento all'art. 2 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 50.
- BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2001.
- BARBERIS M., *Non c'è libertà senza sicurezza. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, 2017.
- BARDUSCO A., *Corte costituzionale e segreto di Stato: il caso Abu Omar*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, vol. I, Bari, 2012, p. 637.
- BARILE P., voce *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, 1959, p. 220.
- BARILE P., *Democrazia e segreto*, in R. CATANZARO (a cura di), *Democrazia e segreto in Italia*, Bologna, 1987, p. 24.
- BARILE P., *Democrazia e segreto*, in *Quad. cost.*, 1987, p. 29.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BARILE P., CHELI E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*¹⁶, Milano, 2018.
- BARNERT H., *Das illegale Staatsgeheimnis*, München, 1978.
- BARTHE C., SCHMIDT W., § 93 StGB, in G. CIRENER, H. RADTKE, R. RISSING-VAN SAAN, T. RÖNNAU, W. SCHLUCKEBIER (Hrsg.), *Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar*¹³, Band. 7 §§ 80-121, Berlin/Boston, 2021.
- BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V. (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012.
- BARTOLI R., *I delitti contro l'ordine pubblico*, in R. BARTOLI, M. PELISSERO, S. SEMINARA, *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*², Torino, 2022, p. 805.
- BARUFFI M.C., Sub art. 4 TUE, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea*², Padova, 2014, p. 13.
- BASSANI A., CANTONI A., *Il segreto politico nella giurisprudenza del Tribunale speciale per la difesa dello Stato*, in L. LACCHÈ (a cura di), *Il diritto del duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, Roma, 2015, p. 175.
- BASSANINI F., *L'inchiesta parlamentare sul SIFAR, il segreto militare e i poteri del parlamento*, in *Rel. soc.*, 1968, p. 1069.
- BASSIOUNI M.C., *Introduction to International Criminal Law*², Leiden-Boston, 2014.

- BATTAGLIA F., *Il domma della personalità giuridica dello Stato*, Bologna, 1942.
- BAUMANN J., *Zur Reform des politischen Strafrechts*, in *JZ*, 1966, p. 329.
- BERNARDI A., CASELLI G.B., PERDUCA A., *I delitti contro la personalità dello Stato*, in F. BRICOLA, V. ZAGREBESLSKY (diretto da), *Giurisprudenza sistematica di diritto penale. Codice penale – Parte speciale*², vol. IV, Torino, 1996.
- BERNARDI A., *Il proteiforme concetto di sicurezza: riflessi in ambito penale*, in L. DESANTI, P. FERRETTI, A.D. MANFREDINI (a cura di), *Per il 70° compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, 2009, p. 1.
- BETTIOL G., *Aspetti politici del diritto penale contemporaneo*, Palermo, 1953.
- BIFULCO R., voce *Segreto e potere politico*, in *Enc. dir.*, I Tematici, vol. V – *Potere e Costituzione*, 2023, p. 1096.
- BLANKE H.J., MANGIAMELI S. (eds.), *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary*, Berlin/Heidelberg, 2013.
- BLANKE H.J., MANGIAMELI S. (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary. Volume I: Preamble, Articles 1-89*, Cham, 2021.
- BIGO D., CARRERA S., HERNANZ N., SCHERRER A., *National Security and Secret Evidence in Legislation and before the Courts: Exploring the Challenges*, Brussels, 2014.
- BOLICI U., Sub art. 73 *TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea*², Padova, 2014, p. 469.
- BONACCI A., *Un istituto penalistico da riesaminare: il segreto di Stato*, in *Dem. dir.*, 1968, p. 309.
- BONETTI P., *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano, 2000.
- BONETTI P., *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 483.
- BONETTI P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006.
- BONETTI P., *Aspetti costituzionali del nuovo Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, in *Dir. soc.*, 2008, p. 251.
- BONETTI P., voce *Difesa dello Stato e potere*, in *Enc. dir.*, I Tematici, vol. III – *Funzioni Amministrative*, 2022, p. 56.
- BONZANO C., voce *Segreto, XI) Tutela processuale del segreto di Stato*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXVIII, 2001, p. 1.
- BONZANO C., *La Consulta torna a pronunciarsi sul segreto di Stato: brevissime note in margine a sent. n. 295 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2137.
- BONZANO C., *Il segreto di Stato nel processo penale*, Milano, 2010.
- BORCIANI F., *Delitti contro lo Stato*, in P. COGLIOLO (pubbl. da) *Completo trattato teorico e pratico di diritto penale secondo il codice unico del Regno d'Italia*, vol. II, pt. I, Milano, 1888.
- BOZZI A., *La nuova disciplina del segreto di Stato*, in *Giust. pen.*, 1978, p. 121.
- BRICOLA F., *Reati di sospetto, diritto al silenzio e Costituzione*, *Giust. e Cost.*, 1973, p. 108.
- BRICOLA F., voce *Teoria generale del reato*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, 1973, p. 7.
- BRUNELLI D., MAZZI G., *Diritto penale militare*⁴, Milano, 2007.
- BRUTTI M., *Arcana imperii. Sulla genealogia del segreto*, in L. FORNI, T. VETTOR (a cura di), *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Torino, 2018, p. 193.

- BURGORGUE-LARSEN L., ÚBEDA DE TORRES A., *The Inter-American Court of Human Rights: Case Law and Commentary*, Oxford, 2011.
- BULL H., *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, Milano, 2005.
- BUZAN B., *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*², Brighton, 1983.
- BUZAN B., WÆVER O., DE WILDE J., *Security. A New Framework for Analysis*, Colorado/London, 1998.
- CABINET OFFICE, *The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world*, 2008 (www.gov.uk).
- CADOPPI A., VENEZIANI P., *Elementi di diritto penale. Parte speciale. Introduzione e analisi dei titoli*⁷, vol. I, Padova, 2023.
- CAIA G., voce *Servizio di informazione*, in *Enc. dir.*, I Tematici, vol. III – *Funzioni amministrative*, 2022, p. 1037.
- CALISTI R., *Il sospetto di reati. Profili costituzionali e prospettive attuali*, Milano, 2003.
- CALLIESS C., RUFFERT M. (Hrsg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*⁶, München, 2022.
- CAMERON I., *National Security and the European Convention on Human Rights*, The Hague/London/Boston, 2000.
- CAMILLI E., *Sicurezza nazionale: tra concetto e strategia*, 2014, p. 1 (www.sicurezzanazionale.gov.it).
- CAMPANELLI G., Sub art. 39, L. 3.8.2007 n. 124 (*sicurezza e segreto di Stato*), in *Leg. pen.*, 2007, p. 818.
- CAMPANELLI G., ALEMI F., Sub art. 42, L. 3.8.2007 n. 124 (*sicurezza e segreto di Stato*), in *Leg. pen.*, 2007, p. 854.
- CAMPOLONGO F., voce *Rivelazione di segreti*, in *Enc. giur. it.*, vol. XIV, pt. II, 1906, p. 708.
- CAMPOLONGO F., *L'alto tradimento e il segreto di Stato nel diritto vigente*, Napoli, 1936.
- CANESTRARI S., voce *Reati di pericolo*, in *Enc. dir. Trecc.*, vol. XXIV, 1991, p. 1.
- CANNIZZARO E., *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano, 2000.
- CAPORALE M., GIUPPONI T.F., *Informazioni classificate e segreti di Stato*, in *il Mulino*, 2014, p. 758.
- CAPORALE M., *Segreto di Stato, segreto amministrativo e sistema di classificazione delle informazioni*, Bologna, 2013.
- CAPORALE M., *La declassificazione delle informazioni: un esercizio di trasparenza?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 23.
- CAPPITELLI R., *I limiti oggettivi del reato di rivelazione di notizie di cui sia stata vietata la divulgazione*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 1815.
- CARAMAZZA I.F., *Il segreto di Stato: atto III. Con la risoluzione dei sei conflitti di attribuzione la Corte costituzionale completa la relativa disciplina*, in *Rass. Avv. Stato*, 2009, p. 13.
- CARBONE C., *I doveri pubblici individuati nella Costituzione*, Milano, 1968.
- CARDARELLI F., *L'elemento oggettivo del reato di cui all'art. 262 c.p.*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 4236.

- CARETTI P., *Limiti costituzionali alla tutela del segreto di Stato*, in *Dem. dir.*, 1980, p. 815.
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*⁴, Torino, 2017.
- CARNELUTTI F., *Lezioni sul processo penale*, vol. II, Roma, 1947.
- CARNEVALE S., *La nuova disciplina del segreto di Stato alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Leg. pen.*, 2010, p. 223.
- CARPANELLI E., *State secrecy and international human rights law*, Torino, 2019.
- CARTABIA M., Sub art. 4, par. 2 TUE, in A. TIZZANO (a cura di), *I trattati dell'Unione Europea*², Milano, 2014, p. 23.
- CASADEI-MONTI P., *Giustizia, informazione e segreti di Stato*, in N. LIPARI (a cura di), *Giustizia e informazione*, Bari, 1975, p. 199.
- CASOLARI F., *Supranational Security and National Security in Light of the EU Strategic Autonomy Doctrine: The EU-Member States Security Nexus Revisited*, in *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 2023, p. 323.
- CASSESE A., *Lineamenti di diritto internazionale penale. Diritto processuale*, vol. II, P. GAETA (a cura di), Bologna, 2006.
- CASU A., *Democrazia e sicurezza. L'istituzione parlamentare e le sfide del nuovo scenario internazionale*, Soveria Mannelli, 2005.
- CASU A., *Elementi per un diritto pubblico della sicurezza. Ambito e nozione*, in *Rass. parl.*, 2010, p. 307.
- CASU F., CERRONE G., *Per una lettura costituzionale dell'art. 262 del codice penale*, in *Rass. Avv. Stato*, 2015, p. 162.
- CATRICALÀ M., *Segreto e riservatezza nel diritto pubblico*, Napoli, 2017.
- CAVALIERE A., *Può la "sicurezza" costituire un bene o una funzione del diritto penale?*, in W. HASSEMER, E. KEMPF, S. MOCCIA (Hrsg.), *In dubio pro libertate. Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag*, München, 2009, p. 111.
- CAVALLARI V., *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, in AA.VV., *Segreti e prova penale. Atti del Convegno*, Milano, 1979, p. 27.
- CERASE M., *Sulla nozione di «atti o documenti» ai fini della configurazione del reato di cui all'art. 255 c.p.*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 3076.
- CERQUA L.D., *Sulla nozione di terrorismo internazionale*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 1580.
- CERRINA FERONI G., MORBIDELLI G., *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Per. cost.*, 2008, p. 31.
- CERRINA FERONI G., *La parabola del principio di sicurezza: una nemesis giuridica?*, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, p. 100.
- CHELI E., *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961.
- CHIEPPA R., *Una discutibile cessazione della materia del contendere su apposizione di segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 3988.
- CHIOLA C., *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973.
- CHITI E., *Le sfide della sicurezza e gli assetti nazionali ed europei delle forze di polizia*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 511.
- CHRISTAKIS T., *L'Etat avant le droit? L'exception de «sécurité nationale» en droit international*, in *Rev. Gen. Dr. Intern. Pub.*, 2008, p. 5.

- CHRISTAKIS T., BOUSLIMANI K., *National Security, Surveillance, and Human Rights*, in R. GEIB, N. MELZER (eds.), *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford, 2021, p. 699.
- CICIRIELLO M., voce *Spionaggio – I) Diritto internazionale*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXX, 1993, p. 1.
- CLEMENTI F., MUSCI A., *Il segreto di Stato. Dal caso Sifar alla «giustizia negata» di Ustica e Bologna. Profili giuridici e prospettive di riforma*, Roma, 1990.
- COCCO G., *Profili organizzativi dei servizi per l'informazione e la sicurezza*, in AA.VV., *Segreto di Stato e Servizi per le informazioni e la sicurezza. (Commento alla legge 24 ottobre 1977, n. 801)*, Roma, 1978, p. 151.
- COCCO G., *I servizi di informazione e di sicurezza nell'ordinamento italiano*, vol. I, Padova, 1980.
- COCCO G., *La tutela penale delle creazioni intellettuali*, in A. DI AMATO (diretto da), *Trattato di diritto penale dell'impresa*, vol. IV, *Il diritto penale industriale*, Padova, 1993, p. 308.
- COCCO G., *L'atto amministrativo invalido elemento delle fattispecie penali*, Cagliari, 1996.
- COLAO F., *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento. Da «delitto fittizio» a «nemico dello Stato»*, Milano, 1986.
- COLLI G., *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato*, in *Rass. par.*, 1968, p. 257.
- COLLI G., NUVOLONE P., *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato nelle accezioni politico-militare e di ufficio*, in *Rass. parl.*, 1968, p. 237.
- COLOMBO A., *Retorica e geopolitica della sicurezza. Dalla guerra fredda alla guerra globale al terrore*, in *Rag. prat.*, 2018, p. 125.
- CONIGLIO T., *L'impero della competitività. Sicurezza nazionale ed economia di mercato nell'era della globalizzazione*, Milano, 2007.
- CONSO G., *Segreto militare e prova liberatoria*, in *Giur. it.*, 1968, p. 97.
- CONSO G., *Un controllo democratico per il «segreto di Stato»*, in *Stampa sera*, 1977.
- CONSO G., *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Segreti e prova penale. Atti del Convegno*, Milano, 1979, p. 195.
- CONSO G., *Sicurezza fra informazione, segreto e garanzie*, in *Per asp. ad ver.*, 1995, p. 23.
- CONSULICH F., *Lo statuto penale delle scriminanti. Principio di legalità e cause di giustificazione: necessità e limiti*, Torino, 2018.
- CONTENTO G., *Giudice penale e pubblica amministrazione. Il problema del sindacato giudiziale sugli atti amministrativi in materia penale*, Bari, 1979.
- COPPI F., *Osservazioni sui «reati di sospetto» e, in particolare, sul «possesso ingiustificato di valori»*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 1708.
- CORDERO F., *Procedura penale*⁴, Milano, 1977.
- CORVI A., Sub art. 256 c.p., in E. DOLCINI, G.L. GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*⁵, tomo 2, Milano, 2021, p. 64.
- COSCIA G., voce *Spionaggio (Diritto internazionale)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVIII, 1971, p. 1.
- CRESPI A., *La tutela penale del segreto*, Palermo, 1952.
- CRESPI S., *Sicurezza nazionale e diritti fondamentali alla luce della giurisprudenza UE in materia di tutela dei dati personali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, p. 983.

- CRISAFULLI V., *Realtà e concetto giuridico dello Stato*, in *Società*, 1949, p. 222.
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in ID, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 91.
- CRIVELLARI G., *Il codice per il Regno d'Italia*, vol. V, Milano/Roma/Napoli, 1894.
- CROSA E., *Diritto costituzionale*⁴, Torino, 1941.
- CURTI GIALDINO C. (diretto da), *Codice dell'Unione Europea Operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012.
- D'AGATA S., *Spionaggio militare*, in *Rass. Arma Carab.*, 1969, p. 741.
- DAL PONT A., LEONETTI A., MAIELLO P., ZOCCHI L. (a cura di), *Aula IV. Tutti i processi del Tribunale speciale fascista*, Roma, 1961.
- DAMBRUOSO S., *Delitti di associazione politica*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA, *Diritto penale*, tomo I, Milano, 2022, p. 1412.
- DE BELLIS S., Sub art. 73 TFUE, in A. TIZZANO (a cura di), *I trattati dell'Unione Europea*², Milano, 2014, p. 820.
- DE FIORES C., Sub art. 126, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, p. 2490.
- DE FRANCESCO G., voce *Reato politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, 1987, p. 897.
- DE GENNARO G., *Cultura della sicurezza e attuazione della Riforma*, in *Gnosis. Riv. it. intell.*, 2011.
- DELL'ACQUA C., *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, vol. I, *Profili di teoria generale*, Padova, 1983.
- DELL'ACQUA C., *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, vol. II, *Il potere estero fra segreto e politica*, Padova, 1991.
- DE MARSICO A., *I delitti contro lo Stato nella evoluzione del diritto pubblico*, in ID., *Studi di diritto penale*, Napoli, 1930, p. 7.
- DE MARSICO A., *La nozione di "segreto" nei delitti contro la personalità dello Stato*, in *Arch. pen.*, 1949, p. 223.
- DENZA E. (ed.), *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*⁴, Oxford, 2016.
- DE SENA P., *Esigenze di sicurezza nazionale e tutela dei diritti dell'uomo nella precedente prassi europea*, in N. BOSCHIERO (a cura di), *Ordine internazionale e valori etici*, Napoli, 2004, p. 195.
- DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971.
- DE VERGOTTINI G., voce *Difesa*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di politica*, Torino, 2004, p. 249.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale*⁹, Milano, 2017.
- DE VERGOTTINI G., *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Riv. AIC*, 2019, p. 67.
- DE VERO G., *Corso di diritto penale. Parte generale*², Torino, 2024.
- DE WITTE B., *Exclusive Member State Competences-Is There Such a Thing?*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States. Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, 2017, p. 59.

- DI VICO P., *Diritto penale comune di guerra*, Roma, 1932.
- DI VICO P., *La rivelazione dei segreti di Stato*, in *Ann. dir. proc. pen.*, 1934, p. 159.
- DI VICO P., *Lo spionaggio di pace*, in *Riv. pen.*, 1934, p. 1537.
- DIXON R., DUFFY H., Sub art. 72, in O. TRIFFTERER (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article*, München/Oxford/Baden-Baden, 1999, p. 937.
- DIXON R., DUFFY H., HALL C.K., Sub art. 72, in O. TRIFFTERER (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court: Observers' Notes, Article by Article*², München/Oxford/Baden-Baden, 2009, p. 1361.
- DOGLIANI M., *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, p. 1.
- DONATI D., *La persona reale dello Stato*, Milano, 1921.
- DONINI M., *Diritto penale. Parte generale*, vol. I, Milano, 2024.
- DURST L., *Introduzione al ruolo della "sicurezza" nel sistema dei diritti costituzionali*, Roma, 2019.
- ELIA L., *Villa «La Certosa»: una inammissibilità che non convince*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 3983.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS/RESEARCH DIVISION, *National security and European case-law*, 2013 (www.echr.coe.int).
- FANCHIOTTI V., *Il gusto (amaro) del segreto*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 1033.
- FANCHIOTTI V., *Segreto di Stato e ragion di Stato: il caso Abu Omar e la Consulta*, in *Quest. Giust.*, 2009, p. 7.
- FARINA A., HOYLE B.D., *Espionage*, in K. LEE LERNER, B. WILMOTH LERNER (eds.), *Encyclopedia of Espionage, Intelligence, and Security*, vol. I, Farmington Hills, 2004, p. 413.
- FAVINO L., *Audizione obbligatoria dell'esecutivo nei processi per segreto di Stato*, in *Riv. pen.*, 1982, p. 60.
- FERRAJOLI L., *Delitto politico, ragion di Stato e Stato di diritto*, in AA.VV., *Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri*, Roma, 1984, p. 49.
- FERRANTE U., *Il «caso Messeri» di nuovo dinanzi ai giudici*, in *Giur. mer.*, 1979, p. 639.
- FERRARO F., *Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. I, Bari, 2020, p. 117.
- FIANDACA G., *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale*, in *Quest. crim.*, 1981, p. 67.
- FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte generale*⁸, Bologna, 2019.
- FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*⁴, vol. I, Bologna, 2007.
- FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*⁶, vol. I, Bologna, 2021.
- FILPO F., Sub art. 346 TFUE, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione Europea Operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012, p. 2326.
- FINGAR T., *Reducing Uncertainty. Intelligence Analysis and National Security*, Stanford, 2011.
- FIORAVANTI L., *Profili penali dei pubblici segreti*, Padova, 1991.

- FIORAVANTI L., voce *Segreti (contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei)*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XIII, 1997, p. 54.
- FIORAVANTI M., *Costituzione italiana: art. 2*, Roma, 2017.
- IORE C., *I reati di opinione*, Padova, 1972.
- IORE C., voce *Ordine pubblico (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, 1980, p. 1092.
- IORE C., *Dommatica della giustificazione e tutela dei diritti fondamentali*, in W. HASSEMER, E. KEMPF, S. MOCCIA (Hrsg.), *In dubio pro libertate. Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag*, München, 2009, p. 161.
- IORELLA A., *Sui rapporti tra il bene giuridico e le particolari condizioni personali*, in A.M. STILE (a cura di), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 1985, p. 191.
- FLORA G., *Manuale per lo studio della parte speciale del diritto penale*², vol. I, Padova, 2001.
- FLORIAN E., *Introduzione ai delitti in specie e delitti contro la sicurezza dello Stato*, in AA.VV., *Trattato di diritto penale*², vol. II, Milano, 1915.
- FOCARELLI C., *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013.
- FORZA A., *L'art. 255 c.p.: riscoperta di una norma desueta*, in *Riv. pen.*, 2000, p. 641.
- FORZATI F., *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo. Genesi e fenomenologia dell'illecito securitario postmoderno fra involuzioni potestative e regressioni al premoderno*, Napoli, 2020.
- FRANCHINI C., *Il controllo del giudice penale sulla pubblica amministrazione*, vol. I, *Introduzione al tema*, Padova, 1998.
- FRANZINELLI M., *Il tribunale del Duce. La giustizia fascista e le sue vittime (1927-1943)*, Milano, 2017.
- FROWEIN J.A., PEUKERT W., *Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK Kommentar*³, Kehl, 2009.
- GAITO A., *Notizie segrete e notizie riservate dopo la l. 24 ottobre 1977 n. 801*, in *Giur. it.*, 1986, p. 437.
- GAJA G., ADINOLFI A., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010.
- GALLO E., *Problematica di un profilo unitario del delitto politico nell'unificazione del diritto europeo*, in AA.VV., *Prospettive di un diritto penale europeo*, Padova, 1968, p. 345.
- GALLO E., MUSCO E., *Delitti contro l'ordine costituzionale*, Bologna, 1984.
- GALLO M., *I reati di pericolo*, in *Foro pen.*, 1969, p. 1.
- GALLO M., *Diritto penale italiano. Appunti di parte speciale: i delitti contro la personalità dello Stato. Lo Stato si racconta*, Torino, 2021.
- GAMBACURTA S., *Il diritto di accesso*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008, p. 681.
- GAMBACURTA S., *I controlli, il segreto di Stato e le classifiche di segretezza*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008, p. 729.
- GAMBARDELLA M., *Il controllo del giudice penale sulla legalità amministrativa*, Milano, 2002.
- GAMBERINI A., *Personalità dello Stato (delitti contro la)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, p. 4246.

- GEIGER R., KHAN D.-E., KOTZUR M., KIRCHMAIR L. (Hrsg.), *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union/Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*⁷, München, 2023.
- GIANNUZZI SAVELLI L., *La circolazione di notizie nell'ordinamento italiano*, Napoli, 1966.
- GIUPPONI T.F., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010.
- GIUPPONI T.F., *La disciplina italiana del segreto di Stato e la sua attuazione*, in L. FORNI, T. VETTOR (a cura di), *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Torino, 2018, p. 204.
- GIUPPONI T.F., *I rapporti tra sicurezza e difesa. Differenze e profili di convergenza*, in *Dir. cost.*, 2022, p. 21.
- GIZZI E., *Lo scioglimento dei consigli regionali e l'amministrazione ordinaria delle regioni*, Milano, 1966.
- GORI U., *Lezioni di relazioni internazionali*², Milano, 2004.
- GRABENWARTER C., *European Convention on Human Rights. A Commentary*, Munich/Oxford/Baden-Baden/Basel, 2014.
- GRAMATICA F., *Il segreto e la sua tutela penale*, Napoli, 1935.
- GRASSO G., *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, Milano, 1989.
- GRASSO G., Sub art. 255 c.p., in G. FORTI, S. RIONDATO, S. SEMINARA, *Commentario breve al codice penale*⁷, Milano, 2024, p. 1000.
- GRASSO G., Sub art. 256 c.p., in G. FORTI, S. RIONDATO, S. SEMINARA, *Commentario breve al codice penale*⁷, Milano, 2024, p. 1001.
- GRASSO G., Sub art. 260 c.p., in G. FORTI, S. RIONDATO, S. SEMINARA, *Commentario breve al codice penale*⁷, Milano, 2024, p. 1010.
- GRASSO G., Sub art. 261 c.p., in G. FORTI, S. RIONDATO, S. SEMINARA, *Commentario breve al codice penale*⁷, Milano, 2024, p. 1011.
- GREVI V., *I limiti del segreto sugli atti delle inchieste amministrative conseguenti ai sinistri ferroviari*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 861.
- GREVI V., *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normative e questioni ancora aperte*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*, Bologna, 1978, p. 40.
- GREVI V., *Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Il segreto di Stato e i Servizi di sicurezza in uno Stato di diritto liberale e democratico*, Sovigliana, 1989, p. 38.
- GROEBEN H., HATJE A., SCHWARZE J. (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*⁷, Baden-Baden, 2015.
- GROPPALI A., *Dottrina dello Stato*⁷, Milano, 1945.
- GUIDI G., *La Corte europea dei diritti dell'uomo tra libertà e autorità*, in *Per. cost.*, 2008, p. 109.
- HARNISCHMACHER R., HEUMANN R., *Die Staatsschutzdelikte in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1984.
- HEGER M., § 93 StGB, in K. LACKNER, K. KÜHL, M. HEGER, *Strafgesetzbuch. Kommentar*³⁰, München, 2023.
- HENNEBEL L., TIGROUDJA H., *The American Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford, 2022.
- HIGGINS R., *Derogations under Human Rights Treaties*, in *Br. Year B. Int. Law*, 1976, p. 281.

- HUMBOLDT G., *Saggio sui limiti dell'attività dello Stato*, Milano, 1965.
- IAZZETTI M., *Spionaggio politico o militare*, in *Riv. pol.*, 1967, p. 376.
- INSOLERA G., voce *Spionaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, 1990, p. 455.
- ITALIA V., *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, Milano, 1963.
- ITZCOVICH G., *Sicurezza*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, p. 157.
- JESCHECK H.-H., *Pressefreiheit und militärisches Staatsgeheimnis*, Berlin, 1964.
- JESCHECK H.-H., *Die Behandlung des sog. illegalen Staatsgeheimnisses im neueren politischen Strafrecht*, in P. BOCKELMANN, A. KAUFMANN, U. KLUG (Hrsg.), *Festschrift für Karl Engisch zum 70. Geburtstag*, Frankfurt am Main, 1969, p. 584.
- JESCHECK H.-H., *La protezione penale dei segreti di Stato illegali nella Repubblica federale tedesca*, in *Rass. giust. pen.*, 1982, p. 365.
- JOSEPH S., CASTAN M., *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*³, Oxford, 2013.
- KARPENSTEIN U., MAYER F.C., *EMRK. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Kommentar*³, München, 2022.
- KATZENSTEIN P.J., *Introduction: Alternative Perspectives on National Security*, in ID, (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, 1996, p. 1.
- KAU M., *Justice and Home Affairs in the European Constitutional Process – Keeping the Faith and Substance of the Constitution*, in S. GRILLER, J. ZILLER (eds.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien, 2008, p. 223.
- KELLERBAUER M., KLAMERT M., TOMKIN J. (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2019.
- KISS A.C., *Permissible Limitations on Rights*, in H. HENKIN (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 1981, p. 290.
- KLUG U., *Der neue Straftatbestand des Friedensverrat*, in J. BAUMANN (Hrsg.), *Mißlingt die Strafrechtsreform*, Berlin, 1969, p. 162.
- KNIGHTLEY P., *The second oldest profession: Spies and Spying in the Twentieth Century*, New York, 1986.
- KOHLMANN G., *Der Begriff des Staatsgeheimnisses (§ 93 StGB und § 99 Abs. 1 StGB a.F.) und das verfassungsrechtliche Gebot der Bestimmtheit von Strafvorschriften (Art. 103 Abs. 2 GG)*, Köln, 1969.
- KOSTORIS S., *Il “segreto” come oggetto della tutela penale*, Padova, 1964.
- KREY V., *Zum Begriff des »Wohls der Bundesrepublik Deutschland« in § 99 Abs. 1 und 2 StGB*, in *ZStW*, 1967, p. 103.
- LABRIOLA S., *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano, 1978.
- LABRIOLA S., *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato nel diritto pubblico italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, p. 904.
- LABRIOLA S., voce *Segreto di Stato*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, 1989, p. 1028.

- LA CUTE G., *Spionaggio militare e rivelazione di segreti militari tra diritto comune e diritto penale militare*, in *Rass. giust. mil.*, 1989, p. 1.
- LACCHÈ L. (a cura di), *Il diritto del duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, Roma, 2015.
- LAMPE J., HEGMANN S., § 93 StGB, in V. ERB, J. SCHÄFER (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*⁴, Band 3 §§ 80-184I, München, 2021.
- LAVAGNA C., *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Dem. dir.*, 1967, p. 359.
- LO GIUDICE A., *Dallo Stato di diritto allo Stato di sicurezza? Tracce di un torsione istituzionale*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 1.
- LOCKWOOD B.B., FINN J., JUBINSKY G., *Working Paper for the Committee of Experts on Limitation Provisions*, in *Hum. Rights Q.*, 1985, p. 35.
- LOIODICE A., *Contributo allo studio della libertà d'informazione*, Napoli, 1969.
- LOMBARDI G.M., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.
- LONG G., *Cenni sulla disciplina del segreto di Stato nella Repubblica federale di Germania*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*, Roma, 1978, p. 129.
- LONGHI S., *Anticipazioni della riforma penale*, Milano, 1931.
- LONGHITANO C., *Il Tribunale di Mussolini. (Storia del Tribunale Speciale 1926-1943)*, Roma, 1995.
- LONGO A., *Il segreto militare*, in *Riv. Guardia Fin.*, 1969, p. 725.
- LUCCHINI L., *Difesa economica e militare dello Stato*, in *Riv. pen.*, 1915, p. 646.
- LUCIANI M., *Il segreto di Stato nell'ordinamento nazionale*, in *Gnosis. Riv. it. intell. – Quaderno di intelligence "Il segreto di Stato"*, 2011, p. 10.
- MAGGIORE G., *Diritto penale totalitario nello Stato totalitario*, in *Riv. it. dir. pen.*, vol. XI, 1939, p. 140.
- MAGGIORE G., *Diritto penale*⁴, vol. II, tomo I, Bologna, 1968.
- MAIHOFFER W., *Der vorverlegte Staatsschutz*, in J. BAUMANN (Hrsg.), *Mißlingt die Strafrechtsreform?*, Berlin, 1969, p. 186.
- MAJNO L., *Commento al codice penale italiano*³, vol. II, Torino, 1911.
- MALANCZUK P., *Protection of National Security Interests*, in A. CASSESE, P. GAETA, J.R.W.D. JONES (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford, 2002, p. 1371.
- MALINVERNI A., voce *Falsificazione, soppressione o sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. XVI, 1967, p. 549.
- MANES V., *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005.
- MANFREDINI M., *I delitti di competenza del Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato*, Città di Castello, 1931.
- MANTOVANI F., voce *Persona (delitti contro la)*, in *Enc. dir.*, Annali – vol. II, 2008, p. 841.
- MANTOVANI F., FLORA G., *Diritto penale*¹², Milano, 2023.
- MANTOVANI M.O., *Le condotte con finalità di terrorismo*, in R.E. KOSTORIS, R. ORLANDI (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, 2007, p. 77.

- MANZINI V., *Legislazione penale di guerra*, Torino, 1918.
- MANZINI V., *Trattato di diritto penale italiano*², vol. IV, Torino, 1921.
- MANZINI V., *Diritto penale militare*², Padova, 1932.
- MANZINI V., *Trattato di diritto processuale italiano*⁶, vol. III, G.D. PISAPIA (a cura di), Torino, 1970.
- MANZINI V., *Trattato di diritto penale italiano*⁵, vol. IV, P. NUVOLONE (a cura di), Torino, 1981.
- MANZINI V., *Trattato di diritto penale italiano*⁵, vol. X, P. NUVOLONE (a cura di), Torino, 1986.
- MARCONI G., *I delitti contro la personalità dello Stato. Profili storico-sistematici*, Milano, 1984.
- MARCONI G., voce *Stato (delitti contro la personalità internazionale dello)*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XIII, 1997, p. 608.
- MARI A., *Segreto di Stato, la Corte costituzionale conferma la non conoscibilità degli “arcana imperii”*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 3934.
- MARINI G., voce *Delitto politico*, in *Noviss. dig. it., App.*, vol. II, 1981, p. 1043.
- MARINUCCI G., *Il reato come “azione”. Critica di un dogma*, Milano, 1971.
- MARINUCCI G., DOLCINI E., *Corso di diritto penale*³, vol. I, *Le norme penali: fonti e limiti di applicabilità. Il reato: nozione, struttura e sistematica*, Milano, 2001.
- MARINUCCI G., DOLCINI E., GATTA G.L., *Manuale di diritto penale. Parte generale*¹¹, Milano, 2022.
- MARIOTTI A., Sub art. 262 c.p., in M. RONCO, B. ROMANO (a cura di), *Codice penale commentato*⁴, Milano-Torino, 2012, p. 1352.
- MARQUARDT J., *Zur Situation der Pressefreiheit in Deutschland: Der Fall “Cicero” im Vergleich zur Spiegel-Affäre*, Monaco, 2008.
- MARSELLA A., *La tutela del segreto militare secondo il R.D. 11 luglio 1941, n. 1161*, in *Riv. Carab. Reali*, 1942, p. 159.
- MARTINES T., *Il consiglio regionale*⁹, Milano, 1981.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*¹⁷, Milano, 2024.
- MARULLO G., *Il ruolo e le attività dei servizi di intelligence e delle forze di polizia nella lotta alla criminalità organizzata ed al terrorismo nei Paesi dell’Unione Europea, nel rispetto della Convenzione del Consiglio d’Europa per la protezione dei dati personali e la Convenzione europea sui diritti dell’uomo*, in M.C. BASSIOUNI, *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, 2005, p. 187.
- MASARACCHIA A., *Lo strano caso del segreto di Stato sulla Villa «La Certosa»*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4067.
- MASSA T., *Notizie riservate, libertà di parola e valore della tolleranza*, in *Cass. pen.*, 2002, p. 2700.
- MASSERA A., MOSCA C., *I Servizi di informazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*², tomo I, *Le funzioni di ordine. Le funzioni del benessere*, Milano, 2003, p. 519.
- MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2017.

- MASTROPAOLO F., *La disciplina dei segreti di Stato e di ufficio e i suoi riflessi nel processo e nell'inchiesta parlamentare*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1971, p. 199.
- MASTROPAOLO F., *Nozione e disciplina del segreto di Stato*, in AA.VV., *Segreto di Stato e Servizi per le informazioni e la sicurezza. (Commento alla legge 24 ottobre 1977, n. 801)*, Roma, 1978, p. 1.
- MAURACH R., SCHROEDER F.-C., MAIWALD M., *Strafrecht Besonderer Teil*¹⁰, Teilband 2, Heidelberg, 2012.
- MAURO V., *Il delitto di spionaggio*, Napoli, 1934.
- MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, Milano, 1979.
- MELONI L.F., *Appunti sui delitti di spionaggio*, in *Rass. giur. sarda*, 1960, p. 118.
- MELONI L.F., *Spionaggio indiziario*, in *Giust. pen.*, 1967, p. 1331.
- MERANGHINI M., voce *Spionaggio militare e rivelazione di segreti militari*, in *Enc. for.*, vol. VII, 1962, p. 183.
- MESSINA R., *I reati contro la fedeltà e la difesa militare*, in *Rass. giust. mil.*, 1987, p. 289.
- MESSINA R., *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato*, Milano, 1981.
- MESSINA S., *Il reato di spionaggio nella sua evoluzione storica*, in *Giust. pen.*, 1915, p. 537.
- MESSINA S., *La tutela penale del segreto militare nelle legislazioni moderne*, in *Sc. pos.*, 1915, p. 676.
- MEYER-LADEWIG J., NETTESHEIM M., VON RAUMER S. (Hrsg.), *EMRK Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar*⁴, Baden-Baden, 2017.
- MILAZZO G., *Lo spionaggio militare e la rivelazione di segreti militari nel nuovo codice penale militare di guerra*, in *Riv. dir. proc. pen. mil.*, 1943, pp. 3 e 41.
- MILITELLO V., *La riforma dei reati contro lo Stato in Italia*, in M. BERTOLINO, L. EUSEBI, G. FORTI, *Studi in onore di Mario Romano*, vol. III, Napoli, 2011, p. 1621.
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI DI CULTO, *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, *Atti della Commissione Ministeriale incaricata di dare un parere sul progetto preliminare di un nuovo codice*, pt. I, *Relazione introduttiva di S.E. Giovanni Appiani*, Roma, 1929.
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI DI CULTO, *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, *Atti della Commissione ministeriale incaricata di dare parere sul progetto preliminare di un nuovo codice*, pt. III, *Verballi delle sedute della Commissione*, Roma, 1929.
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI DI CULTO, *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, *Progetto definitivo di un nuovo penale con la relazione del guardasigilli on. Alfredo Rocco*, pt. II, *Relazione sui Libri II e III del Progetto*, Roma, 1929.
- MINNA R., *Giudice penale e servizi segreti. Brevi note sullo stato della questione*, in *Quest. giust.*, 1985, p. 790.
- MIRANDA M., Sub art. 73 TFUE, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione Europea Operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012, p. 839.
- MIRRI M.B., voce *Prevenzione di talune specie di reati (contravvenzioni concernenti la)*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXIV, 1991, p. 1.

- MONTELEONE C., *Sicurezza: una nuova agenda per un concetto in evoluzione*, in *Teoria pol.*, 2000, p. 161.
- MONTELEONE C., *Le relazioni transatlantiche e la sicurezza internazionale*, Milano, 2003.
- MONTELEONE C., *Introduzione. Sicurezza e cambiamento*, in ID., *Politiche di sicurezza e cambiamento globale*, Milano, 2012, p. 11.
- MONTELEONE C., *Sicurezza e securitizzazione: Copenaghen e oltre*, in *Rag. prat.*, 2017, p. 9.
- MORGENTHAU H.J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, 1948.
- MORRONE A., *Il nomos del segreto di Stato*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, Torino, 2010, p. 3.
- MORRONE A., *Il bilanciamento nello Stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, tomo I, Padova, 1975.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, tomo II, Padova, 1976.
- MOSCA C., voce *Servizi di informazione e di sicurezza*, in *Noviss. dig. it.*, App., vol. VII, 1987, p. 156.
- MOSCA C., *Le garanzie funzionali*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008, p. 243.
- MOSCA C., *Democrazia e intelligence. Dieci anni dopo tra cultura, diritto e nuove sfide della democrazia*, Napoli, 2018.
- MURGIA P., *Il problema della tutela penale delle notizie riservate per la salvaguardia di interessi non vitali della personalità dello Stato*, in *Dir. form.*, 2003, p. 203.
- MURRAY R., *The African Charter on Human and Peoples' Rights. A Commentary*, Oxford, 2019.
- MUSIO G., *Il segreto politico-militare nella prospettiva di un nuovo codice di procedura penale*, in *Ind. pen.*, 1975, p. 477.
- MUSIO G., *Il segreto politico-militare di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1976, p. 588.
- MUSIO G., *Segreto politico e limiti alla prova nel processo penale*, in *Giust. pen.*, 1976, p. 180.
- NADDEO G., *Il difficile bilanciamento tra sicurezza nazionale e tutela dei diritti fondamentali nella "data retention saga" dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022, p. 188.
- NANIA R., «*Termine ragionevole*» e autoapplicatività delle sentenze della Corte costituzionale, in *Giur. cost.*, 1977, p. 864.
- NAPODANO G., *I delitti contro la sicurezza dello Stato*, in E. PESSINA (a cura di), *Enciclopedia del diritto penale italiano*, vol. VI, Milano, 1909.
- NATALINI A., *Arcana imperii e tutela penale del segreto di Stato: le «nuove» frontiere del sindacato di legittimità sugli atti di opposizione*, in *Giur. it.*, 2003, p. 1229.
- NEPPI MODONA G., *La magistratura e il fascismo*, in G. QUAZZA (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Torino, 1973, p. 125.

- NEPPI MODONA G., PELISSERO M., *La politica criminale durante il fascismo*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 12. La criminalità*, Torino, 1997, p. 759.
- NERI C., *Il consiglio di sicurezza nazionale: esperienze internazionali e prospettive italiane*, Istituto Italiano di Studi Strategici "N. Machiavelli", Roma, 2012, p. 1 (www.strategicstudies.it).
- NERI M., voce *Soppressione, distruzione, falsificazione o sottrazione di atti, documenti o cose concernenti la forza, la preparazione o la difesa militare dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. XLII, 1990, p. 1291.
- NICOLOSI M., voce *Spionaggio militare e rivelazione di segreti militari*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XIII, p. 1997, p. 570.
- NOCITO P., voce *Alto tradimento*, in *Dig. it.*, vol. II, pt. II, 1893, p. 723.
- NOCITO P., *I reati di Stato con speciale riguardo all'alto tradimento*, Torino, 1893.
- NOCITO P., *Corso di diritto penale col commento delle relative leggi*, Roma, 1901.
- NOLTE G., Sub art. 2(7), in B. SIMMA, D.-E. KHAN, G. NOLTE, A. PAULUS, N. WESSENDORF (eds.), *The Charter of the United Nations: a Commentary*³, vol. I, Oxford, 2012, p. 280.
- NOTARO D., Sub art. 261 c.p., in T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale*⁷, tomo I, Milano, 2019, p. 1727.
- NOTARO D., Sub art. 263 c.p., in T. PADOVANI (a cura di), *Codice penale*⁷, tomo I, Milano, 2019, p. 1746.
- NOTARO D., *Lineamenti di diritto penale militare italiano*, Torino, 2020.
- NOVI C., *La politica di sicurezza esterna dell'Unione Europea*, Padova, 2005.
- NUNZIATA M., *Il «segreto militare» e la sua speciale tutela penale dopo la legge 3 agosto 2007, n. 124*, in *Riv. pen.*, 2008, p. 111.
- NUNZIATA M., *Corso di diritto penale militare*³, Napoli, 2018.
- NUVOLONE P., *I reati di stampa*, Milano, 1951.
- NUVOLONE P., *Delitto politico e diritto di asilo*, in *Ind. pen.*, 1970, p. 169.
- NYE J.S., LYNN-JONES S.M., *International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field*, in *Int. sec.*, 1988, p. 5.
- OMAND D., *Securing the State*, Oxford/New York, 2010.
- ONIDA V., *Segreto diplomatico*, in *Rel. soc.*, 1961, p. 4.
- ORLANDI R., *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2327.
- PACE A., *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur. "F. Serafini"*, 1963, p. 111.
- PACE A., *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 1777.
- PACE A., *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali e nella l. n. 124 del 2007*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 4041.
- PACE A., *I «fatti eversivi dell'ordine costituzionale» nella legge 801 del 1977 e nella legge 124 del 2007*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. III, Bari, 2009, p. 1110.

- PACE A., *Sull'asserita applicabilità all'imputato dell'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato e sull'inesistenza dei "fatti eversivi" come autonoma fattispecie di reato*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 526.
- PACE A., *La Corte di cassazione e i "fatti eversivi dell'ordine costituzionale"*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 564.
- PADOVANI T., *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del Titolo I, Libro II c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, p. 3.
- PADOVANI T., *La tipicità inafferrabile. Problemi di struttura obiettiva delle fattispecie di attentato contro la personalità dello Stato*, in AA.VV., *Il delitto politico. Dalla fine dell'Ottocento ai nostri giorni*, Roma, 1984, p. 169.
- PADOVANI T., voce *Stato (delitti contro la personalità dello)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, 1990, p. 815.
- PADOVANI T., STORTONI L., *Diritto penale e fattispecie criminose*, Bologna, 2006.
- PADOVANI T., *Diritto penale del nemico*, Pisa, 2014.
- PADOVANI T., *Diritto penale*¹³, Milano, 2023.
- PAEFFGEN H.-U., *Der Verrat in irriger Annahme eines illegalen Geheimnisses (§ 97b StGB) und die allgemeine Irrtumslehre*, Berlin, 1979.
- PAEFFGEN H.-U., *Verratsdelikte*, in E. HILGENDORF, H. KUDLICH, B. VALERIUS (Hrsg.), *Handbuch des Strafrechts*, Band 4, *Strafrecht Besonderer Teil I*, Heidelberg, 2019, p. 763.
- PAEFFGEN H.-U., § 93 StGB, in U. KINDHÄUSER, U. NEUMANN, H.-U. PAEFFGEN, F. SALIGER (Hrsg.), *NomosKommentar Strafgesetzbuch*⁶, Baden-Baden, 2023.
- PAGLIARO A., *La «giusta causa» nella rivelazione dei segreti*, in AA.VV. *Legge penale e libertà di pensiero (III° convegno di diritto penale – Bressanone 1965)*, Padova, 1966, p. 137.
- PAGLIARO A., PARODI GIUSINO M., *Principi di diritto penale. Parte speciale*, vol. I, *Delitti contro la pubblica amministrazione*¹⁰, Milano, 2008.
- PAGLIARO A., *Principi di diritto penale. Parte generale*⁹, V. MILITELLO, M. PARODI GIUSINO, A. SPENA (a cura di), Milano, 2020.
- PALADIN L., voce *Ordine pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XII, 1967, p. 130.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, 2000.
- PALANDRI I., Sub art. 346 TFUE, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea*², Padova, 2014, p. 1546.
- PALAZZO F., *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, p. 453.
- PALAZZO F., *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Quest. giust.*, 2006, p. 666.
- PALAZZO F., *Costituzione e scriminanti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, p. 1033.
- PALAZZO F., BARTOLI R., *Corso di diritto penale. Parte generale*⁹, Torino, 2023.
- PALICI DI SUNI E., *Conflitto tra poteri e segreto di Stato: una decisione di inammissibilità che solleva nuovi interrogativi*, in *Leg. pen.*, 1987, p. 329.
- PALIERO C.E., *Sicurezza dei mercati o mercato delle (in)sicurezze? Prove libere di psicopolitica criminale*, in M. DONINI, M. PAVARINI (a cura di), *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, 2011, p. 301.

- PALIERO C.E., *L'agorà e il palazzo. Quale legittimazione per il diritto penale?*, in *Criminalia*, 2012, p. 95.
- PANAGIA S., *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, Padova, 1980.
- PANEPINTO A., (a cura di), *Democrazia e sicurezza*, Bologna, 2021.
- PANNAIN R., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II, Torino, 1957.
- PANZAVOLTA M., *Vecchio e nuovo nella disciplina processuale del segreto di Stato*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, Torino, 2010, p. 149.
- PAOLOZZI G., *La tutela processuale del segreto di Stato*, Milano, 1983.
- PAPISCA A., MASCIA M., *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*³, Padova, 2004.
- PARODI GIUSINO M., *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, Milano, 1990.
- PASQUALINI M.G., *Storia politica della legislazione italiana sull'intelligence (1970-2021)*, Soveria Mannelli, 2022.
- PEDRAZZI C., *La tutela penale del segreto nel trattato dell'Euratom*, in AA.VV., *Il diritto della energia nucleare*, Milano, 1961, p. 411.
- PEERS S., *National Security and European Law*, in *Year B. Eur. Law*, 1996, p. 363.
- PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*², Oxford/New York/Dublin, 2021.
- PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law. Volume I: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law*⁵, Oxford, 2024.
- PELISSERO M., *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Napoli, 2000.
- PELISSERO M., *La tutela penale del segreto di Stato*, in ID (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, in F. PALAZZO, C.E. PALIERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, vol. IV, Torino, 2010, p. 129.
- PELISSERO M., *Il diritto penale preventivo nell'epoca dell'insicurezza*, in *Rag. prat.*, 2018, p. 79.
- PENNETTI V., *Reato di spionaggio in tempo di guerra e di pace*, Napoli, 1896.
- PERCHINUNNO V., *Limiti soggettivi della testimonianza nel processo penale*, Milano, 1972.
- PETRONE M., voce *Segreti (contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVI, 1969, p. 937.
- PETRONE M., voce *Segreti (delitti contro l'inviolabilità dei)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVI, 1969, p. 952.
- PETRONE M., *La tutela penale degli ordini amministrativi*, Milano, 1980.
- PETRONE M., voce *Contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei segreti*, in *Noviss. dig. it.*, Agg., vol. VI, 1987, p. 1158 ss.
- PETRONE M., *Attività amministrativa e controllo penale*, Milano, 2000.
- PICOTTI L., voce *Invenzioni industriali. III) Tutela penale*, in *Enc. dir. Trecc.*, vol. XVII, 1989, p. 1.
- PIERINI J.P., *La protezione delle notizie concernenti la sicurezza nazionale*, in G. LATTANZI, V. MONETTI (a cura di), *La Corte penale internazionale. Organi, competenza, reati, processo*, Milano, 2006, p. 1131.

- PIRAGOFF D.K., *Protection of National Security Information*, in R.S. LEE (ed.), *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations, Results*, The Hague-London-Boston, 1999, p. 270.
- PISA P., *Detenzione di materiale radioattivo e «segreto» militare*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, p. 1027.
- PISA P., *Osservazioni sulla tutela penale dei segreti di Stato*, in *Arch. giur. "Filippo Serafini"*, 1975, p. 103.
- PISA P., *Segreto di Stato e «spionaggio giornalistico»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, p. 1370.
- PISA P., *Il segreto di Stato. Profili penali*, Milano, 1977.
- PISA P., *Il segreto di Stato di fronte alla Corte costituzionale: luci ed ombre in attesa della «riforma»*, in *Giur. cost.*, 1977, p. 1206.
- PISA P., *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*, Bologna, 1978, p. 25.
- PISA P., *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, in AA.VV., *Segreti e prova penale. Atti del Convegno di studio «Enrico De Nicola»*, Milano, 1979, p. 43.
- PISA P., voce *Segreti di Stato (diritto penale)*, in *Noviss. dig. it.*, App., vol. VII, 1980, p. 21.
- PISA P., voce *Segreto (tutela penale del segreto)*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXVIII, 1992, p. 1.
- PISA P., voce *Spionaggio II) Spionaggio politico-militare – Diritto penale*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXX, 1993, p. 1.
- PISA P., SCOPINARO L., *Segreto di Stato e notizie riservate: un'interpretazione costituzionalmente corretta in attesa della riforma del codice penale*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2130.
- PISA P., *Segreto di Stato: un caso anomalo*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 3999.
- PISA P., *Le garanzie funzionali per gli appartenenti ai servizi segreti*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, p. 1428.
- PISA P., *Riforma 2007 e Regolamento 2008. Segreto di Stato in evoluzione*, in *Gnosis. Riv. it. intell.*, 2008, p. 1.
- PISA P., PECCIOLI A., *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 18.
- PISANI M., *Testimonianza e segreti*, in AA.VV., *La testimonianza nel processo penale. Atti del Convegno*, Milano, 1974, p. 63.
- PISANI M. (a cura di), *Per un nuovo codice penale. Schema di disegno di legge-delega al Governo*, Padova, 1993.
- PISAPIA G.D., *Prova penale e segreto politico-militare*, in *Arch. giur. "Filippo Serafini"*, 1968, p. 422.
- PISAPIA G.D., *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato*, in *Rass. parl.*, 1968, p. 613.
- PISTORIO G., *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Napoli, 2021.
- PITRUZZELLA G., voce *Segreto*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXVIII, 1989, p. 1.
- PIZZETTI F., *Principi costituzionali e segreto di Stato*, in M. CHIAVARIO (a cura di), *Segreto di Stato e giustizia penale*, Bologna, 1978, p. 91.

- POCAR F., *La tutela dei diritti fondamentali e livelli di protezione nell'ordinamento internazionale*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004, p. 1.
- POCAR F., BARUFFI M.C., *Commentario breve ai trattati dell'Unione Europea*², Padova, 2014.
- POMPEO D'ALESSANDRO L., *Giustizia fascista. Storia del Tribunale speciale (1926-1943)*, Bologna, 2020.
- POGGI A., voce *Servizi di informazione e sicurezza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIV, 1997, p. 77.
- PROCACCI S., *La sicurezza e le relazioni internazionali, tra teoria e storia del concetto. Riflessioni sul bilancio di un'avventura critica*, in *Fil. pol.*, 2015, p. 475.
- PULITANÒ D., *Sicurezza e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, p. 548.
- PUPO V., *Segreto di stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Milano, 2018.
- RAGNO G., *I delitti di alto tradimento e di attentato alla Costituzione*, Milano, 1974.
- RAINEY B., MCCORMICK P., OVEY C., *Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights*⁹, Oxford, 2020.
- RAMACCI F., *Segreto di Stato, salus rei publicae e «sbarramento» ai p.m.*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 1015.
- RANIERI S., *Manuale di diritto penale*², vol. II, Padova, 1962.
- RASTAN R., Sub art. 72, in K. AMBOS (ed.), *Rome Statute of the International Criminal Court. Article-by-Article Commentary*⁴, München, 2022, p. 2127.
- RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*¹⁹, A. GENTILINI (a cura di), Bologna, 2024.
- RINALDI E., *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016.
- RISICATO L., *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino, 2019.
- RIVELLO P., *Manuale del diritto e della procedura penale militare. Ordinamento giudiziario militare*, Torino, 2021.
- RODOTÀ S., *Segreti di Stato*, in *La Repubblica*, 1977.
- RODRIGUEZ M., *Segreto di Stato e servizi di sicurezza nella legge di riforma*, in *Dir. soc.*, 1978, p. 165.
- ROGGEMANN H., ŠARČEVIĆ P. (eds.), *National Security and International Criminal Justice*, The Hague/London/New York, 2002.
- ROMANO M., *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, in *Quest. crim.*, 1981, p. 145.
- ROMANO M., *Corte costituzionale e riserva di legge*, in G. VASSALLI (a cura di), *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 29.
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*⁶, Padova, 1941.
- ROMEO A., *L'illecito penale relativo allo spionaggio militare*, in *Rass. giust. mil.*, 1978, p. 1.
- RÖRIG M.T., *Germania*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Il segreto di Stato e l'attività giurisdizionale*, Servizio Studi della Corte costituzionale, 2012, p. 19.
- ROSSI C., *Il Tribunale Speciale. Storia documentata*, Milano, 1952.
- ROSSI MERIGHI U., *Segreto di Stato tra politica e amministrazione*, Napoli, 1994.

- RUBERT O., MACHO G., Sub art. 73 *TFUE*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary. Volume I: Preamble, Articles 1-89*, Cham, 2021, p. 1411.
- RUGA RIVA C., Sub art. 255 c.p., in E. DOLCINI, G.L. GATTA (diretto da), *Codice penale commentato*⁵, tomo II, Milano, 2021, p. 57.
- RUOTOLO M., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012.
- RUSSO T., Sub art. 4 *TUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione Europea Operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012, p. 72.
- SABATINI G., *Istituzioni di diritto penale*², vol. II, Roma, 1937.
- SALERNO G.M., *Il segreto di Stato tra conferme e novità*, in *Per. cost.*, 2008, p. 57.
- SALTELLI C., ROMANO-DI FALCO E., *Lo spionaggio politico o militare nel nuovo codice penale*, in *Riv. dir. proc. pen. mil.*, 1931, pp. 86 e 169.
- SALTELLI C., ROMANO-DI FALCO E., Sub art. 255 c.p., in ID, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*², vol. III, Torino, 1940, p. 52.
- SALTELLI C., ROMANO-DI FALCO E., Sub art. 256 c.p., in ID, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*², vol. III, Torino, 1940, p. 55.
- SALTELLI C., ROMANO-DI FALCO E., Sub art. 261 c.p., in ID, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*², vol. III, Torino, 1940, p. 69.
- SALTELLI C., ROMANO-DI FALCO E., Sub art. 263 c.p., in ID, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*², vol. III, Torino, 1940, p. 72.
- SALVADORI I., *I reati di possesso. Un'indagine dogmatica e politico-criminale in prospettiva storica e comparata*, Napoli, 2016.
- SALVI G., *Conflitti di attribuzione dietro l'angolo*, in *Guida dir.*, 2007, p. 70.
- SALVI G., *Interpretazione estensiva della fattispecie*, in *Guida dir.*, 2007, p. 73.
- SALVI G., *Confermate le classifiche di riservatezza*, in *Guida dir.*, 2007, p. 77.
- SALVI G., *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in *Cass. pen.*, 2009, p. 3729.
- SALVI G., *Attuazione della giurisdizione penale nello spazio virtuale e sicurezza nazionale*, in *Sist. pen.*, 2022, p. 1.
- SALVI G., voce *Intelligence e potere*, in *Enc. dir.*, I Tematici, vol. V – *Potere e Costituzione*, 2023, p. 248.
- SAMMARTINO C., *Intervento*, in AA.VV., *Il segreto di Stato e i Servizi di sicurezza in uno Stato di diritto liberale e democratico*, Sovigliana, 1989, p. 203.
- SANDULLI A., *Note minime in tema di segreto di Stato*, in *Giur. cost.*, 1977, p. 1200.
- SANTORO A., *Manuale di diritto penale*, vol. II, Torino, 1962.
- SANTORO V., *Senza la classificazione dell'autorità competente spetta al giudice accertare la natura del documento*, in *Guida dir.*, 2000, p. 87.
- SARCONI V., *Segreto di Stato, informazioni classificate e connesse limitazioni all'accesso ai documenti della pubblica amministrazione. Dal "right to know" al "need to secret". Le classifiche di sicurezza e il nulla osta di sicurezza*, in G. DALIA, M. PANEBIANCO (a cura di), *Il segreto di Stato. Una indagine multidisciplinare sull'equo bilanciamento di ragioni politiche e giuridiche*, Torino, 2022, p. 45.

- SAUL B., KINLEY D., MOWBRAY J., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases, and Materials*, Oxford, 2014.
- SAVOIA S., *La società moderna: società della sicurezza o del rischio?*, in *St. quest. crim.*, 2015, p. 113.
- SBRICCOLI M., *Le mani nella pasta e gli occhi al cielo. La penalistica italiana negli anni del fascismo*, in *Quad. fior.*, vol. XXVIII, *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, tomo II, Milano, 1999, p. 818.
- SCANDONE G., *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I Servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008, p. 481.
- SCANDURRA G., voce *Spionaggio militare e rivelazione di segreti militari*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVIII, 1978, p. 4.
- SCARPULLA A., voce *Segreti (contravvenzioni concernenti la tutela preventiva dei)*, in *Enc. for.*, vol. VI, 1961, p. 719.
- SCHABAS W.A., *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford, 2015.
- SCHABAS W.A., Sub art. 72, in ID, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*², Oxford, 2016, p. 1115.
- SCHABAS W.A., *U.N. International Covenant on Civil and Political Rights: Nowak's CCPR Commentary*³, Kehl, 2019.
- SCHMIDT-DE CALUWE R., *Pressefreiheit und Beihilfe zum Geheimnisverrat iSd § 353b StGB – Der Fall “Cicero” und die Entscheidung des BVerfG v. 27. 2. 2007*, in *NvWZ*, 2007, p. 640.
- SCHROEDER F.-C., *Die Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht: eine systematische Darstellung, entwickelt aus Rechtsgeschichte und Rechtsvergleichung*, München, 1970.
- SCHWARZENBERG C., *Diritto e giustizia nell'Italia fascista*, Milano, 1976.
- SCIAUDONE F., Sub art. 346 TFUE, in A. TIZZANO (a cura di), *I trattati dell'Unione Europea*², Milano, 2014, p. 2515.
- SCOVAZZI T., *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni tra servizi informativi italiani e stranieri?*, in *Riv. dir. int.*, 2009, p. 959.
- SCOVAZZI T., *Segreto di Stato e diritti umani: il sipario nero sul caso Abu Omar*, in *Dir. um. dir. int.*, 2016, p. 157.
- SEIFERT J. (Hrsg.), *Die Spiegel-Affäre*, tome I, *Die Staatsmacht und ihre Kontrolle*, Olten/Freiburg i. Br., 1966.
- SERRA E., SPERDUTI G., VENTURINI G., ZANNINI W. (a cura di), *Dizionario di diritto internazionale bellico*, Milano, 1941.
- SETTI S., *Il segreto militare*, in S. SETTI, A. CONTI, *Lezioni di diritto militare*, Milano, 2020, p. 423.
- SEVERINO P., *Le garanzie funzionali degli appartenenti ai Servizi. Un bilancio a dieci anni dalla legge 124/2007*, in *Gnosis. Riv. it. intell.*, *Sicurezza è libertà. Intelligence e cultura della sicurezza a dieci anni dalla riforma*, 2017, p. 51.
- SILVA C., *Elementi normativi e sindacato del giudice penale*, Padova, 2014.
- SILVESTRI G., *Considerazioni sui poteri e i limiti delle commissioni parlamentari di inchiesta*, in *Il politico*, 1970, p. 538.

- SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *Glossario intelligence. Il linguaggio degli Organismi informativi*, 2019 (www.sicurezzanazionale.gov.it).
- SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *Relazione annuale 2023 sulla politica dell'informazione per la sicurezza*, 2024 (www.sicurezzanazionale.gov.it).
- SISTI U., voce *Soppressione, falsificazione, sottrazione di atti o documenti concernenti la sicurezza dello Stato*, in *Enc. for.*, vol. VII, 1962, p. 119.
- SOI A., *L'intelligence italiana a sette anni dalla riforma*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 918.
- SORRENTINO F., *Inammissibilità del conflitto per cessazione della materia del contendere?*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 3996.
- SPATARO A., *Segreto di Stato e ricadute sulle indagini giudiziarie. Il caso Abu Omar*, in A. TORRE (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 31.
- SPIRITO D., *Segreto di Stato e funzione giurisdizionale: bilanciamento o prevalenza di interessi?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1979, p. 581.
- SPRUYT H., *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton, 1994.
- STEIN T., *National Constitutional Reservations with Respect to Internal Security Policy*, in T. GIEGERICH, O.J. GSTREIN, S. ZEITZMANN (eds.), *The EU Between 'an Ever Closer Union' and Inalienable Policy Domains of Member States*, Baden-Baden, 2014, p. 203.
- STERNBERG-LIEBEN D., § 93 StGB, in A. SCHÖNKE, H. SCHRÖDER, *Strafgesetzbuch. Kommentar*³⁰, München, 2019.
- STORTONI L., *Agevolazione e concorso di persone nel reato*, Padova, 1981.
- STREE W., *Die neuen Vorschriften über Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit*, in J. BAUMANN (Hrsg.), *Mißlingt die Strafrechtsreform?*, Berlin 1969, p. 171.
- STURLA M.T., *Segreto politico-militare e sindacato giurisdizionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 167.
- SULE S., *National Security and EU law restraints on Intelligence Activities*, in J.H. DIETRICH, S. SULE (eds.), *Intelligence Law and Policies in Europe. A Handbook*, München/Oxford/Baden-Baden, 2019, p. 335.
- TACOU SIPOWO A-G., *La cour pénale internationale entre protection des secrets et impératif d'effectivité*, Paris, 2016.
- TAGLIARINI F., *Osservazioni in tema di condotta tipica dei cosiddetti reati di sospetto*, in *Arch. pen.*, 1969, p. 330.
- TAYLOR P., *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights*, Cambridge, 2020.
- TESAURO G., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*⁴, vol. I, P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), Napoli, 2023.
- TESSITORE G., *Fascismo e pena di morte. Consenso e informazione*, Milano, 2000.
- TIZZANI E., *I reati di spionaggio, spionaggio militare e rivelazione di segreti militari*, in *Rass. giust. mil. – Riv. dir. proc. pen. mil.*, 2018, p. 14.
- TIZZANO A. (a cura di), *I trattati dell'Unione Europea*², Milano, 2014.
- TOBIN J. (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford, 2019.

- TORRISI J.C.S., *Il tribunale speciale per la difesa dello Stato. Il giudice politico nell'ordinamento dell'Italia fascista (1926-1943)*, Bologna, 2016.
- TRANCHINA G., *Veramente incostituzionale la norma che consentiva di trasmettere all'autorità giudiziaria gli atti delle inchieste sui sinistri ferroviari anche nella parte contenente accertamenti di fatto?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1966, p. 1057.
- TRANQUILLI S., *Il segreto in giudizio. Contributo allo studio del rapporto tra diritto di difesa e tutela della segretezza nel processo amministrativo*, Napoli, 2023.
- TRIFFTERER O., *Security interests of the community of States, basis and justifications of an international criminal jurisdiction versus "protection of national security information", article 72 Rome Statute*, in H. ROGGMANN, P. ŠARČEVIĆ (eds.), *National Security and International Criminal Justice*, The Hague/London/New York, 2002, p. 53.
- TROISIO C., *Controllo parlamentare e servizi di sicurezza nell'ordinamento italiano*, Roma, 1981.
- TRÖNDLE H., FISCHER T., § 93 StGB, in T. FISCHER, *Strafgesetzbuch*⁷¹, München, 2024.
- TRYBUS M., *Buying Defence and Security in Europe. The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge, 2014.
- TUOZZI P., *Corso di diritto penale secondo il nuovo codice d'Italia*, vol. III, Napoli, 1893.
- UBERTIS G., VIGANÒ F., *Corte di Strasburgo e giustizia penale*², Torino, 2022.
- ULLMAN R., *Redefining Security*, in *Int. sec.*, 1983, p. 129.
- UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4, 1984, in *Hum. Rights Q.*, 1985, p. 3.
- UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, 1986 (www.refworld.org).
- UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1999 (www.refworld.org).
- UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General Comment No. 32, Article 14, Right to equality before courts and tribunals and to fair trial*, CCPR/C/GC/32, Geneva, 2007 (www.refworld.org).
- UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General Comment No. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression*, CCPR/C/GC/34, Geneva, 2011 (www.refworld.org).
- UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Concluding observations on the seventh periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, CCPR/C/GBR/CO/7, 2015 (www.refworld.org).
- UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Concluding observations on the sixth periodic report of Ecuador*, CCPR/C/ECU/CO/6, 2016 (www.refworld.org).
- UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Concluding observations on the initial report of Bahrain*, CCPR/C/BHR/CO/1, 2018 (www.refworld.org).
- UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General Comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/37, 2020 (www.ohchr.org).
- UNIONE EUROPEA, *Strategia di sicurezza interna per l'Unione europea. Verso un modello di sicurezza europeo*, Bruxelles, 2010 (www.consilium.europa.eu).

- UNITED NATIONS, *Report of the UN Human Rights Committee (Volume I)*, A/53/40, New York, 1998 (www.refworld.org).
- URSI R., *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022.
- VALENTINI M., *Sicurezza nazionale, sicurezza della Repubblica*, in *Per asp. ad. ver.*, 2002, p. 135.
- VALENTINI M., *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008, p. 23.
- VALENTINI M., *I Servizi di informazione per la sicurezza*, in C. MOSCA, G. SCANDONE, S. GAMBACURTA, M. VALENTINI, *I Servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008, p. 95.
- VALENTINI M., *Sicurezza della Repubblica tra teoria e prassi*, in *Riv. pol.*, 2015, p. 135.
- VALENTINI M., *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale. Teoria generale e strategia di sicurezza nazionale*, Napoli, 2017.
- VALLINI A., *Reati comuni e reati militari: concorso apparente di norme e concorso di reati*, in *Rass. giust. mil.*, n. 4/2023, Suppl. 2, p. 31.
- VALSECCHI A., *La definizione di terrorismo dopo l'introduzione del nuovo art. 270 sexies c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 1103.
- VASSALLI G., *Tra equilibrio e prudenza*, in *Il giorno*, 1977.
- VEDASCHI A., *Il segreto di Stato tra tradizione e innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, p. 978.
- VEDASCHI A., *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 394.
- VERNA F., *Difendere lo Stato*, in *Riv. pen.*, 1935, p. 454.
- VERONESI P., *La "villa dei misteri": uso e abuso del segreto di Stato*, in *St. iuris*, 2005, p. 567.
- VEUTRO V., *Diritto penale militare*, in G. LANDI, V. VEUTRO, P. STELLACCI, P. VERRI, *Manuale di diritto e di procedura penale militare*, Milano, 1976, p. 307.
- VEUTRO V., voce *Notizie militari (illecita raccolta, pubblicazione e diffusione)*, in *Enc. dir.*, vol. XXVIII, 1978, p. 761.
- VEUTRO V., *Rilevanza della illegalità nel segreto di Stato*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Ugo Pioletti*, Milano, 1982, p. 683.
- VIARENGO I., *Deroghe e restrizioni alla tutela dei diritti umani nei sistemi internazionali di garanzia*, in *Riv. it. dir. int.*, 2005, p. 955.
- VIGANÒ F., *La nozione di "terrorismo" ai sensi del diritto penale*, in F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni "individuali" del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010, p. 193.
- VIGNA P.L., *La finalità di terrorismo ed eversione*, Milano, 1981.
- VIGNA P.L., DUBOLINO P., voce *Segreto (reati in materia di)*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, 1989, p. 1037.
- VIGNA P.L., *La nuova disciplina dei servizi di sicurezza, L. 3.8.2007 n. 124 (sicurezza e segreto di Stato)*, in *Leg. pen.*, 2007, p. 693.
- VIGNERI A.F., *Delitti politici e ordine costituzionale della Repubblica: c'è ancora spazio per una tutela penale della «personalità dello Stato»?*, in *Leg. pen.*, 22.7.2024, p. 1.

- VILLATA R., *Disapplicazione dei provvedimenti amministrativi e processo penale*, Milano, 1980.
- VOGLER B., § 93 StGB, in H. SATZGER, W. SCHLUCKEBIER, R. WERNER (Hrsg.), *Strafgesetzbuch. Kommentar*⁶, Köln, 2024.
- WAGNER N., RAASCH H., PRÖPSTL T., *Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963. Kommentar für die Praxis*, Berlin, 2007.
- WEBER H., *Zum illegalen Staatsgeheimnis: Zugleich eine Besprechung des Urteils des BGH v. 8. 11. 1965-8 StE 1/65*, in JZ, 1966, p. 249.
- WELZEL H., *Das Deutsche Strafrecht*¹¹, Berlin, 1969.
- WINDISCH D., *Die Strafverfolgung von Kritikern der illegalen Rüstung in der Weimarer Republik*, Würzburg, 1969.
- WOLFERS A., "National Security" as an Ambiguous Symbol, in *Pol. Sc. Quar.*, 1952, p. 481.
- WOLTER J., § 93 StGB, in J. WOLTER, A. HOYER (Hrsg.), *SK-StGB. Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch*⁹, Band 3 §§ 80-173, Köln, 2019.
- ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, Milano, 1985.
- ZANZUCCHI M., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1939.
- ZEDNER L., *Security*, London/New York, 2009.
- ZILLMER W., *Ist die Preisgabe illegaler Staatsgeheimnisse strafbar?*, in NJW, 1966, p. 910.
- ZIMMERMANN A., EINARSEN T., MACHTS F., DÖRSCHNER J. (eds.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Oxford, 2011.