

SEGRETO “DI STATO” E SEGRETO “ULTRA-STATUALE”. LA QUESTIONE DEL SEGRETO NATO

di Antonio Fabio Vigneri
(*Dottore di ricerca in diritto penale,
Università degli Studi di Palermo*)

Sommario: 1. Oggetto dell'indagine e piano del lavoro. – 2. L'estesa categoria del “segreto pubblico” nell'ordinamento italiano: un inquadramento fra diritto interno, diritto comunitario e diritto internazionale. – 2.1. Il segreto di Stato nella l. 3.8.2007 n. 124. – 2.2. Il segreto atomico nell'art. 194 del Trattato EURATOM. – 2.3. Il segreto NATO nella Convenzione di Ottawa del 1951. – 2.4. Sintesi e primi approdi teorici. – 3. Letture e ri-letture in tema di segreto NATO. 3.1. Sui dubbi di legittimità costituzionale della disciplina di recepimento del segreto NATO. – 3.2. Possibili correttivi teorico-pratici. Il deferimento all'interpello multilaterale”. – 4. Rilievi finali. – 4.1. Sicurezza militare NATO vs diritto di difesa e ruolo del contraddittorio dibattimentale. 4.2. La questione aperta dei “fatti eversivi dell'ordine costituzionale-internazionale”.

1. Nell'ordinamento italiano, il tema del segreto pubblico, lungi dal potersi ridurre alla sola nozione di “segreto di Stato”, si articola oggi in una pluralità di fonti e di livelli normativi eterogenei – di derivazione interna, europea e internazionale –, che travalicano le frontiere dello Stato nazionale e che incidono profondamente anche sull'assetto giuridico-penale interno, ridisegandone equilibri istituzionali e meccanismi di tutela. Ne deriva così un istituto dai contorni sempre più cangianti e dalle funzioni progressivamente ampliate.

Muovendo da questa osservazione preliminare, il presente contributo persegue un duplice obiettivo: da un lato, offrire una ricognizione, “in verticale”, delle diverse e stratificate matrici normative che regolano i vari tipi di segreto pubblico, i quali rimodulano beni giuridici e oggetti materiali delle fattispecie repressive codificate negli artt. 256-263 Cp¹; dall'altro, soffermarsi, in chiave ricostruttiva e critica, sulla

¹ Il novero di reati richiamati dà forma a un capillare “micro-sistema” di fattispecie volte a reprimere le condotte di «Procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato» (art. 256 Cp); «Spionaggio politico o militare» (art. 257 Cp); «Spionaggio di notizie di cui è stata vietata la divulgazione» (art. 258 Cp); «Agevolazione colposa» (art. 259 Cp); «Introduzione clandestina in luoghi militari e possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio» (art. 260 Cp); «Rivelazione di segreti di Stato» (art. 261 Cp); «Rivelazione di notizia di cui sia stata vietata la divulgazione (art. 262 Cp); Utilizzazione dei segreti di Stato» (art. 263 Cp).

peculiare categoria del segreto NATO, un «segreto sovranazionale»² che, lungi dal costituire un corpo estraneo all’ordinamento penale nazionale, richiede un adeguato approfondimento, per almeno avviare una riflessione su “aree” mai prima esplorate dalla dottrina penalistica contemporanea.

Il percorso complessivo dell’indagine che qui si presenta si snoda allora lungo le seguenti direttrici.

La prima parte del lavoro, di indole ricognitivo-generale, è dedicata all’inquadramento concettuale della categoria generale del “segreto pubblico”, che la tradizione dottrinale riconduce alla funzione di *strumentalità* rispetto all’esercizio dei pubblici poteri degli organi costituzionali dello Stato.

Indubbiamente, in questa cornice teorica, si colloca, anzitutto, il segreto di Stato, disciplinato, in apposita normativa di settore, dagli artt. 39-42 l. 3.8.2007, n. 124³, e che trova la sua ragion d’essere nella tutela della sicurezza politico-militare della Repubblica italiana.

Tuttavia, accanto a esso operano parallelamente anche altre figure meno esplorate sul piano dogmatico e giurisprudenziale, che pure condividono la medesima logica di tutela di interessi istituzionali: da un lato, il segreto atomico, derivante dall’art. 194 del Trattato EURATOM e funzionale a garantire la segretezza delle informazioni di natura atomica e nucleare a livello comunitario; dall’altro, il segreto NATO, che trova la sua base giuridica nell’art. 7 della Convenzione di Ottawa del 1951 e che impone agli Stati membri di rispettare l’inviolabilità assoluta degli archivi dell’Alleanza Atlantica⁴.

Come può notarsi, i “tre pilastri” che sorreggono l’impalcatura del segreto pubblico nella dimensione ordinamentale interna originano da modelli eterogenei di produzione normativa – interna, comunitaria, internazionale –, sebbene tutte convergano, in chiave squisitamente *teleologica*, nella comune funzione di *salvaguardare beni pubblici primari dello Stato*, in via diretta o mediata.

Questo “dialogo” fra ordinamenti consente allora di mettere in rilievo, attraverso tali diverse declinazioni del segreto, la comune funzione di presidio degli assetti

² Di «segreto sovranazionale», con riferimento al segreto NATO, si parla, a più riprese, nell’audizione del Dott. Rosario Priore, in relazione alle inchieste sulle vicende connesse al disastro aereo di Ustica del 27 giugno 1980. V., al riguardo, il documento *Commissione parlamentare d’inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi*, XIII legislatura, 7° Resoconto stenografico, 22.1.1997, 186, consultabile su www.senato.it.

³ Recante «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto».

⁴ Sulle tre “forme di segreto”, ci si soffermerà *infra*, parr. 2-2.4.

politico-istituzionali fondamentali dello Stato e delle Istituzioni sovranazionali/internazionali cui esso aderisce.

Sulla tematica di fondo che il contributo si propone di inquadrare importanti elementi di approfondimento sono offerti da una vicenda concreta – il c.d. caso *Biot*⁵ –, che costituisce, al di là dell’attenzione mediatica suscitata, un significativo banco di prova sul piano teorico e un precedente giurisprudenziale foriero di tensioni sistematiche. In particolare, essa permette di osservare, in concreto, l’intersezione fra le accennate diverse discipline di segretezza, specie fra quelle del segreto di Stato e del segreto NATO⁶. Rispetto alle riflessioni di seguito sviluppate, utili elementi di confronto si rinvencono nei termini in cui in tale caso hanno trovato considerazione

⁵ I fatti della vicenda sono noti, anche in ragione del clamore mediatico che essa ha suscitato. Basta qui solamente rilevare che le contestazioni mosse dall’Autorità giudiziaria ordinaria e militare hanno riguardato l’avvenuta consegna, da parte di un ufficiale della Marina Militare italiana con grado di Capitano di Fregata, a un agente diplomatico dell’Ambasciata russa, accreditato presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di una micro-SD contenente n. 181 immagini, finalizzate alla riproduzione di diciannove documenti complessivi – incorporanti notizie segrete e riservate, nonché né segrete né riservate –, che lo stesso Militare aveva fotografato all’interno della propria Sezione di appartenenza. La documentazione sequestrata risultava coperta da classifica di segretezza e, parte della stessa, era di provenienza NATO. Si trattava, nel complesso, di documenti di assoluto rilievo per l’organizzazione militare dell’Alleanza Atlantica e per la sicurezza dello Stato italiano, in qualità di Stato membro, sotto il profilo operativo-strategico e politico-militare. La trama degli accadimenti e la natura dei documenti trafugati sono analiticamente ricostruiti in T. Mil., 6.6.2023 n. 5, § 2 ss., 40 ss. e §3a, 61 ss., in www.archiviopenale.it 2024, con nota di M.F. Angori, *Immunità NATO e diritto di difesa: il Tribunale militare di Roma si pronuncia sul problematico bilanciamento tra la doverosa tutela dei diritti fondamentali dell’individuo e l’obbligo di adempiere alle prescrizioni imposte dall’appartenenza ad Organizzazioni internazionali*. Sul medesimo caso, v. Cass. 27.3.2025 n. 12096, in *CEDCass*, m. 287772. Le diverse massime della sentenza sono consultabili in *Rassegna mensile della giurisprudenza penale della Corte di cassazione*, marzo 2025, 17 ss. Con tale pronuncia, la Corte di Cassazione ha concluso il processo penale militare. La fase definita innanzi all’Autorità giudiziaria militare attiene a quello che potrebbe qualificarsi come il momento processuale “militare” della vicenda. Difatti, in relazione ai fatti commessi dall’imputato, è stata riconosciuta la “doppia giurisdizione”, considerata la diversità dei reati contestati davanti all’Autorità giudiziaria militare e a quella ordinaria. Questa sentenza – potrebbe dirsi – rappresenta allora l’“atto I” dell’intera vicenda giudiziaria. Si precisa nel momento in cui si scrive, il processo penale innanzi all’Autorità giudiziaria ordinaria risulta ancora pendente. V., da ultimo, Ass. app. 1.9.2025 n. 20.

⁶ Ma non solo. Le varie decisioni che ineriscono a tale vicenda sollecitano l’attenzione su ulteriori e diverse questioni di significativo rilievo dogmatico emerse nel corso del giudizio che, tuttavia, non affrontiamo. Ci si riferisce, da un lato, al problema della relazione qualificata fra fattispecie repressive del codice penale comune e quelle del codice penale militare di pace in materia di spionaggio, emerso in ambito cautelare e nel corso di un conflitto di giurisdizione fra l’Autorità giudiziaria militare e quella ordinaria (cfr. Cass. 8.4.2022 n. 13649, in *CEDCass*, m. 283085, punto 1 del *Cons. in dir.* e Cass. 30.6.2022 n. 25002, non mass. In dottrina, v. A. Vallini, *Reati comuni e reati militari: concorso apparente di norme e concorso di reati*, in *RassGM* 2023, Suppl. 2, 34 ss.); dall’altro, alla questione interpretativa – già nota in dottrina (su tutti, P. Pisa, *Il segreto di Stato. Profili penali*, Milano 1977, 138 ss.) – sorta innanzi al giudice di *prime cure* e nella fase di legittimità, relativa alla delimitazione della condotta di rivelazione di notizie segrete o riservate penalmente rilevante, dalla quale dipende – quale profilo connesso – l’applicabilità o meno della disciplina del tentativo punibile (cfr. Cass. 27.3.2025 n. 12096, punto 18 del *Cons. in dir.*).

l’assetto regolamentare e le peculiarità operative del segreto NATO, nonché la sua autonomia giuridica rispetto alla disciplina “generale” del segreto di Stato⁷.

Infine, la seconda parte dello scritto sviluppa una riflessione critica che raccoglie e sintetizza le osservazioni precedenti.

Specificamente, si vaglierà in chiave interdisciplinare la tenuta costituzionale-convenzionale della disciplina di recepimento interno del segreto NATO, soprattutto nella misura in cui essa limita incisivamente i diritti processuali dell’imputato: si tratta di verificare il corretto punto di equilibrio fra il rispetto degli obblighi internazionali assunti dallo Stato e le garanzie del giusto processo sancite dalla Costituzione della Repubblica e dal “sistema CEDU”, cui il nostro Stato si è obbligato convenzionalmente aderendovi⁸.

Non meno rilevante risulta poi la disamina finale del bilanciamento fra il mantenimento del vincolo di segretezza e la piena esplicazione del diritto di difesa, *sub specie* del diritto di accesso alle prove utilizzate contro l’imputato. Precisiamo sin da subito che tale bilanciamento tende a privilegiare le esigenze di sicurezza inter-statuale, pur prevedendosi, comunque, sul versante processuale, un ruolo “supplente” e garantistico del contraddittorio dibattimentale nella formazione della prova. Tuttavia – così almeno ci pare –, esso dovrebbe riequilibrarsi a favore dei diritti processuali dell’imputato nel caso in cui il segreto NATO dovesse concernere fatti eversivi dell’ordine costituzionale interno o dell’ordine internazionale⁹.

2. Secondo una assai risalente impostazione dogmatica, il “segreto pubblico” o “ufficiale” è quello funzionale all’esercizio dei pubblici poteri facenti capo allo Stato, e precisamente dei suoi organi costituzionali, nonché all’esercizio della funzione giurisdizionale¹⁰.

⁷ Va chiarito sin da adesso che, nel caso *Biot*, non è venuto in rilievo il segreto atomico. Ciò nondimeno, esso merita di essere richiamato nell’ambito di questo scritto, al fine di consentire una lettura congiunta delle variegate figure di segreto che il nostro ordinamento penale conosce.

⁸ Questi profili, di taglio anche interdisciplinare, troveranno apposito spazio *infra*, parr. 3.-3.2.

⁹ Specificamente, per questo tema, v. *infra*, parr. 4 ss.

¹⁰ In quest’ultimo senso, si consideri il segreto d’ufficio in senso stretto o amministrativo, su cui non ci soffermeremo. La sistemazione dogmatica presa a modello è di F. Gramatica, *Il segreto e la sua tutela penale*, Napoli 1935, 16 ss. e 94 ss. Al segreto pubblico si contrappone tradizionalmente il “segreto privato”, su cui, *funditus*, v. la ricognizione teorica di F. Mantovani, *Diritto penale. Parte speciale*⁸, I, *Delitti contro la persona*, Milano 2022, 624 ss. Per un’analisi di più ampio respiro sul “segreto” nella teoria generale del reato, rimangono ancora fondamentali i contributi monografici di A. Crespi, *La tutela penale del segreto*, Palermo 1952, 1 ss. e S. Kostoris, *Il “segreto” come oggetto della tutela penale*, Padova 1964, 1 ss.

All'interno di questa ampia categoria vengono ricompresi tanto il segreto inerente alla sicurezza dello Stato quanto quello relativo all'attività della pubblica amministrazione.

Con specifico riguardo al segreto pubblico connesso alla *sicurezza dello Stato*, tale impostazione dottrinale vi ricomprendeva, fra gli altri, i segreti diplomatici, i segreti di Stato, i segreti politici, nonché quelli militari in tempo di pace e di guerra¹¹.

Una simile classificazione, tuttavia, va maneggiata con cautela, poiché – come si vedrà di qui a poco – la normativa di settore vigente contempla un'unica nozione generale di “segreto di Stato”, comprensiva della materia diplomatica e di quella politico-militare¹². Ciò non esclude, comunque, che tale impostazione possa costituire un utile punto di partenza per la presente indagine.

2.1. È senz'altro vero che nella categoria generale del segreto pubblico concernente la sicurezza dello Stato vada inserito, *in primis*, il *segreto di Stato*, massima declinazione del “segreto” generalmente inteso.

Una breve ricognizione della sua disciplina generale può risultare utile al prosieguo del ragionamento che vogliamo condurre.

In chiave contenutistica, basta qui considerare che l'art. 39 co. 1 l. 124/2007¹³ abilita la rigida protezione a tre *species* di segretezza desumibili dall'articolato: il *segreto militare*, il *segreto politico interno qualificato* e il *segreto politico internazionale* non collegato a esigenze di sicurezza nazionale¹⁴.

¹¹ Ancora, F. Gramatica, *op. cit.*, 99 ss.

¹² Il *genus* delle notizie che negli artt. 256 ss. Cp formano oggetto del segreto di Stato in senso stretto si articola 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”) e quelle inerenti ai superiori interessi politici dello Stato, di indole interna o internazionale (c.d. “segreto politico”). Tuttavia, con l'art. 13 co. 1 l. 24.10.1977 n. 801 («Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato»), il legislatore della prima riforma della materia ha sintetizzato, secondo una variante tutta *formale*, nella nozione unitaria di «*segreto di Stato*», i due connessi profili del segreto militare e di quello politico.

¹³ A tenore dell'art. 39 co. 1 citato, «[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». Per una ricostruzione della regolamentazione sostanziale e processuale del segreto di Stato nella l. 124/2007, si vedano i commenti degli artt. 39-42 di G. Campanelli, N. Triggiani, V. Bonini, F. Alemi, in LP 2007, 818 ss. e, *amplius*, anche per un riferimento ai lavori preparatori della Legge, il ponderoso volume di 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, 481 ss. e 559 ss.

¹⁴ Si segue, in tal senso, il criterio classificatorio proposto da P. Pisa, *Segreti di Stato (diritto penale)*, in *NssDI*, App., VII, 1987, 28.

Il *segreto militare*, seguendo la formula normativa, concerne atti, documenti, notizie, attività e ogni altra cosa la cui divulgazione sia idonea a recare un danno: a) all'integrità della Repubblica; b) alla sua indipendenza rispetto agli altri Stati; c) alla preparazione e alla difesa militare dello Stato.

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 –, capaci di porre in pericolo l'intangibilità territoriale o l'autonomia politica dello Stato nella sua proiezione internazionale.

Specificando meglio, le ipotesi *sub a)* e *b)* investono quelle notizie di «alta segretezza»¹⁵, la cui divulgazione potrebbe compromettere l'unità fisica dello Stato, favorendo fenomeni di secessione, oppure minacciare la sua unità giuridica, con il rischio di perdere la sovranità nazionale e la posizione di equi-ordinazione rispetto agli altri Stati della comunità internazionale, sotto il profilo della piena esplicazione della politica internazionale¹⁶.

Il riferimento alla «preparazione» e alla «difesa militare dello Stato»¹⁷ – ipotesi *sub c)* – si deve leggere in maniera integrata, come se la formula dichiarasse «preparazione per la difesa militare»: e ciò perché la preparazione militare dello Stato è vincolata al fine della difesa nazionale, dovendosi qualificare illecito ogni altro fine¹⁸.

Il *segreto politico interno qualificato* è posto a salvaguardia di atti, documenti, notizie, attività e ogni altra cosa la cui divulgazione sia idonea a recare un danno alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a fondamento della Repubblica italiana.

¹⁵ L'espressione è ripresa da P. Pisa, *Spionaggio II) Spionaggio politico-militare – Diritto penale*, in EG, XXX, 1993, 3.

¹⁶ Ai sensi di una diversa interpretazione segnalata da G. Paolozzi, *La tutela processuale del segreto di Stato*, Milano 1983, 290, la locuzione «integrità dello Stato democratico» si rivolge alla protezione dell'organismo statale nel suo complesso e non già del solo Stato-apparato. L'A. conferisce quindi all'espressione in esame il significato – oltremodo esteso – di «conservazione del corpo sociale».

¹⁷ 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. 85, 86, 88, 89-bis, 90, 91, 94 Cmpm e artt. 64, 67, 68, 72 Cpmg). 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 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 a 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. Il quadro ricostruttivo delle nozioni codicistiche è ripreso da R. Messina, *I reati contro la fedeltà e la difesa militare*, in RassGM 1987, 293 s.

¹⁸ Questo correttivo ermeneutico è condivisibilmente proposto da S. Labriola, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano 1978, 89 s.

Il riferimento normativo alla difesa delle istituzioni repubblicane attiene all'ambito della sicurezza interna dello Stato, non generica, ma «qualificata». Si rafforza così la conclusione per cui l'apposizione del segreto è giustificata non da mere funzioni di tutela della sicurezza pubblica interna, bensì esclusivamente da istanze di protezione dei *gangli politico-istituzionali della Repubblica* contro movimenti o piani eversivi o sovversivi interni¹⁹.

La rilevanza di tale specifico 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, il quale, in ultima istanza, costituisce «l'elemento veramente caratterizzante l'ente Stato»²⁰.

Il *segreto politico internazionale*, infine, attiene: a) all'integrità della Repubblica *in relazione ad accordi internazionali*; b) alle 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 costituzionalistica. Si è rilevato, in particolare, 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 nel ricorso a una tale nozione le funzioni della cooperazione internazionale dettate da motivi squisitamente politici o economici prevalgano sulle esigenze connesse alla sicurezza nazionale²¹.

Ci sembra condivisibile, quindi, quell'interpretazione che lega il dato normativo ora considerato alle norme internazionali pattizie volte a rafforzare l'integrità della Repubblica, anche sul piano della cooperazione fra Stati o altri soggetti di diritto internazionale²².

La costruzione normativa dell'ultima parte dell'art. 39 co. 1, concernente le «*relazioni*» con altri Stati – ipotesi *sub b)* –, appare infine assai indefinita ed

¹⁹ Cfr. P. Pisa, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, in *Segreto di Stato e giustizia penale*, a cura di M. Chiavario, Bologna 1978, 36.

²⁰ Sono le parole di G. de Vergottini, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano 1971, 51.

²¹ «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 *Democrazia e segreto in Italia*, a cura di R. Catanzaro, Bologna 1987, 24 ss.

²² S. Labriola, *op. cit.*, 88 s. L'interpretazione è confermata dai lavori preparatori relativi alla formulazione dell'art. 39 co. 1 l. n. 124/2007. Si veda, in tal senso, il Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 109, 14.2.2007, 87, consultabile su leg15.camera.it.

eccessivamente estesa, in quanto tale da ricomprendere nel suo alveo applicativo qualunque notizia capace di compromettere i rapporti internazionali con gli Stati esteri²³. Al riguardo, l'eccessiva estensione attribuita al segreto diplomatico, 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.

Il dato normativo, ove letteralmente inteso, sarebbe allora dotato di una portata tale da determinare una serissima contrazione della libertà di manifestazione del pensiero, pregiudicata in presenza di *qualsiasi* notizia potenzialmente in grado di compromettere i rapporti con *qualsiasi* Stato, o di ogni notizia relativa a *tutti* gli avvenimenti internazionali rilevanti²⁴. Su questo aspetto, l'art. 39 co. 1 rischia allora di estendere la sfera complessiva della segretezza al di là dei limiti nei quali risulta costituzionalmente legittima la tutela del segreto.

Secondo una convincente opinione, tuttavia, il dettato legislativo può recuperare coerenza se letto in senso restrittivo, ritenendo segrete *soltanto* le notizie la cui divulgazione sia idonea a determinare un pregiudizio ai rapporti inter-statali tale da porre in pericolo la sicurezza dello Stato italiano²⁵.

Pur essendo positivizzata *extra-codicem*, la definizione ricostruita assume particolare rilievo, poiché, fungendo da disciplina integrativa delle fattispecie criminose del Codice (artt. 256-263 Cp), ne ridefinisce il perimetro applicativo, il bene giuridico tutelato e l'oggetto materiale²⁶.

2.2. Oltre alla *species* del segreto di Stato, il *genus* del segreto pubblico presenta altresì una proiezione “ultra-statuale”.

L'ordinamento penale conosce difatti una peculiare forma di segretezza, di provenienza comunitaria, e idonea a essere ricondotta – *astrattamente* – ai segreti

²³ Peraltro, nelle relazioni inter-statali rientrano anche i rapporti di coordinamento e scambio informativo fra Servizi di informazione di Stati diversi, specie quelli aderenti alla NATO.

²⁴ Critico, in argomento, P. Pisa, *Le premesse «sostanziali» della normativa sul segreto di Stato*, cit., 37.

²⁵ Questa lettura del dato normativo in E. Gallo, E. Musco, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, Bologna 1984, 113.

²⁶ In questo modo, il giudice penale, nell'applicare i reati di cui agli artt. 256 ss. Cp, non deve più conformarsi ai tradizionali criteri, fondativi del segreto “politico-militare”, della sicurezza dello Stato o degli interessi politici statuali di natura interna o internazionale, bensì ai nuovi beni istituzionali giustificativi del segreto “di Stato” puntualmente indicati dall'art. 39 co. 1, come si è cercato di tratteggiare nel testo.

pubblici: il *segreto atomico*, tutelato dall'art. 194 del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), firmato a Roma il 25 marzo 1957²⁷.

Ne accenniamo la regolamentazione di riferimento²⁸.

In forza dell'art. 194 par. 1 co. 1, si impone ai membri delle istituzioni della Comunità, ai membri dei comitati, ai funzionari e ad agenti della Comunità, come pure a qualsiasi altra persona destinata – per le sue funzioni o per i suoi rapporti pubblici o privati con le istituzioni o impianti della Comunità ovvero con le imprese comuni – ad avere direttamente o indirettamente comunicazione di fatti, informazioni, cognizioni, documenti od oggetti protetti dal segreto in virtù delle disposizioni stabilite da uno Stato membro o da una istituzione della Comunità, di osservare il segreto, anche dopo la cessazione da tali funzioni o l'estinzione di tali rapporti, nei confronti di qualsiasi persona non autorizzata e del pubblico.

Definito il perimetro applicativo della norma, si consideri il meccanismo di ascrizione della responsabilità per i soggetti tassativamente indicati sopra.

Difatti, dal co. 2 della medesima disposizione²⁹, si desume che la norma sanzionatoria non è fornita dal diritto comunitario primario, il quale rinvia invece alle figure criminose degli Stati membri; e ciò «*sia per il merito che per la competenza*»: detto altrimenti, tanto per la norma sostanziale, che delinea il reato e commina la

²⁷ Recepito nell'ordinamento domestico, mediante ordine di esecuzione, con la l. 14.10.1957 n. 1203 («Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi internazionali, firmati a Roma il 25 marzo 1957: a) Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica ed Atti allegati; b) Trattato che istituisce la Comunità economica europea ed Atti allegati; c) Convenzione relativa ad alcune istituzioni comuni alle Comunità europee»).

²⁸ La disposizione è stata ben presto oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina italiana e straniera. Rinviamo, quindi, alle ricostruzioni critiche di C. Pedrazzi, *La tutela penale del segreto nel trattato dell'Euratom*, in AA.VV., *Il diritto della energia nucleare*, Milano 1961, 411 ss.; F. Bricola, *Alcune osservazioni in materia di tutela penale degli interessi delle Comunità europee*, in AA.VV., *Prospettive per un diritto penale europeo*, Padova 1968, 204 ss.; G. Grasso, *Comunità europee e diritto penale. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e i sistemi penali degli Stati membri*, Milano 1989, 138 ss., cui si rimanda anche per maggiori richiami bibliografici e giurisprudenziali, anche stranieri. Per la dottrina straniera v., ad es., J. Errera, E. Syman, J. Van der Meulen, L. Vernaev, *Euratom. Analyse et commentaires du traité*, Bruxelles 1958, 276 ss.; U. Nehring, *Strafnormen im Atomenergierech. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Göttingen 1965, 159 ss.; W.C. Van Binsbergen, *Le droit pénal des Communautés européennes*, in AA.VV., *Droit pénal européen*, Bruxelles 1970, 207 ss. Più di recente, per tutti, C. Barthe, W. Schmidt, *Vor § 93*, in *Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar*¹³, Band 7, Berlin-Boston 2021, Rn. 9.

²⁹ Giusta la lettera della legge, «[o]gni Stato membro considera tutte le violazioni di tale obbligo come un attentato ai suoi segreti protetti che, sia per il merito che per la competenza, sono soggetti alle disposizioni della sua legislazione applicabile in materia di attentato alla sicurezza dello Stato ovvero di divulgazione del segreto professionale [...]». Com'è evidente, la disposizione onnicomprensiva del Trattato prevede, fra le altre cose, una contaminazione fra la categoria del segreto di Stato e quelle del segreto professionale (art. 622 Cp) e del segreto scientifico o industriale (art. 623 Cp), quest'ultimo da ritenersi assorbito nel segreto professionale.

sanzione, quanto per l'individuazione dell'organo giurisdizionale competente a procedere.

Peraltro, su tale aspetto si è da più parti precisato che dalla formulazione della norma emerge il suo carattere *self-executing*³⁰: essa non si limita a imporre agli Stati membri l'obbligo di sanzionare penalmente determinati comportamenti, ma produce, in forza dell'attuazione della c.d. “tecnica di assimilazione”, un effetto *immediato* di estensione della portata delle incriminazioni domestiche in relazione agli interessi comunitari coinvolti³¹.

Secondo questo modello normativo, quindi, i segreti tutelati dalle disposizioni della Comunità europea dell'energia atomica o di uno degli Stati membri godono, in ciascun altro Stato, della medesima protezione riconosciuta ai segreti interni attinenti alla sicurezza dello Stato, mediante l'innesto delle disposizioni comunitarie sulle fattispecie penali nazionali.

Come ipotesi incriminatrice, l'art. 194 rappresenta, in ultima analisi, un esempio paradigmatico della tecnica normativa impiegata in ambito comunitario quando si procede a una regolamentazione diretta in materia penale. Il meccanismo opera trasformando la violazione della norma comunitaria in violazione di una corrispondente disposizione interna: dalla combinazione fra la previsione sovranazionale e l'incriminazione nazionale scaturisce, così, ai sensi dell'art. 1 Cp, il nuovo precetto penale³².

³⁰ In modo unanime, nella dottrina italiana, v. C. Pedrazzi, *op. cit.*, 417; F. Bricola, *op. cit.*, 204; G. Grasso, *op. cit.*, 139. Ugualmente in quella tedesca: W.C. Pabsch, *Auswirkungen der europäischen Integrationsverträge auf das deutsche Strafrecht*, in *NJW* 1959, 2002; H.-H. Jescheck, *Lo stato attuale del diritto penale europeo*, in AA.VV., *Prospettive per un diritto penale europeo*, Padova 1968, 342; G. Dannecker, *Strafrecht der Europäischen Gemeinschaft*, in *Strafrechtsentwicklung in Europa*, a cura di A. Eser, B. Huber, vol. 4.3, Freiburg im Breisgau 1995, 37 ss. Nella giurisprudenza tedesca, v. la decisione del *Bundesgerichtshof*, 1.2.1962, in *BGHSt* 1962, XVII, 121, che ha fatto applicazione nell'ordinamento penale tedesco dell'art. 194. *Contra*, isolatamente, contesta la natura di norma *self-executing* H. Fischerhof, *Vor § 40 At G*, in *Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht. Kommentar*, Baden-Baden 1962, Rn. 21.

³¹ In generale, sul ricorso al principio di assimilazione, v., *ex multis*, G. Grasso, *op. cit.*, 129 ss., il quale osserva che, in forza di tale principio, la normativa comunitaria stabilisce l'applicabilità delle disposizioni penali degli Stati membri, poste a tutela di determinati interessi nazionali, anche agli interessi della Comunità, di regola mediante l'estensione di alcune qualificazioni da esse previste; uno schema, questo, che non risulta estraneo al nostro codice penale: si pensi, in proposito, all'art. 268 Cp, a tenore del quale si dispone che le pene stabilite negli artt. 247 ss. Cp si applicano «anche quando il delitto è commesso a danno di uno Stato estero alleato o associato, a fine di guerra, con lo Stato italiano».

³² È la tesi di F. Bricola, *op. cit.*, 209, il quale reputa tale tecnica di formulazione della fattispecie conforme al principio di legalità, sotto il profilo della riserva di legge. Ciò poiché la norma di cui si discorre, in quanto rientrante nel diritto comunitario primario, risulta soggetta a ordine di esecuzione in forma di legge dello Stato. Tuttavia, problematicamente, v., *funditus*, A. Bernardi, *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, in *RIDPC* 1999, 369 s., nota 131.

Il rinvio operato dall'art. 194 riguarda unicamente i reati di “rivelazione”, anche colposa, che, per effetto delle qualifiche soggettive indicate dall'art. 194 par. 1 co. 1, si configurano, conseguentemente, quali reati propri. Tale figura delinea quindi un'ipotesi speciale di rivelazione di segreti in ambito comunitario³³.

Quanto all'oggetto materiale della speciale rivelazione, la delimitazione del segreto atomico tutelato dal Trattato EURATOM è affidata ai relativi artt. 24 e 25³⁴; per i segreti derivanti dalle disposizioni interne di uno degli Stati membri, essa è invece rimessa alla normativa penale in materia di segreto di Stato di ciascun ordinamento. Il carattere segreto di una notizia non va quindi determinato in generale e unitariamente in base alla nozione elaborata, sul piano domestico, dall'art. 39 co. 1 l. 124/2007, ma in virtù delle disposizioni comunitarie ricordate o a quelle dello Stato membro i cui segreti sono tutelati tramite l'assimilazione delineata dall'art. 194³⁵.

In chiusura, solo un cenno si riserva alla prescrizione dell'art. 194 par. 1 co. 2.

Sul terreno applicativo, difatti, l'equiparazione incondizionata congegnata mediante la citata assimilazione rischierebbe di dar luogo a un concorso di competenze, che il Trattato non risolve attraverso un criterio di prevalenza di una particolare giurisdizione penale, né mediante una disciplina in tema di *ne bis in idem*. Ne conseguirebbe che il trasgressore, ovunque abbia agito, sarebbe sottoposto alla giurisdizione di tutti gli Stati membri³⁶.

³³ In ambito nazionale, si faccia riferimento ai reati di rivelazione di segreti di Stato (art. 261 Cp) e di notizia di cui sia stata vietata la divulgazione (art. 262 Cp) nelle rispettive previsioni dolose e colpose in essi tipizzate. L'esclusione dei reati di “procacciamento” (artt. 256-258 Cp) dal rinvio effettuato dall'art. 194 si giustifica con la volontà di reprimere solo quelle violazioni del segreto da parte di chi *già* ne sia *legittimamente* a conoscenza. Si consideri, altresì, il reato di rivelazione di segreto di ufficio (art. 326 Cp), nel caso in cui la violazione del segreto sia realizzata da funzionari della Comunità che sono anche pubblici ufficiali nello Stato italiano ai sensi dell'art. 357 Cp.

³⁴ L'art. 24 sottopone a un regime di segretezza le cognizioni acquisite dalla Comunità grazie all'esecuzione del suo programma di ricerche e la cui divulgazione sia suscettibile di nuocere agli interessi della difesa di uno o di più Stati membri. L'art. 25 concerne invece le informazioni di cui la Commissione entra in possesso in forza dell'art. 16, che prevede la comunicazione da parte degli Stati membri dell'esistenza – e a particolari condizioni anche del contenuto – delle domande di brevetto o di modello di utilità il cui soggetto sia specificamente nucleare (art. 16 par. 1), o sia direttamente connesso ed essenziale allo sviluppo dell'energia atomica (art. 16 par. 2).

³⁵ Su questo profilo, con ampie argomentazioni critiche, v., ancora, G. Grasso, *op. cit.*, 145 ss.

³⁶ Nella nostra dottrina, il problema è sollevato da C. Pedrazzi, *op. cit.*, 417 e particolarmente approfondito da G. Grasso, *op. cit.*, 152 ss. Nella dottrina estera si considerino i rilievi di H. Johannes, *Das Strafrecht im Bereich der Europäischen Gemeinschaften*, in *EuR* 1968, 81.; H.-H. Jescheck, *L'oggetto del diritto penale internazionale e la sua più recente evoluzione*, in *RIDPP* 1971, 644; C. Van den Wyngaert, *Criminal Law and the European Communities: Defining the Issues*, in *MJIL* 1983, 251 s.

2.3. Per concludere questo inquadramento normativo dell'estesa categoria del segreto pubblico, non resta che considerare il *segreto NATO*, cui occorre dedicare un'attenzione specifica, sia per la peculiarità del relativo regime giuridico, sia per i profili di interesse che suscita, anche di matrice processuale-penale.

Per prendere le mosse dal relativo fondamento normativo e dalla sua pregnanza costituzionale³⁷, bisogna considerare la l. 10.11.1954 n. 1226³⁸, con cui la Convenzione di Ottawa del 1951, che disciplina l'organizzazione della NATO (personalità giuridica, beni, locali, etc.), il suo personale e lo *status* dei rappresentanti degli Stati membri presso l'Organizzazione stessa, è stata ratificata in Italia, ricevendovi «*piena ed intera esecuzione ... a decorrere dalla data della sua entrata in vigore*» (art. 2)³⁹.

Come può intuirsi, dal dettato normativo riportato deriva, tra l'altro, l'impegno a osservare i contenuti dell'art. 7 dell'*Agreement*, con cui si stabilisce l'*inviolabilità* degli archivi dell'Organizzazione e dei documenti in essi contenuti e da essa originati e custoditi, ovunque si trovino fisicamente⁴⁰.

L'efficacia di un tale “ordine di esecuzione” con riferimento alle disposizioni contenute nella Convenzione richiamata è stata chiaramente illustrata dalla Corte costituzionale nella celebre sentenza 3 marzo 1997, n. 58, relativa all'affare *Priebke*⁴¹.

Notoriamente, tale tecnica legislativa determina l'introduzione nell'ordinamento interno di tutte le norme contenute nel testo convenzionale. In particolare, vengono recepite direttamente, in forza del solo ordine di esecuzione, tutte le disposizioni che, per formulazione e contenuto, presentano carattere auto-applicativo, senza necessità di ulteriori atti interni di attuazione: è quindi il caso delle norme cc.dd. “*self-executing*”⁴².

³⁷ I profili di inquadramento normativo del segreto NATO sono trattati diffusamente in Cass. 27.3.2025 n. 12096, punti 3.2, 4.1, 4.2 e 11 del *Cons. in dir.*

³⁸ «Ratifica ed esecuzione della Convenzione sullo statuto dell'Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico, dei rappresentanti nazionali e del personale internazionale, firmata a Ottawa il 20 settembre 1951».

³⁹ In altre parole, il recepimento interno della previsione convenzionale è avvenuto senza alcuna riserva da parte dello Stato italiano.

⁴⁰ «*The archives of the organisation and all documents belonging to it or held by it shall inviolable, wherever located*»: art. 7 *Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff signed in Ottawa*.

⁴¹ C. cost., 3.3.1997 n. 58, in *FI* 1997, 641 ss., con nota di G. Di Chiara.

⁴² Secondo le parole della Corte costituzionale, «[t]ale tecnica – che si esprime nella clausola secondo cui “piena ed intera esecuzione è data alla convenzione ...” – dà luogo alla produzione nell'ordinamento interno delle norme di “adattamento” ai disposti del trattato. Un ordine di esecuzione produce implicitamente *tutte* le norme interne necessarie perché lo Stato possa adempiere, sul piano internazionale, agli obblighi convenzionalmente assunti, ma anche *le sole* norme interne strettamente indispensabili a tale scopo» (punto 6 del *Cons. in dir.*). La trattazione di tale complessa tematica extra-penalistica esula da questa sede. Non resta, dunque, che rinviare ai fondamentali contributi monografici di C. Fabozzi, *L'attuazione dei trattati internazionali mediante ordine di*

Alla luce di ciò, ci si deve allora chiedere se la disposizione relativa all’invulnerabilità degli archivi e dei documenti generati in ambito NATO, di cui all’art. 7 citato, debba considerarsi o meno *self-executing*, in relazione sia alla sua formulazione letterale, sia alla finalità perseguita.

La risposta appare certamente positiva, come del resto emerge dall’orientamento della giurisprudenza nel richiamato caso *Biot*. Il tenore letterale della disposizione non richiede, difatti, alcuna mediazione normativa interna, né l’intervento di un’autorità nazionale, assicurando l’invulnerabilità del documento NATO in virtù della sua provenienza da tale fonte di produzione: è, semmai, l’eventuale divulgabilità del documento che è riservata a una valutazione dell’Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico, in quanto soggetto generatore del documento stesso. La Convenzione ricordata ha quindi introdotto un vincolo internazionale di segretezza che opera *ipso iure*, in virtù della natura *self-executing* del suo art. 7, inteso questo come nucleo fondante della disciplina del segreto NATO⁴³.

In altre parole – potrebbe aggiungersi –, dall’appartenenza di tali documenti a un soggetto come la NATO, diverso dalla Repubblica italiana, derivano specifici obblighi direttamente gravanti sulle autorità italiane, ma non le relative potestà di classificazione o declassificazione⁴⁴. Difatti, esse, in quanto *mere detentrici* di tali

esecuzione, Milano 1961, 17 ss.; A. La Pergola, *Costituzione e adattamento dell’ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano 1961, 109 ss.; L. Condorelli, *Il giudice italiano e i trattati internazionali. Gli accordi self-executing e non self-executing nell’ottica della giurisprudenza*, Padova 1974, *passim*. Nella manualistica di diritto internazionale più recente, v., invece, C. Focarelli, *Trattato di diritto internazionale*, Milano 2015, 627 ss.; B. Conforti, M. Iovane, *Diritto internazionale*¹², Napoli 2023, 353 ss.; N. Ronzitti, *Diritto internazionale*⁷, Torino 2023, 269; E. Cannizzaro, *Diritto internazionale*⁷, Torino 2025, 479.

⁴³ Detto altrimenti, sotto il profilo giuridico-formale, nel nostro ordinamento interno la “qualifica di sicurezza” dei documenti NATO discende direttamente dalla legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Ottawa, senza che sia necessaria alcuna successiva conferma da parte del soggetto giuridico che ha generato il documento. È bene precisare che l’adesione dello Stato italiano ai trattati istitutivi dell’Unione europea e di Organizzazioni internazionali, quali la NATO, ha comportato altresì l’accettazione della relativa disciplina dei documenti da esse provenienti. Ebbene, le informazioni ivi generate sono contraddistinte da una *qualifica di sicurezza* che ne attesta l’appartenenza all’Organismo originatore e ne limita la circolazione esclusivamente all’interno dell’Organizzazione che le ha prodotte. Tale qualifica determina quindi il perimetro di diffusione del documento e, di conseguenza, ne preclude la conoscibilità, salvo esplicita autorizzazione da parte dell’Ente originatore (cfr., su tale profilo, gli artt. 1 lett. n. e 21 d.P.C.M. 6.11.2015 n. 5 recante «Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate e a diffusione esclusiva»).

⁴⁴ Sul versante domestico, qualora l’Autorità politica di vertice non abbia rinvenuto l’esigenza di “coprire” con il segreto di Stato particolari informazioni, l’art. 42 l. 124/2007 consente a determinate partizioni della pubblica amministrazione di circoscrivere la conoscenza di determinate informazioni alle sole categorie di soggetti individuate dalla Legge. A questo scopo, sono allora preordinate le classifiche di segretezza. L’ordinamento italiano dispone, in ordine decrescente di potenziale danno agli interessi fondamentali della Repubblica 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). Nella

documenti – e non proprietarie –, sono vincolate al rispetto degli impegni internazionali assunti e recepiti nell’ordinamento interno tramite apposita legge⁴⁵.

L’inviolabilità è così affermata in termini assoluti e generali, senza previsione di eccezioni o deroghe interne. Del resto, sul piano logico, ancor prima che giuridico, tale interpretazione trova conferma nel fatto che l’Alleanza Atlantica costituisce una coalizione multilaterale fra Stati a vocazione militare, finalizzata alla difesa collettiva. Una tale lettura, perciò, si porrebbe in piena coerenza con i principi ispiratori dell’art. 11 Cost., che legittima le limitazioni di sovranità volte alla tutela della pace e della sicurezza internazionale. In tal senso, le esigenze di pianificazione difensiva sono, per loro natura, non ostensibili, specie laddove involgano rapporti militari tra plurimi e diversificati attori istituzionali.

Dunque, da quanto sin qui ricostruito sembra emergere un’autonomia di regolamentazione del segreto NATO rispetto al regime “generale” e “comune” del segreto di Stato.

In proposito, puntualizziamo allora che nel nostro ordinamento coesistono, difatti, da un lato, il segreto di Stato, derivante dagli artt. 39-42 l. 124/2007⁴⁶ e, dall’altro, il segreto atomico, promanante dall’art. 194 del Trattato EURATOM, nonché, su un ulteriore piano, il segreto NATO, regolato dall’art. 7 della Convenzione di Ottawa del 1951.

Ciò non toglie, tuttavia, che fermo restando che il cono applicativo del segreto di Stato è particolarmente ampio, non risulta inverosimile che si verificino, in concreto, intersezioni fra le discipline del segreto di Stato e del segreto NATO, specie considerando che anche la prima contempla espressamente, fra le materie suscettibili di segretazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, quella militare⁴⁷.

dottrina penalistica, si soffermano sulle classifiche di segretezza G. Campanelli, sub art. 42, L. 3.8.2007 n. 124 (*sicurezza e segreto di Stato*), in LP 2007, 855 ss.; P. Pisa, A. Peccioli, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, in DPP 2008, 21 s.; M. Pelissero, *La tutela penale del segreto di Stato*, in *Reati contro la personalità dello Stato e contro l’ordine pubblico*, a cura di M. Pelissero, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da F. Palazzo, C.E. Paliero, vol. IV, Torino 2010, 137 ss.; S. Setti, A. Conti, *Lezioni di diritto militare*, Milano 2020, 429 ss.

⁴⁵ Questo chiarimento in C. Mosca, G. Scandone, S. Gambacurta, M. Valentini, *op. cit.*, 532.

⁴⁶ L’istituto è disciplinato, oltre che nelle disposizioni citate – di ordine sostanziale e processuale –, anche in svariati decreti attuativi, che assumono la veste giuridica del regolamento.

⁴⁷ Riprendendo il dato letterale dell’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 [...], alla preparazione e alla difesa militare dello Stato» (enfasi qui aggiunta). Si precisa, tuttavia, che se è certamente vero che il segreto militare costituisce una *species* del *genus* segreto di Stato (così, V. Veutro, *Diritto penale militare*, in *Manuale di diritto e di procedura penale militare*, G. Landi, V. Veutro, P. Stellacci, P. Verri, Milano 1976, 307), non altrettanto può dirsi per il segreto NATO, il quale trova la propria fonte nell’ordine di esecuzione contenuto nella legge di ratifica

In chiave teleologico-funzionale, comunque, le discipline del segreto di Stato e del segreto NATO sono da ritenersi profondamente diverse quanto al rispettivo inquadramento giuridico, pur accomunate da «possibili affinità di scopo»⁴⁸.

Non può escludersi, in altre parole, che l’Autorità politica italiana possa opporre e confermare in giudizio il segreto di Stato, anche nei confronti dell’Autorità giudiziaria, con riferimento a specifiche vicende concernenti gli accordi NATO o il coinvolgimento dello Stato italiano in attività a essi collegate. Tuttavia, ciò non implica, in alcun modo, che la fonte del segreto NATO debba essere ricondotta alle norme comuni di diritto sostanziale o processuale che regolano il segreto di Stato, trattandosi di discipline autonome e fra loro distinte.

Si è dunque in presenza di moduli normativi suscettibili di intersezione, pur se di diversa provenienza: l’uno di fonte interna, l’altro di origine pattizia internazionale.

Sembra potersi affermare, in conclusione, che diversa è la normativa di riferimento, così come la matrice genetica del segreto NATO, il quale concerne, *ratione materiae*, l’intera documentazione classificata prodotta nell’ambito degli assetti operativi dell’Alleanza Atlantica. Parimenti diversi risultano i beni giuridici istituzionali tutelati attraverso lo strumento della segretezza: da un lato, si presidia la sicurezza militare dell’Alleanza citata; dall’altro, con il segreto di Stato, si salvaguarda la sicurezza politico-militare della Repubblica italiana.

Peraltro, quanto al suo ancoraggio costituzionale, il segreto NATO trova fondamento in una fonte legale pattizia, la cui natura è ulteriormente rafforzata dall’art. 11 Cost., in quanto espressione di un vincolo derivante da un accordo internazionale finalizzato alla difesa collettiva.

L’efficacia di tale vincolo di segretezza discende, in ultima istanza, direttamente dall’appartenenza del documento all’Organizzazione internazionale, senza che sia necessaria alcuna procedura amministrativa interna di conferma o apposizione, non essendo questa prevista né richiesta dalla stessa Convenzione di Ottawa⁴⁹.

degli Accordi di Ottawa.

⁴⁸ Come riconosce la giurisprudenza stessa in Cass. 27.3.2025 n. 12096, punto 11 del *Cons. in dir.*

⁴⁹ Questo quindi il principio di diritto che emerge da Cass. 27.3.2025 n. 12096: «[i]n tema di procedimento penale militare, l’esistenza di un segreto di carattere militare, da tutelare anche in sede processuale e tale da limitare la “discovery” degli elementi di conoscenza coperti dal vincolo, può derivare, in via diretta, da una fonte legale di ratifica di un Trattato internazionale (nella specie, la legge 10 novembre 1954, n. 1226, di ratifica ed esecuzione della Convenzione sullo Statuto dell’Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico, firmata a Ottawa il 20 settembre 1951), senza che vi sia necessità di conferma del vincolo da parte dell’Autorità che ha generato il documento segreto».

In questi termini, si può dunque rinvenire l'autonoma architrate normativa su cui poggia il segreto NATO.

2.4. Fin qui sono stati velocemente sondati gli assetti normativi che regolano le sotto-categorie del segreto di Stato, del segreto atomico e del segreto NATO.

Come si ricorderà, nei paragrafi che precedono si è messa in luce, sul piano positivo, la distinta e autonoma matrice normativa da cui origina ciascuna di tali *sub*-categorie.

Il segreto di Stato ha difatti base giuridica in una fonte *interna* rappresentata dagli artt. 39-42 l. 124/2007. Il segreto atomico promana da una fonte *comunitaria-sovranaazionale*, ossia l'art. 194 del Trattato EURATOM. Infine, il segreto NATO trova origine da una fonte *internazionale-pattizia*, qual è l'art. 7 della Convenzione di Ottawa del 1951.

Conseguentemente, parimenti distinti appaiono gli interessi pubblici-istituzionali presidiati, posto che: *a)* il segreto di Stato è strumentale alla tutela della *sicurezza politico-militare della Repubblica italiana*. Esso quindi assiste, vincolandole, quelle notizie la cui diffusione sia idonea a ledere gravemente beni supremi e funzioni repubblicane essenziali. È dunque funzionale all'esercizio del potere statale; *b)* il segreto atomico è posto a salvaguardia della *sicurezza nucleare e atomica comunitaria*⁵⁰, intesa quale corretto governo delle informazioni di natura atomico-nucleare della Comunità e delle relative istituzioni contro ogni pericolo di interferenza o manipolazione; *c)* il segreto NATO è finalizzato alla protezione della *sicurezza militare dell'Alleanza Atlantica*⁵¹, concorrendo al presidio degli assetti difensivi militari

⁵⁰ La natura sovranazionale dell'interesse protetto si inserisce nel più ampio problema relativo alla qualificazione alla disciplina EURATOM. Nella dottrina tedesca, difatti, ci si è chiesti se la previsione dell'art. 194 debba essere qualificata come norma penale interna – in quanto derivante dalla trasformazione dei trattati istitutivi delle Comunità in legge dello Stato – oppure come disposizione penale di rango sovra- o trans-nazionale (“*supra oder transnationales Recht*”). Chi opta per la seconda soluzione, sostiene che i giudici nazionali, quando applicano tale norma, agirebbero come fiduciari delle Comunità europee. A favore del carattere sovranazionale di questa norma cfr. U. Nehring, *op. cit.*, 163. Questa impostazione è tuttavia contestata da F. Bricola, *op. cit.*, 211 s., il quale osserva che, in linea generale, una norma contenuta in un trattato istitutivo di una comunità sovranazionale può conservare la propria natura di “*transnationales Recht*” anche qualora tale trattato venga integralmente trasformato in legge statale mediante un atto del Parlamento. Inoltre, nella fattispecie che qui rileva permane comunque un interesse nazionale alla repressione delle violazioni del segreto. A ciò si aggiunge che l'applicazione e l'esecuzione della norma non rientrano nella sfera di competenza delle Comunità.

⁵¹ Precisiamo che con riferimento al segreto atomico e al segreto NATO viene presidiata, di riflesso, anche la sicurezza dello Stato italiano. Sul carattere di «*plurioffensività eventuale*» della fattispecie dell'art. 194 par. 1 co. 1 – dato che essa pone, al co. 2, quale condizione per la procedibilità innanzi alla giurisdizione penale dello Stato membro, l'«*istanza di qualsiasi Stato membro interessato o della Commissione*» – v., ancora, F. Bricola, *op. cit.*, 210.

della Coalizione, e, in tale quadro, alla gestione della distribuzione delle forze fra gli Stati membri.

A quanto appena precisato, aggiungiamo che, con riguardo al segreto atomico e al segreto NATO, la titolarità dell'interesse pubblico alla relativa inviolabilità risulta semplicemente “condivisa” o “traslata” dall'ordinamento interno a quello sovranazionale, fermo restando che l'interesse che ne giustifica la loro operatività rimane pur sempre pubblico.

Ancora, decisamente differente risulta il criterio di qualificazione e lo schema di operatività concreta.

Difatti, semplificando, il segreto di Stato è apposto dall'Autorità politica italiana di vertice, ossia il Presidente del Consiglio dei ministri, nelle forme di un atto politico discrezionale, non sindacabile in sede giurisdizionale, ma eventualmente soggetto a valutazione politica dinanzi al Parlamento⁵².

Il segreto atomico, ben diversamente, nasce dalla volontà delle istituzioni comunitarie o dalle disposizioni di uno Stato membro che qualificano come segrete determinate informazioni di matrice atomico-nucleare. In ragione della tecnica di assimilazione, lo Stato italiano è tenuto allora a riconoscere e a tutelare come “segreti di Stato” quelli qualificati tali dalle fonti comunitarie o dagli altri Stati membri. In sintesi: la qualificazione è esterna all'ordinamento nazionale e lo Stato italiano la recepisce automaticamente.

Quanto al segreto in ambito NATO tale carattere promana dall'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico in quanto titolare degli archivi e dei documenti da essa prodotti o custoditi. Quindi, la qualificazione è auto-attribuita dall'Organizzazione, ed è vincolante *ipso iure* per tutti gli Stati a essa aderenti. Lo Stato italiano diviene allora solo mero detentore materiale del documento, non disponendo di potere alcuno in merito alla sua classificazione o declassificazione⁵³.

Si consideri poi che essi, nel diritto interno, presentano tutti dignità costituzionale.

⁵² Difatti, con il provvedimento di apposizione del segreto, si dà origine a un atto politico a tutti gli effetti, adottato sotto la responsabilità personale e diretta del Presidente del Consiglio, così come prescritto dall'art. 1 co. 1. lett. b-c l. 124/2007. Quanto al problema della qualificazione giuridica dell'atto di apposizione presidenziale, se di natura *politica* o *amministrativa*, v. il dibattito esaustivamente ripercorso in C. Mosca, G. Scandone, S. Gambacurta, M. Valentini, *op. cit.*, 514 ss.

⁵³ Sul principio del controllo dell'originatore («*principle of originator control*»), nell'ambito della politica NATO, che riconosce all'Organizzazione il potere di fissare limiti stringenti alla circolazione delle informazioni trasmesse all'interno dell'Alleanza v. R. Alasdair, *Nato, Secrecy, and the Right to Information*, in *EECR* 2003, 89, il quale puntualizza che l'originatore mantiene il diritto di veto alla declassificazione o divulgazione, anche quando l'informazione è detenuta da altri soggetti pubblici.

In proposito, appare decisamente opportuno precisare che il segreto di Stato gode di una copertura costituzionale, essendo frutto di un delicato lavoro interpretativo avviato sin dalla sentenza della C. cost., 6.4.1976 n. 82⁵⁴ e ulteriormente approfondito nella successiva decisione C. cost., 24.5.1977 n. 86⁵⁵, divenuta poi il *leading case* in materia. In proposito, nei *dicta* menzionati, la Corte costituzionale ha stabilito che il segreto, lungi dall'essere uno strumento discrezionale dell'Esecutivo, può trovare legittimazione esclusivamente nei casi in cui sia necessario salvaguardare i supremi interessi dello Stato, configurandosi come un meccanismo indispensabile per garantire l'esistenza statale, la sua integrità e il suo assetto democratico e, infine, la sua difesa e sicurezza nazionali: valori fondamentali che trovano riconoscimento, esplicito o implicito, negli artt. 1, 5, 52, 87 e 126 Cost.

Quanto al segreto atomico e al segreto NATO, l'aggancio costituzionale si rinviene nell'art. 11 Cost., che consente alla Repubblica italiana di limitare la propria sovranità per obblighi derivanti da accordi internazionali finalizzati alla pace, alla difesa collettiva e alla sicurezza internazionale.

A conclusione del ragionamento sin qui condotto, pur nell'acclarata divergenza fisionomica e strutturale, le tre “forme di segretezza” presentano – per chi scrive – *funzioni ed effetti comuni*.

In primo luogo – e in chiave teleologica – queste, difatti, coesistono all'interno di un sistema di “segreti pubblici-istituzionali”⁵⁶ perché, pur essendo distinti quanto a investitura normativo-costituzionale, *ratio*, beni giuridici presidiati e schemi operativi, *sono tutti strumentali a garantire, secondo logiche diverse, ma convergenti, l'esercizio dei poteri pubblici e la salvaguardia della sicurezza dello Stato, direttamente o in via mediata e delle organizzazioni cui esso aderisce*.

In termini di *effetto*, esse incidono sul regime ordinario di pubblicità, riservando l'accesso alle sole notizie ritenute indispensabili per il funzionamento dello Stato o delle organizzazioni con cui esso opera, e limitandone la conoscibilità a una cerchia ristretta di soggetti specificamente autorizzati.

⁵⁴ In GCos 1976, 469 ss., con nota di G. Musio, *Il segreto politico-militare di fronte alla Corte costituzionale*

⁵⁵ in GCos 1977, 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»*.

⁵⁶ Rafforza la nostra opinione, in forza della quale sono annoverati fra i segreti pubblici anche il segreto NATO e il segreto atomico, quanto espresso da M. Rodriguez, *Sicurezza dello Stato e pubblici poteri nella prospettiva dei rapporti fra poteri*, in RDP 1977, 86.

Sotto altro profilo, si aggiunga poi che la preesistenza, nell’ordinamento interno, delle tre matrici normative istitutive di altrettante forme di segreto comporta un ampliamento dell’oggetto materiale e, di conseguenza, l’applicabilità delle fattispecie repressive codicistiche *ex art. 256 ss. Cp*, che riguarda non solo le notizie attinenti agli interessi supremi della Repubblica di cui all’art. 39 co. 1 l. 124/2007, ma anche le informazioni di natura Euratom e NATO.

3. A questo punto della ricerca, è opportuno restringere il campo di analisi al solo segreto NATO, confrontandosi con la dimensione applicativa dell’istituto in gioco, alla luce del già richiamato caso *Biot*⁵⁷, che rappresenta una delle rarissime occasioni in cui l’ordinamento italiano è stato chiamato a confrontarsi con le implicazioni processuali derivanti dalla tutela della segretezza NATO.

L’aspetto problematico non risiede tanto nel riconoscimento del vincolo internazionale, pacificamente fondato sulla Convenzione di Ottawa del 1951 e sugli accordi multilaterali fra Stati membri, quanto nella sua *meccanica applicazione* all’interno del processo penale.

Più in particolare, la vicenda giurisprudenziale richiamata offre l’occasione per interrogarsi sulla compatibilità fra due esigenze antagoniste nella casistica giurisprudenziale, anche sovranazionale: da un lato, la tutela dei diritti fondamentali dell’individuo nell’ambito della “macchina” processuale interna; dall’altro, l’adempimento degli obblighi assunti dallo Stato nel contesto della partecipazione a organizzazioni internazionali, il cui regime di immunità può potenzialmente compromettere un’effettiva protezione di tali diritti.

Sulla scorta delle ricostruzioni finora esaminate, si avvanzeranno, a seguire, talune osservazioni critiche, le quali vertono sulla legittimità costituzionale della disciplina interna di recepimento relativa al segreto NATO, con particolare riguardo alla sua compatibilità con i principi che regolano l’esercizio del diritto di difesa⁵⁸ e del giusto

⁵⁷ L’autore desidera ringraziare i difensori per aver gentilmente reso disponibile la relativa documentazione difensiva.

⁵⁸ È bene rammentare che nel caso in cui in sede processuale venga attivato l’istituto del segreto di Stato il diritto di difesa si trova al massimo grado di compressione. Non pare superfluo poi precisare che la stessa Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto che la garanzia costituzionale del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*, qualificato come principio supremo dell’ordinamento costituzionale, è «intimamente connessa con lo stesso principio di democrazia l’assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio». In questo senso, C. cost., 2.2.1982 n. 18, punto 4 del *Cons. in dir.*, in *GCos* 1982, 138 ss. Peraltro, già con C. cost., 27.12.1965 n. 98, punto 2 del *Cons. in dir.*, in *GCos* 1965, 1322 ss., in materia comunitaria, si è sancito che il diritto del singolo alla tutela giurisdizionale «è tra quelli inviolabili dell’uomo, che la Costituzione garantisce all’art. 2,

processo nell’ordinamento costituzionale italiano e in quello internazionale convenzionale.

Successivamente, si analizzerà, all’interno del medesimo congegno normativo NATO, l’esperimento di una procedura giuridico-politica che, letta congiuntamente al diritto vivente della CEDU e al diritto complementare interno sul segreto di Stato, potrebbe consentire di superare i profili di incostituzionalità del citato meccanismo di recepimento.

3.1. Occorre allora muovere, ancora una volta, dal quadro giuridico interno del segreto NATO, del quale si sono già abbondantemente perlustrati il fondamento normativo e la rilevanza costituzionale⁵⁹.

Anzitutto, al fine di distinguerlo dal segreto di Stato sotto il profilo della cornice normativa e dell’ambito applicativo, in giurisprudenza si è ribadito che la relativa regolamentazione, scaturente dall’art. 7 della Convenzione di Ottawa del 1951, costituisce una diretta conseguenza dell’adesione dello Stato italiano alla Convenzione stessa e all’Alleanza Atlantica. Poiché tale passaggio ha comportato limitazioni di sovranità riconducibili ai dettami dell’art. 11 Cost., anche la disciplina della segretezza che ne consegue non si porrebbe, di per sé, al di fuori della legalità costituzionale.

Dalla ricostruzione operata è quindi emerso che detto segreto “atlantico” derivi *ex se* dalla ratifica della Convenzione di Ottawa e che, trattandosi di un accordo internazionale militare, la segretezza risulti *intrinsecamente e logicamente connaturata all’essenza dell’Alleanza*. Conseguentemente, esso non richiederebbe un quadro normativo analogo a quello del segreto di Stato, attesa la diversità strutturale, quanto a natura e ambito applicativo, fra i due istituti.

Ci sembra opportuno, a questo punto, tentare di “saggiare” la tenuta *costituzionale-convenzionale* della cornice normativa ricostruita, adottando un approccio interdisciplinare. Per tali ragioni, l’analisi procederà con particolare cautela.

Segnaliamo sin da subito che un primo vaglio in materia è già stato svolto nella recente giurisprudenza elaborata con riferimento al caso *Biot*⁶⁰, in risposta a un

come si arguisce anche dalla considerazione che se ne è fatta nell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo». Da ultimo, v. pure C. cost., 24.1.2022 n. 18, punto 4.1 del *Cons. in dir.*, in *GCos* 2022, 220 ss.

⁵⁹ Ampi ragguagli *retro*, par. 2.3.

⁶⁰ Nel contesto delle argomentazioni sviluppate nella sentenza Cass. 27.3.2025 n. 12096, punto 11 del *Cons. in dir.*

articolato incidente di legittimità costituzionale⁶¹, ritenuto poi manifestamente infondato.

Quanto alla previsione finale di manifesta infondatezza, una volta prospettato il diverso inquadramento giuridico del segreto NATO e del segreto di Stato – su cui ci si è già soffermati – la Suprema Corte ha escluso ogni violazione del dettato costituzionale, in particolare rispetto ai canoni del giusto processo di cui all’art. 111 Cost.

E lo si è fatto con una soluzione logico-argomentativa che – forse – tradisce una certa speditezza argomentativa.

Per giungere a tale conclusione si è difatti asserito che «il rispetto delle garanzie di contraddittorio e difesa deriva (una volta che si è limitata la *disclosure* allo scopo di mantenere il segreto sulle informazioni protette) dalla esistenza o meno di meccanismi processuali idonei a coniugare le esigenze cognitive [...] con la verifica di genuinità e affidabilità delle informazioni veicolate nel giudizio»: evenienza che, nel caso *Biot*, si

⁶¹ Le linee essenziali della questione di legittimità costituzionale lucidamente sollevata dal ricorrente atenevano alla presunta violazione combinata degli artt. 3, 11, 24 e 111 co. 2, 3, 4 Cost. Quanto al primo parametro, si è argomentato che l’art. 7 della Convenzione di Ottawa, introducendo nell’ordinamento un segreto non conoscibile da parte dell’Autorità giudiziaria, violerebbe i principi di eguaglianza e ragionevolezza, rispetto alle norme sostanziali e processuali in materia di segreto di Stato. Queste, difatti, prevedono che tale segreto – proprio perché non conoscibile dall’Autorità giudiziaria – debba essere verificato presso il vertice dell’Autorità politica e, laddove confermato/apposto, non possa essere utilizzato né in via diretta né indiretta dall’Autorità giudiziaria, potendo essere conosciuto solo dalla Corte costituzionale. Tutte queste previsioni di garanzia non risulterebbero applicabili, allo stato e secondo l’attuale interpretazione, al segreto NATO. L’art. 7 dell’Accordo non rappresenterebbe poi una delle legittime limitazioni della sovranità «*necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*», come prescritte dalla norma costituzionale. Al contrario, esso determinerebbe una violazione, da parte dello Stato italiano, delle garanzie poste a tutela delle libertà fondamentali e del principio di eguaglianza, anche nei confronti del potere giudiziario. L’art. 11 Cost. non consente, difatti, la compressione della sovranità nazionale attraverso l’introduzione di un istituto che si rivelerebbe sostanzialmente eversivo dei principi fondamentali dell’ordinamento democratico, in particolare con riguardo alla tutela dei diritti individuali nel circuito processuale. Inoltre, la medesima disposizione convenzionale, in violazione dell’art. 24 Cost., impedirebbe all’individuo di esercitare il proprio diritto di difesa rispetto a documenti o cose coperti da segreto NATO. Questi elementi, difatti, non gli verrebbero resi conoscibili né disponibili, e rispetto a essi egli non potrebbe rilasciare dichiarazioni, né effettuare autonome analisi e valutazioni, anche critiche, né ricercare prove a discarico. Tuttavia, tali elementi verrebbero prima utilizzati per l’esercizio dell’azione penale nei suoi confronti e poi come prove a carico, anziché essere considerati inutilizzabili, in via diretta e indiretta, come invece previsto per il segreto di Stato dall’art. 202 co. 5 Cpp. Infine, applicando il citato art. 7, si violerebbe il principio della celebrazione del processo in condizioni di parità delle parti davanti a un giudice terzo e imparziale, nonché il diritto dell’imputato a “difendersi provando”. Non sarebbe difatti garantita la facoltà per l’imputato di interrogare o far interrogare, nel merito, le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l’interrogatorio, alle stesse condizioni dell’accusa, di persone a sua difesa, né quella di acquisire ogni altro mezzo di prova a suo favore. In relazione al co. 4 della norma costituzionale, l’art. 7 confliggerebbe, peraltro, con il principio del contraddittorio nella formazione della prova, non essendo consentita alla difesa dell’imputato una partecipazione effettiva né alla formazione della prova tecnico-informatica – a causa dell’inaccessibilità dei dispositivi analizzati –, né alla relativa prova dichiarativa.

sarebbe pienamente riscontrata, «in ragione dell’avvenuto esercizio del contraddittorio sul contenuto delle deposizioni rese dai testimoni» in dibattimento.

Detto altrimenti, anche se talune notizie classificate non sono state completamente rese ostensibili in giudizio, il diritto di difesa e lo svolgimento del contraddittorio per la prova e sulla prova non hanno patito eccessive restrizioni e sono stati comunque rispettati, perché il processo ha garantito meccanismi sufficienti per permettere la verificabilità della genuinità e affidabilità delle informazioni introdotte nel giudizio. Pertanto, anche in forza di una ostensione limitata, l'imputato ha potuto contro-esaminare i testimoni sulle loro deposizioni, concernenti segnatamente la segretezza del contenuto dei documenti e la loro inerenza alle imputazioni oggetto del procedimento⁶². Dunque, la mancata acquisizione “fisica” dei reperti, imposta dalla legge di ratifica degli Accordi di Ottawa, è stata adeguatamente bilanciata dal contraddittorio realizzatosi in dibattimento.

Questo profilo dell’argomentazione, teso a recuperare, a valle, quel deficit al diritto di accesso alle prove causato dall’operare del vincolo NATO, sembra comunque ancorarsi esclusivamente alla dinamica processuale del *caso concreto*. Non è stata dunque effettuata, a monte, una verifica *di sistema* sulla legittimità del regime del segreto NATO.

La Corte, diversamente, nell’adottare, sul piano fattuale, un approccio strettamente aderente alla vicenda giudiziale, ha escluso la violazione delle garanzie difensive, limitandosi a constatarne l’effettivo rispetto *in concreto*, con specifico riferimento all’avvenuta regolarità del contraddittorio. Con la conseguenza che è rimasto privo di risposta il nodo principale, anche sollevato, relativo al *vulnus sistemico* derivante dalla mancanza di una disciplina di garanzia nell’assetto regolativo del segreto NATO.

Appare allora chiaro – così emerge a più riprese nel caso *Biot* – il carattere di *immanenza assoluta, inviolabilità e non giustiziabilità* che assiste il segreto NATO⁶³. Da tali affermazioni ne consegue quindi un regime protettivo sensibilmente più

⁶² Così come, a dimostrazione che nessuna prerogativa difensiva è stata obliterata, all'imputato è stata garantita la partecipazione all'estrazione della copia forense del telefono cellulare e il contro-esame dei consulenti tecnici dell'accusa. Tali attività difensive si poi sono affiancate alla restante parte dell'istruttoria, che non ha subito limitazioni cognitive, in particolare per quanto riguarda la ricostruzione del fatto storico.

⁶³ Cfr. i seguenti passaggi argomentativi contenuti in Cass. 27.3.2025 n. 12096: «[...] la assoluta necessità di mantenere – anche in ambito processuale – la inviolabilità del segreto NATO sulle specifiche informazioni contenute nei documenti classificati (per il pregiudizio alla sicurezza derivante dalla divulgazione) [...]» (punto 3.4 del *Cons. in dir.*); «[...] la inviolabilità è affermata in via assoluta e generale, senza eccezioni o deroghe» (punto 4.1 del *Cons. in dir.*); «La segretezza assoluta degli archivi e documenti interni della Alleanza Atlantica è diretta conseguenza – sul piano logico, prima ancora che giuridico – della natura dell'organismo, trattandosi di una alleanza militare tra stati per scopi di comune difesa» (punto 11 del *Cons. in dir.*). Enfasi aggiunta.

restrittivo – che darebbe quindi forma a una sorta di “super-segreto” o di segreto di Stato “rinforzato” – rispetto a quello domestico del segreto di Stato, caratterizzato da un maggiore tasso di presidi procedurali⁶⁴: quest’ultimo istituto prescrive, difatti, nella sua articolata regolamentazione sostanziale e processuale, forme di apposizione, opposizione e conferma da parte dell’Autorità politica di vertice, a differenza del segreto NATO, vincolante di per sé.

È bene evidenziare, pertanto, che la normativa nazionale sul segreto di Stato, oggi ricondotta alla l. 124/2007, e, nel rito, agli artt. 202, 204, 256-*bis* e 256-*ter* Cpp, consente l’attivazione di strumenti di verifica istituzionale di competenza del Presidente del Consiglio dei ministri e, in ultima istanza, sottoposti al controllo della Corte costituzionale, sia pure nelle forme del conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato. Così come contempla importanti confini di recessività del segreto normativamente prescritti⁶⁵.

Al contrario, il regime “bloccante” del segreto NATO sembra imporsi come *limite assoluto ed esterno all’ordinamento processuale*.

In sintesi, a conclusione del ragionamento fin qui svolto, sembra potersi ritenere che il segreto in questione presenti margini di “invincibilità”, atteso che esso risulta: *a)* ad apposizione/opposizione diffusa, in quanto derivante dall’esistenza di un documento originante dalla NATO, che ricomprende tutti gli uffici e le articolazioni degli Stati che ne fanno parte; *b)* non conoscibile dall’Autorità giudiziaria procedente, ma comunque utilizzabile, anche solo in via indiretta *ex art.* 202 Cpp, per adottare una pronuncia giurisdizionale; *c)* potenzialmente idoneo a coprire notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell’ordine costituzionale e alle gravissime fattispecie criminose puntualmente tipizzate dall’art. 39 co. 11 l. 124/2007, di disciplina del c.d. “segreto costituzionalmente illegittimo”⁶⁶.

⁶⁴ Si veda, in proposito, l’articolato regime normativo degli artt. 39-42 l. 124/2007, cui si opera rinvio.

⁶⁵ Stante, in chiave sostanziale, l’assoluto sbarramento all’attività di apposizione del segreto di Stato di cui all’art. 39 co. 11 l. 124/2007, ai sensi del quale «[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». A ciò si aggiunga, dal versante dell’inopposizione processuale, quanto stabilito dal codice di rito, a tenore del quale «[n]on possono essere oggetto del segreto previsto dagli articoli 201, 202 e 203 fatti, notizie o documenti concernenti reati diretti all’eversione dell’ordinamento costituzionale nonché i delitti previsti dagli articoli 285, 416 bis, 416 ter e 422 del codice penale» (art. 204 co. 1 Cpp).

⁶⁶ Conveniamo qui con quanto sostenuto dal ricorrente. Per un quadro ricostruttivo della categoria dei “fatti eversivi dell’ordine costituzionale” che tenga conto delle statuizioni costituzionali e di legittimità in materia – concernenti il complesso caso *Abu Omar* – e del relativo apparato normativo positivizzato nella normativa di settore sul segreto di Stato, sia consentito il rinvio a A.F. Vigneri, *Delitti politici e ordine costituzionale della repubblica: c’è ancora spazio per una tutela penale della «personalità dello stato»?*, in www.la legislazione penale.eu

Muovendo da tali argomentazioni, si potrebbe allora teoricamente aggiungere un ulteriore profilo di incostituzionalità della “norma istitutiva” a quelli già rammentati⁶⁷ e che si connette ai motivi già discussi con riferimento al parametro di costituzionalità *ex art. 111 co. 2, 3, 4 Cost.*

Difatti, l’adempimento degli obblighi internazionali prescritti dall’art. 117 co. 1 Cost. – segnatamente quelli derivanti dall’adesione a un’Organizzazione, quale la NATO, orientata alla promozione della pace e della cooperazione tra gli Stati – indirizzerebbe lo Stato italiano in una potenziale “rotta di collisione” con altri vincoli sovranazionali, non meno cogenti, promananti dal “sistema CEDU” di tutela dei diritti fondamentali della persona umana.

L’applicazione del modello normativo “*extra ordinem*” di segretezza NATO rischierebbe quindi di determinare una violazione potenziale del diritto a un equo processo, presidiato dall’art. 6 CEDU. In concreto, ciò si tradurrebbe nell’impossibilità per l’imputato di visionare *integralmente*, contestare e verificare le prove decisive coperte dal vincolo “assoluto” di segretezza, compromettendo così una delle garanzie fondamentali a esso spettanti, ossia il *pieno esercizio* del contraddittorio.

In tale contesto, pertanto, si potrebbe sostenere che la legge di recepimento presenti profili di sospetta incostituzionalità, nella parte in cui attribuisce al “segreto dell’Alleanza” un’*efficacia preclusiva assoluta*, ancor più rigida rispetto all’assetto predisposto per il segreto di Stato di matrice interna. Una simile compressione delle garanzie processuali dell’individuo apparirebbe perciò difficilmente compatibile tanto con le garanzie offerte dall’ordinamento costituzionale interno, quanto con i diritti fondamentali sanciti dalle convenzioni internazionali, rilevanti ai sensi dell’art. 117 co. 1 Cost.

3.2. Tuttavia, prima di tacciare come incostituzionale la cornice normativa NATO, resta da chiedersi se non sia possibile rintracciare, all’interno del diritto complementare interno, letto coordinatamente alla legge di recepimento, un meccanismo interpretativo o applicativo che ne consenta una lettura conforme ai principi costituzionali e convenzionali, così da preservarne la validità.

Difatti, sebbene la qualifica di sicurezza NATO sia finalizzata a impedire la divulgazione di notizie classificate che potrebbero compromettere il funzionamento

2024, 34 ss. e bibliografia ivi riportata. Sulla categoria in discorso ritorneremo in un successivo momento dell’indagine.

⁶⁷ Cfr. *retro*, nota 61.

dell’Organizzazione, essa, a ben vedere, non precluderebbe *integralmente* il loro disvelamento all’Autorità giudiziaria procedente.

In tali evenienze entra allora in gioco il predetto coordinamento con la normativa di settore interna sul segreto di Stato⁶⁸, che presuppone l’attivazione, in seno all’Ente sovranazionale, della procedura di “*declassification and public disclosure*”, così da evitare che la tutela degli interessi dell’Alleanza si traduca in un sacrificio integrale delle garanzie difensive dell’imputato in sede giurisdizionale.

Sul punto, il regime di divieto assoluto di ostensione direttamente incidente sulle determinazioni dell’Autorità giudiziaria scaturente dall’art. 7 della Convenzione sembrerebbe allora attenuarsi nell’ambito di tale particolare procedura di declassifica. Essa prevede una valutazione specifica in seno all’Alleanza Atlantica e il coinvolgimento, nelle forme di un interpello multilaterale, di *tutti gli Stati membri* della stessa, o comunque degli Stati che vantano un interesse rispetto al documento di cui è richiesta l’esibizione nel giudizio interno.

Si tratta di un congegno che può essere attivato solo quando ricorra la necessità, se non l’indispensabilità, di conoscere l’esatto contenuto di informazioni classificate, ai fini dell’adozione della decisione da parte dell’Autorità giudiziaria dello Stato che avvia tale procedura.

Tale *iter* procedurale, in ambito nazionale, prende avvio tramite l’Ufficio centrale per la segretezza (UCSe)⁶⁹ e richiede l’inoltro di una richiesta al *Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS)*⁷⁰, che, in base alla normativa vigente, rappresenta l’Autorità competente a interloquire con l’Alleanza.

Il DIS, dopo aver espresso un proprio giudizio di merito, trasmette l’istanza al Segretario Generale della NATO, il quale può rigettarla direttamente, sulla base di

⁶⁸ Il Legislatore ha demandato a fonti di rango secondario la regolamentazione della procedura di autorizzazione alla loro ostensione, in particolare ai d.P.C.M. n. 5/2015 e 12.6.2009, n. 7 («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»). Tali atti attribuiscono al *Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS)*, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la competenza a richiedere all’Ente originatore dei documenti classificati NATO l’autorizzazione all’ostensione, totale o parziale.

⁶⁹ Ai sensi dell’art. 9 l. 124/2007, è istituito, nell’ambito del *Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS)*, l’Ufficio centrale per la segretezza (UCSe), che svolge funzioni direttive e di coordinamento, di consulenza e di controllo sull’applicazione delle norme di legge, dei regolamenti e di ogni altra disposizione in ordine alla tutela amministrativa del segreto di Stato e alle classifiche di segretezza.

⁷⁰ Secondo l’art. 4 l. 124/2007, il 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 della Repubblica.

proprie valutazioni, oppure sottoporla al Consiglio Atlantico, affinché siano interpellati tutti gli Stati membri, o comunque quelli interessati al documento, in merito alla concessione del nulla osta al rilascio o alla declassifica⁷¹. Si badi, tuttavia, che il veto opposto anche da un solo Stato preclude, *in via definitiva*, il rilascio o la declassificazione del documento.

Com'è evidente, ci si trova di fronte a una procedura complessa e gravata da passaggi onerosi, con potenziali ricadute patologiche sulla ragionevole durata del processo penale e sui diritti fondamentali dell'imputato, soprattutto qualora egli sia nel frattempo sottoposto a misure restrittive della libertà personale.

Nella prassi, essa ha esito positivo quasi esclusivamente per i documenti più datati – o aventi rilievo storico –, mentre risultano sistematicamente inaccessibili quelli che conservano un'attualità operativa o una rilevanza strategica per l'Alleanza sul piano politico-militare⁷².

Lo schema procedurale descritto potrebbe nondimeno assumere una certa rilevanza, ove si consideri quell'orientamento della Corte EDU che ha individuato nella dottrina della c.d. “protezione equivalente” un congegno ermeneutico idoneo a comporre le antinomie fra le garanzie delineate dalla CEDU e le prescrizioni vincolanti contenute nei trattati istitutivi di Organizzazioni internazionali, quali la NATO o l'ONU⁷³.

⁷¹ La loro divulgazione, in assenza del necessario nulla osta dell'Ente sovranazionale originatore, integrerebbe allora una violazione grave dell'accordo internazionale ratificato dall'Italia, con effetti potenzialmente rilevanti tanto sui rapporti fra lo Stato italiano e l'Alleanza Atlantica quanto su quelli con i singoli Alleati, tutti ambiti coperti dalla tutela costituzionale di cui all'art. 117 Cost.

⁷² La procedura attenzionata è oggetto di analitica ricostruzione in T. Mil., 6.6.2023 n. 5, §7, 129 s. e 140 s. In dottrina, sul tema, si rimanda a C. Mosca, G. Scandone, S. Gambacurta, M. Valentini, *op. cit.*, 533, i quali rimarcano che la suddetta procedura «se conclusasi in termini positivi, determina la spoliazione da parte dell'Organizzazione, che cessa di averne la proprietà rimettendola all'Autorità nazionale».

⁷³ Benché oggetto di particolare attenzione da parte degli organi di controllo del “sistema CEDU”, il principio della protezione equivalente si fonda sull'idea che un atto vincolante, adottato secondo le procedure di un determinato sistema normativo, possa essere sottratto al controllo giurisdizionale di un diverso ordinamento in cui è destinato a produrre effetti, purché il sistema di origine assicuri una protezione e delle garanzie sostanzialmente equiparabili a quelle che potrebbero essere ottenute nell'ordinamento di destinazione. Sulla dottrina della protezione equivalente la letteratura è assai vasta. Solo a titolo esemplificativo v. A. Ciampi, *L'Union européenne et le respect des droits de l'homme*, in *RGDIntPub* 2006, 85 ss.; B. Conforti, *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in *Droits de l'homme, démocratie et Etat de droit: Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, a cura di S. Breitenmoser, B. Ehrenzeller, M. Sassoli, W. Stoffel, B. Wagner Pfeifer, Baden-Baden 2007, 173 ss.; M. Ventrone, *La dottrina della protezione equivalente nei rapporti tra CEDU e Nazioni Unite alla luce della prassi più recente della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *AIC* 2015, 1 ss.; M. Marchegiani, *Tendenze evolutive nel ricorso al principio della protezione equivalente da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *RDInt* 2017, 447 ss., con ampi richiami giurisprudenziali e bibliografici. Con riguardo alla vicenda giudiziaria del caso *Biot*, questo profilo tematico, che qui accogliamo e coltiviamo, è affrontato in M.F. Angori, *op. cit.*, 17 ss.

Sintetizzando al massimo, detta dottrina postula che, qualora gli Stati contraenti trasferiscano a un’Organizzazione internazionale poteri idonei a incidere sull’ambito di applicazione della Convenzione, l’Organizzazione medesima è tenuta ad assicurare un livello di tutela dei diritti proclamati dalla CEDU *almeno equivalente* – nel senso di “comparabile” – a quello sancito dalla stessa. Qualora si accerti che l’Organizzazione assicuri uno *standard* di protezione equivalente, si dovrà presumere conforme al diritto convenzionale l’operato delle autorità statuali che si limitano ad attuare obblighi sovranazionali privi di margini di discrezionalità⁷⁴.

Per quanto qui di interesse, con specifico riferimento a un emblematico arresto giurisprudenziale, la Corte EDU ha osservato, in sintesi, che, pur in presenza di un regime di immunità volto a proteggere diritti suscettibili di limitazioni, e nonostante il trasferimento di competenze a un’Organizzazione internazionale come la NATO, gli Stati restano comunque vincolati al rispetto delle garanzie fondamentali fissate dalla Convenzione europea. Tuttavia, se, da un lato, l’art. 6 CEDU presidia il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, dall’altro deve riconoscersi che alcune limitazioni a tali prerogative possono essere ammesse *se necessarie e proporzionate* agli obiettivi perseguiti da tale regime. In tale ottica, il regime di immunità concesso alla NATO si rivelerebbe compatibile con l’art. 6 CEDU citato nella misura in cui contribuisce a salvaguardare e a facilitare il funzionamento di un’Organizzazione impegnata nella promozione della pace e della cooperazione internazionale; per questo motivo, le restrizioni da esso derivanti, anche in ambito processuale, sono ammissibili purché l’Organizzazione stessa abbia prescritto *rimedi idonei* a prevenire eventuali lacune nella tutela⁷⁵.

In questi termini, allora, l’apposita procedura di declassifica di cui sopra, da attivarsi presso la NATO, alla luce degli orientamenti della Corte di Strasburgo, pur a prescindere dagli esiti cui potrebbe addivenire, rappresenterebbe un rimedio – *astrattamente delineato e praticamente operante*⁷⁶ – volto a evitare l’assenza totale di

⁷⁴ Si veda, fra i diversi arresti, il *leading case* rappresentato dalla sentenza C. eur. GC, 30.6.2005, *Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, § 155 ss.

⁷⁵ Il riferimento giurisprudenziale è a C. eur., 5.3.2013, *Chapman c. Belgio*, §§ 45 e 50 ss. Già prima, i giudici di Strasburgo (C. eur., 12.5.2009, *Gasparini c. Italia e Belgio*) avevano chiarito che, quando gli Stati parte della CEDU trasferiscono alcuni dei loro poteri sovrani a un’organizzazione internazionale, devono “vegliare” affinché i diritti convenzionali ricevano un livello di tutela equivalente in seno a quest’ultima.

⁷⁶ Difatti, nei gradi di merito del processo *Biot* innanzi all’Autorità giudiziaria ordinaria, la Corte d’Assise, in attuazione dell’art. 7 della Convenzione di Ottawa, aveva interpellato il Presidente del Consiglio dei ministri affinché adottasse le opportune iniziative presso l’Autorità sovranazionale, volte a verificare l’autenticità dei documenti e l’effettiva sussistenza del segreto NATO su di essi, indicando altresì i limiti alla loro ostensione nel procedimento penale, ai sensi degli artt. 256-*bis* e ss. Cpp. Il DIS-UCSe aveva peraltro rappresentato alle Strutture

tutela giurisdizionale dei diritti e, di conseguenza, a garantire il rispetto dei presidi descritti dall’art. 6 CEDU.

4. Il percorso argomentativo consente, in chiusura, di formulare alcune considerazioni sul delicato bilanciamento tra interessi contrapposti, così come configurato dal diritto vivente CEDU e dalla giurisprudenza *Biot*: la sicurezza inter-statuale e il pieno esercizio del diritto di difesa. L’analisi che si condurrà di qui a seguire individuerà ambiti in cui il bilanciamento si sposta a favore delle esigenze di sicurezza, pur delineando precise eccezioni alla cedevolezza assoluta dei diritti processuali dell’imputato quando è in gioco il mantenimento del vincolo di segretezza NATO.

4.1. È ormai acclarato che, innestato nella “macchina” processuale, il rigido statuto sovranazionale regolatore del segreto NATO finisca per sacrificare, senza tuttavia obliterarlo del tutto, il diritto di difesa dell’imputato, in specie il diritto all’accesso alle prove utilizzate contro di lui. In tal senso, il problema dell’incompleta *disclosure* processuale è invero il risvolto applicativo di un segreto “di più Stati”, e, in quanto tale, inviolabile e assoluto.

Il citato problema chiama allora in causa la delicata questione del bilanciamento fra gli interessi contrapposti della sicurezza militare dell’Alleanza, da un lato, e del diritto di difesa dell’imputato, dall’altro⁷⁷.

Allargando per un momento lo sguardo prospettico, notoriamente, nel bilanciamento fra interessi antagonisti quali la tutela dei beni istituzionali dello Stato e la salvaguardia delle garanzie individuali, un ruolo decisivo è svolto dalla valutazione della necessità e proporzionalità delle misure adottate. Al riguardo, il *test* di necessità-proporzionalità richiede che siano approntati taluni presidi e rimedi adeguati a livello

dell’Alleanza Atlantica l’urgenza della trattazione, in considerazione dello stato di detenzione dell’imputato, ribadendo la necessità di attivare la procedura di *declassification and public disclosure*. Solo tramite tale strumento, ove favorevole, sarebbe stato possibile autorizzare l’ostensione dei documenti NATO, permettendo così l’accesso alle parti processuali e all’Autorità giudiziaria mediante il loro versamento nel fascicolo del dibattimento. Acquisito l’orientamento delle strutture dell’Alleanza Atlantica, la Rappresentanza Permanente d’Italia presso il Consiglio Atlantico aveva quindi trasmesso la comunicazione con cui le competenti articolazioni NATO, nel concludere l’*iter* procedurale, si erano determinate a non accogliere l’istanza di *declassificazione*. Era stata dunque negata la declassifica di taluni documenti NATO, confermandosi, al contempo, l’attualità della classifica di segretezza in ragione del danno grave per l’Alleanza e per i Paesi Alleati che avrebbe potuto derivare dalla divulgazione delle informazioni in essi contenute. Questi passaggi qui sintetizzati sono ripresi da Ass. 11.4.2024 n. 2, 120 ss. (non edita).

⁷⁷ Proprio di «[...] “necessario bilanciamento” tra una full disclosure e la necessità di tutela di un vincolo di segretezza di documenti aventi classifica NATO SECRET, derivante dalla adesione dell’Italia alla Alleanza Atlantica» parla Cass. 27.3.2025 n. 12096, punto 3.2. del *Cons. in dir.*

nazionale, al fine di scongiurare abusi e il ricorso a pretestuose invocazioni di matrice meramente securitaria.

Con specifico riguardo all’ambito del diritto internazionale dei diritti umani, il sistema convenzionale CEDU prevede contrappesi piuttosto rigorosi alle invocate esigenze di sicurezza nazionale. Fra questi, spiccano, quindi, i citati principi di necessità⁷⁸ e proporzionalità delle misure restrittive⁷⁹, il rispetto del principio di legalità⁸⁰ e l’intangibilità di taluni diritti fondamentali⁸¹.

Richiamato il tema del *test* di necessità-proporzionalità, riteniamo che, in ambito interno, nel giudizio di bilanciamento non possa prescindersi dalla particolare natura e funzione del segreto NATO, che ne spiegano i margini di invincibilità.

Esso – è ormai chiaro – si connota per una dimensione “diffusiva”, tutelando non soltanto l’interesse di un singolo Stato, ma un patrimonio informativo condiviso dagli Stati Parte della Coalizione, relativo ad assetti operativo-strategici e politico-militari⁸². Si tratta, in definitiva, della protezione di informazioni di estremo rilievo per la sicurezza collettiva dell’Alleanza: la loro divulgazione lederebbe non solo l’interesse nazionale, ma l’intero sistema difensivo comune, oltre agli obblighi fiduciari assunti in sede internazionale. Pertanto, il *test* citato deve essere contestualizzato, tenendo conto

⁷⁸ Sui diversi passaggi che configurano il controllo di stretta necessità e proporzionalità v., ad es., C. eur., 6.6.2016, *Szabó e Vissy c. Ungheria*, § 70 ss. Già prima, sull’applicazione del canone di stretta necessità, v. C. eur. Plenaria, 6.9.1978, *Klass e altri c. Germania*, § 53 ss.

⁷⁹ 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, 39 ss.

⁸⁰ Sancito dalle clausole di limitazione dei diritti garantiti dagli artt. 8 («Diritto al rispetto della vita privata e familiare»), 9 («Libertà di pensiero, di coscienza e di religione»), 10 («Libertà di espressione») e 11 («Libertà di riunione e di associazione»).

⁸¹ Si pensi agli artt. 2 («Diritto alla vita»), 3 («Proibizione della tortura»), 4 («Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato»), 13 («Diritto a un ricorso effettivo») e 14 («Divieto di discriminazione») CEDU. Con specifico riguardo all’esclusione della legittimità del segreto di Stato nei casi di violazione di norme CEDU inderogabili rimandiamo all’ampia disamina giurisprudenziale di V. Pupo, *Segreto di Stato e democrazia nell’Italia repubblicana*, Milano 2018, 221 ss.

⁸² L’assolutezza dello “scudo” NATO ha, in parte, sullo sfondo una giustificazione storica e geopolitica: esso si sviluppa nel pieno della Guerra Fredda, in un quadro segnato dall’elevatissimo rischio di infiltrazioni spionistiche, attività ostili e aggressioni nucleari provenienti dal blocco sovietico. L’idea dell’invulnerabilità delle informazioni rifletteva allora una logica di massima precauzione, posto che qualunque fuga informativa avrebbe potuto attentare non solo alla tenuta politico-istituzionale di uno Stato, ma all’equilibrio strategico dell’intera Alleanza. Opera quindi un nesso diretto fra la storia della Coalizione multilaterale e l’imposizione particolarmente rigida del regime del segreto, che privilegia un approccio “militarizzato” alla protezione delle informazioni. In ogni caso, oggi la rigidità del vincolo NATO è mantenuta anche per ragioni operative, tecnologiche e di *intelligence*, avendo a oggetto valutazioni riguardanti l’andamento di specifiche missioni o operazioni, ovvero la capacità dell’Alleanza – e degli Stati Parti – di fronteggiare scenari critici e di garantire la difesa di sé stessa o di porzioni del proprio territorio.

della natura “cooperativa” del vincolo di segretezza, della “diffusività” del rischio per una pluralità di Stati e dell’intensità e rilevanza dell’interesse sovranazionale coinvolto.

Segnatamente in relazione al tema del bilanciamento, la Suprema Corte, nel caso *Biot*, ha condivisibilmente fatto leva su una corposa giurisprudenza sovranazionale, dalla quale emerge, in base a un costante orientamento interpretativo, che il diritto all’accesso alle prove pertinenti non costituisce un diritto assoluto, potendo essere legittimamente limitato dalla necessità di tutelare interessi pubblici di particolare rilievo, fra cui si annovera la sicurezza nazionale. Tale giurisprudenza sottolinea, tuttavia, che, nei casi in cui si impongano restrizioni alla *discovery* processuale per esigenze di segretezza, è doveroso che la limitazione sia adeguatamente motivata, con riferimento alla *stretta necessità* di mantenere il vincolo di segretezza, e che siano comunque assicurate all’imputato adeguate garanzie processuali, idonee a compensare il mancato accesso e a garantire l’equità del processo⁸³.

La Corte, peraltro, si è anche attenuta alle prescrizioni normative dell’Unione Europea, con specifico riguardo all’art. 7 co. 4 Dir. 2012/13/Ue del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 sul diritto all’informazione nei procedimenti penali, in cui si puntualizzano le deroghe al principio della *full disclosure* processuale nei casi in cui sia «*strettamente necessario*» salvaguardare beni pubblici quali la sicurezza dello Stato in cui si svolge il procedimento penale.

Il dato normativo richiamato dalla giurisprudenza risulta di estremo interesse, poiché si riconosce, in modo espreso, la necessità di un bilanciamento fra l’esigenza processuale di una messa a disposizione integrale del compendio probatorio e il limite all’accessibilità di taluni dati conoscitivi. Un tale bilanciamento richiede, da un lato, la particolare rilevanza dell’interesse che giustifica la restrizione e, dall’altro, l’esistenza di meccanismi di riequilibrio idonei ad assicurare, nel suo complesso, l’equità del giudizio.

Ed è in tale contesto che il contraddittorio diventa allora la fonte di tale necessario riequilibrio “di poteri”, che risulterebbe altrimenti affievolito, in sintesi, dall’omessa conoscenza diretta, da parte dell’imputato, di almeno alcune prove a suo carico.

In definitiva, elevando la dialettica dibattimentale a meccanismo sufficiente a compensare la riduzione di garanzie difensive, la giurisprudenza del caso *Biot* ha coniugato interessi di segretezza con la ricostruzione del fatto, operando quel bilanciamento richiesto dalla normativa sovranazionale, così come dalla

⁸³ Per maggiori ragguagli sull’autorevole formante giurisprudenziale richiamato si rinvia a Cass. 27.3.2025 n. 12096, punto 3,3 ss. del *Cons. in dir.*

giurisprudenza sviluppatasi in materia, dando attuazione alla previsione dell’art. 7 della Direttiva sul giusto processo⁸⁴.

4.2. Si è appurato che l’effetto della prevalenza, nel giudizio di bilanciamento, dell’esigenza di mantenere la segretezza NATO, con la conseguente parziale *discovery* degli elementi di prova, trova giustificazione nella sua stessa *causa*: l’adesione dello Stato italiano all’Alleanza Atlantica, “coperta” dall’art. 11 Cost.

Prevalenza che, tuttavia, non ci sembra *ontologicamente assoluta*. Ciò in ragione di un ulteriore aspetto dell’indagine sul quale adesso è interessante soffermarsi.

Se la questione del bilanciamento ha ricevuto un particolare approfondimento nella giurisprudenza del caso *Biot* – cui anche qui si è ritenuto di aderire nelle sue linee essenziali – resta da chiarire un profilo, di pari delicatezza, rimasto tuttavia inesplorato nelle varie statuizioni: quello relativo all’asimmetria garantistica che connota la cornice legislativa NATO, la quale, a differenza di quanto previsto internamente per il segreto di Stato, non contempla un perimetro di recessività del segreto normativamente imposto, soprattutto quando esso riguardi cc.dd. “fatti eversivi dell’ordine costituzionale-interno o dell’ordine internazionale”⁸⁵.

In proposito, basta qui segnalare che, sul piano ordinamentale interno, nel caso di segreti di Stato “illegali”⁸⁶, viene meno la finalità costituzionale che legittima l’istituto del segreto. Ne consegue che esso perde la sua supremazia rispetto agli altri valori costituzionali con i quali, fisiologicamente, può entrare in conflitto nel giudizio di bilanciamento.

È noto che lo strumento della segretazione 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, se non a costo di tradire la sua stessa

⁸⁴ Per maggiori sviluppi, in ottica processuale, v. le opportune considerazioni di G. Tessitore, *Rivelazione di segreto e discovery degli atti: il contraddittorio dibattimentale come bilanciamento all’esercizio del diritto di difesa*, in *AP* 2025, 11 ss.

⁸⁵ La categoria dei “fatti eversivi” è già stata oggetto di approfondimento nella dottrina costituzionalistica e penalistica. Si rinvia, sul punto, al riferimento bibliografico di cui *retro*, par. 3.1, nota 66.

⁸⁶ Sulla “formula” del segreto di Stato illegale v., su tutti, la “tripartizione” elaborata da P. Pisa, *Il segreto di Stato*, cit., 111 ss. e 235 ss., il quale distingue fra: a) «*segreti costituzionalmente illegittimi*», relativi a 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; b) «*segreti penalmente illegittimi*», concernenti notizie di fatti in contrasto con norme di legge ordinaria aventi natura penale; c) «*segreti inquinati da mere illegalità extrapenali*», attinenti a situazioni qualificate da profili di illegalità che non assurgono alla soglia della criminalità, ma restano nell’ambito della mera illegittimità amministrativa (corsivi originali).

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 Repubblica⁸⁷. In queste ipotesi, difatti, la diffusione della notizia, contribuendo all'attivazione degli strumenti di difesa delle istituzioni democratiche, risulta finalizzata proprio alla tutela di quegli stessi interessi ai quali di regola è rivolta l'imposizione del segreto.

In tal senso, allora, l'ordine costituzionale⁸⁸ funge da *fondamento* e da *limite* all'operatività del segreto di Stato. Specificando meglio, nei casi di eventuale copertura dei gravi fatti di reato individuati dall'art. 39 co. 11 l. 124/2007, il segreto viola la propria essenza, divenendo costituzionalmente illegittimo⁸⁹. In tal modo, la nozione generale di “fatti eversivi dell'ordine costituzionale” opera come una clausola di salvaguardia e quale «controlimite»⁹⁰ ontologico applicabile al potere dell'Autorità politica di apporre e di opporre in giudizio il segreto di Stato.

Ne deriva, allora, la conseguenza processuale che i “fatti eversivi” non possono, né devono, «mai essere sottratti alla cognizione del giudice e non possono mai ostacolare l'acquisizione della prova nel processo penale»⁹¹.

Un simile meccanismo di tutela non è dato riscontrare, tuttavia, con riferimento alla disciplina NATO, il cui scudo protettivo ben potrebbe coprire con il velo della segretezza fatti dal chiaro contenuto eversivo dell'ordine costituzionale, se non

⁸⁷ Tale limite materiale intrinseco del segreto di Stato, individuato fin dalla sentenza C. cost., 24.5.1977 n. 86, successivamente recepito dall'art. 12 co. 2 l. 801/1977, dall'art. 204 co. 1 Cpp e, oggi, ribadito dall'art. 39 co. 11 l. 124/2007, trova la sua essenza nel confine invalicabile di apporre e opporre il segreto di Stato su “fatti eversivi dell'ordine costituzionale”. È opportuno precisare che, già prima dell'ultima riforma del segreto di Stato, condensata nella più volte rammentata l. 124/2007, anche il Progetto Pagliaro del 1991 precisava lodevolmente siffatto limite all'operatività del segreto di Stato (v. art. 125 n. 4 capoverso lett. a). Il testo del Progetto e la relazione che lo accompagna possono leggersi in *Per un nuovo codice penale. Schema di disegno di legge-delega al Governo*, a cura di M. Pisani, Padova 1993, 10 ss.

⁸⁸ Nella giurisprudenza di legittimità è stato teorizzato 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». Così, Cass., 29.11.2012 n. 46340, in *CED Cass.*, m. 253637. Per un riferimento ai primi cinque articoli della Costituzione quale “contenuto” dell'ordine costituzione v., già prima, Cass. 17.10.1984 n. 8552, in *CED Cass.*, m. 166121 e Cass. 2.11.2005 n. 2310, in *CED Cass.*, m. 233113-01.

⁸⁹ 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 *GCos* 2009, 1019.

⁹⁰ L'espressione è di G. Campanelli, sub art. 39, L. 3.8.2007 n. 124 (*sicurezza e segreto di Stato*), in *LP* 2007, 829 s.

⁹¹ Le parole riportate sono di P. Paolozzi, *op. cit.*, 301 s. Sul potere di controllo e di decisione nell'ambito della disciplina ex art. 12 co. 2 l. 801/1977, v. anche V. Cavallari, *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, in *AA.VV., Segreti e prova penale. Atti del Convegno*, Milano 1979, 36. Nello stesso senso, ancor prima della riforma del 1977, G.D. Pisapia, *Sulla validità dell'attuale disciplina legislativa del segreto di Stato*, in *RassP* 1968, 620.

internazionale. E non si tratta di un rischio solo teorico, come dimostrano, al contrario, taluni episodi problematici della storia repubblicana⁹².

Si potrebbe, nondimeno, anche richiamare, a titolo di esempio, l’invocazione del segreto NATO finalizzato a coprire la predisposizione di operazioni militari – nella forma della guerra di aggressione – contro un altro Stato, in violazione tanto dell’art. 11 Cost. quanto del diritto internazionale.

In casi simili, l’esigenza di pubblicità di tali avvenimenti – specie per i riflessi internazionalistici del fatto – non può che prevalere su quella, antagonista, della segretezza. In situazioni di questo tipo, viene allora meno la ragione giustificativa, per l’operare stesso del segreto NATO 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, nonché coi valori di fondo dell’ordinamento internazionale.

L’“eccezione” del divieto di segretazione NATO per i fatti eversivi dell’ordine costituzionale-internazionale deve allora ritenersi giustificata, poiché introduce un limite alla sua pretesa “invincibilità” e al suo carattere ontologicamente assoluto. Nessun vincolo internazionale pattizio può difatti estendersi sino a celare fatti radicalmente incompatibili con lo “zoccolo duro” dell’ordine costituzionale interno e dell’ordine internazionale nel suo complesso. Difatti, il segreto NATO, pur non essendo un segreto “di Stato”, ma che si è detto potersi rappresentare come “di più Stati”, non può costituire una clausola di “supremazia sovranazionale”: esso deve pur sempre inserirsi nel perimetro della legalità costituzionale e internazionale, in quanto la sua peculiare natura non gli conferisce il potere di neutralizzare i principi supremi dell’ordinamento e i *core values* della comunità internazionale.

Si tratterebbe, dunque, di un significativo contrappeso: una clausola di salvaguardia capace di arrestare il bilanciamento in favore della sicurezza e di far riesperire le esigenze, per loro natura contrapposte, di pubblicità e trasparenza.

⁹² Si pensi, su tutti, alla strage di Ustica del 1980, in cui il segreto NATO è ricorso in modo pressoché capillare. Difatti, l’intera documentazione concernente i tabulati, i reperti, il funzionamento dei macchinari del sistema di difesa aerea, i sistemi di identificazione dei velivoli, nonché l’elaborazione e l’interpretazione dei dati provenienti dai sistemi radar e le modalità di decrittazione dei messaggi criptati, è stata integralmente assoggettata al vincolo di segretezza atlantica. Così emerge da *Commissione parlamentare d’inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi*, cit., 186 s. Riferimenti ulteriori sul rilievo del segreto NATO nella vicenda di Ustica si hanno in G. Flamini, C. Nunziata, *Segreto di Stato. Uso e abuso*, Roma 2002, 20 ss. Più in generale, per una ricostruzione dei casi giudiziari in cui è pervicacemente emerso il segreto NATO v. F. Casson, *Terrorismo e omissis. Il segreto di Stato*, Milano 2024, 86 ss.

Sorge allora il problema, tacendo la regolamentazione NATO sul punto, di individuare le modalità attraverso cui attivare un simile controlimite. E si tratta di un problema di complessa risoluzione, rispetto al quale possiamo solo avanzare conclusivamente qualche spunto di riflessione.

Se è vero difatti che i due moduli normativi – quello del segreto di Stato e quello del segreto NATO – operano su binari distinti, appare opportuno ragionare sull’opportunità di estendere, magari in casi eccezionali, le garanzie previste dall’art. 39 co. 11 l. 124/2007 e dell’art. 204 co. 1 Cpp, a fatti di rilevante impatto sull’ordine costituzionale interno o sull’ordine internazionale che risultino coperti dal segreto NATO.

È chiaro che innanzi a un vuoto normativo di tale portata, il riempimento sistematico “per analogia” potrebbe rappresentare una soluzione di certo *assiologicamente orientata*, ma che, allontanandosi dall’applicazione del diritto internazionale pattizio, potrebbe tuttavia comportare il rischio di gravi ripercussioni sul piano delle relazioni internazionali fra lo Stato italiano e l’Alleanza Atlantica, nonché nelle relazioni coi singoli Alleati, che sono oggetto di tutela costituzionale ex art. 117 co. 1 Cost. Si potrebbe verificare quindi una violazione del principio del *pacta sunt servanda* con possibili profili di responsabilità sul piano internazionale dello Stato italiano.

Sembra quindi che la via dell’estensione analogica – pur limitata alle sole due previsioni citate sopra – non sia forse del tutto appagante, anche se mossa dalla *ratio* di tutela di valori supremi.

In tal senso, si potrebbe allora valorizzare, ancora una volta, la descritta procedura di interpello multilaterale in seno all’Alleanza stessa.

Certo, resta comunque elevatissimo il rischio che l’ostensione dei documenti idonei a comprovare il fatto eversivo sia negata, con il risultato di produrre un vero e proprio cortocircuito.

In tale evenienza, potrebbero difatti discendere due effetti di immediato rilievo processuale.

In primo luogo, si determinerebbe la sostanziale impossibilità per il giudice interno di ottenere, in tempi prevedibili e ragionevolmente contenuti, la *disclosure* documentale, posto che la decisione sul rilascio non rientra nella competenza tecnica del giudice nazionale, del tutto privo di poteri impositivi nei confronti degli Stati aderenti al Patto Atlantico.

Secondariamente, il problema giuridico verrebbe trasformato in una questione politico-diplomatica, sottratta a rimedi giudiziari interni ed esposta a logiche di opportunità e di ragion di Stato estranee al processo penale domestico. Detto altrimenti, le scelte politiche e discrezionali inter-statali finirebbero per incidere direttamente su garanzie processuali e sui valori di un ordinamento, con il rischio di spostare l'asse della tutela dal piano giudiziario a quello politico.