

**DELITTI POLITICI E ORDINE COSTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA:  
C'È ANCORA SPAZIO PER UNA TUTELA PENALE DELLA  
«PERSONALITÀ DELLO STATO»?**

di Antonio Fabio Vigneri  
(*Dottorando in Diritto Penale,  
Università degli Studi di Palermo*)

Sommario: 1. Oggetto dell'indagine e piano del lavoro. – 2. Lo Stato e l'individuo nel diritto penale politico fascista. – 3. La tutela penale della «personalità dello Stato». – 3.1. I tentativi di un'interpretazione evolutiva della «personalità dello Stato». – 3.2. La *vexata quaestio* del bene giuridico di categoria: rilievi critici. – 3.3. La «personalità internazionale» e la «personalità interna» dello Stato: la problematicità della bipartizione interna dell'intitolato. – 4. Progressione *discendente* dello Stato autoritario e progressione *ascendente* dello Stato costituzionale: dalla persona statuale alla persona umana. – 4.1. La primazia dello Stato-persona nel modello della progressione discendente. – 4.2. La centralità del principio personalista nel modello della progressione ascendente. – 5. L'ordine costituzionale quale nucleo di tutela penale: la prospettazione del termine. – 5.1. L'«ordine costituzionale» nella prima giurisprudenza costituzionale in materia di segreto politico-militare. – 5.2. (Segue) ...nella l. 24.10.1977 n. 801. – 5.3. (Segue) ...nella l. 3.8.2007 n. 124. – 5.4. (Segue) ...e nei più recenti arresti giurisprudenziali in materia di segreto di Stato. – 5.5. Spunti comparatistici: l'ordine costituzionale nel codice penale tedesco. – 6. Conclusioni e proposte *de iure condendo*.

1. Il delitto politico non può essere identificato in base a parametri stabili e uniformi.

Le norme del diritto penale politico<sup>1</sup> sono, difatti, il riflesso delle scelte ideologiche di un preciso momento storico e della volontà generale di una determinata comunità. Se il diritto penale è, nel suo complesso, l'espressione più immediata della società in cui vige e, dunque, del suo stadio di civiltà, del suo senso di democrazia, della sua

---

<sup>1</sup> M. Romano, *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, in *QuestC.* 1981, 145; in chiave prettamente storica P.A. Cavaliere, *Il diritto penale politico in Italia dallo Stato liberale allo Stato totalitario*, Roma 2008, *passim*.

stabilità interna e dei valori primari che esso intende affermare, il delitto politico, più di ogni altro, risente della relatività dei suoi canoni<sup>2</sup>.

Nello specifico, la legislazione penale relativa al settore dei delitti politici del codice penale del 1930 potrebbe essere definita “espressiva”, in quanto varata a scopo “simbolico”, cioè come emblema di un certo sistema assiologico e di una certa ideologia, che utilizza lo strumento penale come veicolo di auto-affermazione. Contestualmente, i modelli di incriminazione ivi contenuti appaiono strumentali al riconoscimento di determinati valori di natura politica<sup>3</sup> attraverso la stigmatizzazione sociale – mediante sanzione penale – di precise “classi” di comportamenti e di soggetti<sup>4</sup>.

Nell'enfatizzare il contrasto tra lo Stato e il cittadino-reo, il diritto penale a fondamento autoritario, tipico del settore dei delitti politici, impiega un «lessico di foggia bellica»<sup>5</sup>.

Difatti, specie nell'ambito del “microsistema” dei delitti di terrorismo interno e internazionale sono positivizzate numerose fattispecie incriminatrici destinate a rimanere quiescenti nello svolgersi fisiologico della vita civile, ma capaci di divenire uno strumento repressivo feroce e incontrollato laddove al diritto penale si assegni anche il compito “bellico” non di *punire fatti* illeciti ma di *neutralizzare fenomeni* pericolosi per gli equilibri politico-sociali consolidati. Del resto, il settore dei «delitti contro la personalità dello Stato» ricalca il rudimentale paradigma dualistico «amico-nemico»<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Segnalano la relatività delle norme del diritto penale politico rispetto agli indirizzi culturali e agli orientamenti politici prevalenti in uno Stato F. Dean, *Personalità interna dello Stato (delitti contro la)*, in *NssDI*, XII, 1968, 1098; V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*<sup>5</sup>, a cura di P. Nuvoletto, IV, Torino 1981, 7; T. Padovani, *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del Titolo I, Libro II c.p.*, in *RIDPP* 1982, 24; L. Galterio, *Personalità dello Stato (delitti contro la)*, in *EG*, XXIII, 1990, 2.

<sup>3</sup> Il novero eterogeneo degli interessi specifici presidiati dal Titolo I, Libro II, c.p. riguarda esemplificativamente: l'unità, l'indipendenza, l'integrità, la sopravvivenza, la sovranità, la sicurezza esterna e interna della Repubblica; l'efficienza militare e il prestigio politico dello Stato, le relazioni internazionali con altri Stati e i segreti di Stato e le notizie riservate; l'inviolabilità fisica e morale del Presidente della Repubblica, l'inviolabilità dell'ordinamento politico, l'incolumità delle funzioni e dei supremi organi dello Stato (Parlamento, Governo, Corte costituzionale e Assemblee regionali), etc.

<sup>4</sup> Cfr. C.E. Paliero, *Consenso sociale e diritto penale*, in *RIDPP* 1992, 892-893, il quale sostiene che le normative, che rispecchiano «i prodotti del consenso gestito dall'attore-Stato, nelle occasioni in cui sono in gioco beni in definitiva 'personali' dello Stato stesso, come la sicurezza interna, o la struttura istituzionale [...], non mira[no] alla *direzione sociale*, bensì alla (ri)-*legittimazione*, non tanto delle norme in sé, quanto dello Stato stesso, nella sua idoneità a risolvere la conflittualità sociale anche più grave» (corsivi originali).

<sup>5</sup> C.E. Paliero, *L'agorà e il palazzo. Quale legittimazione per il diritto penale?*, in *Crim* 2012, 113.

<sup>6</sup> A. Gamberini, *Personalità dello Stato (delitti contro la)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, V, Milano 2006, 4246 ss.; C.E. Paliero, *L'agorà e il palazzo*, cit., 113.

La materia dei delitti politici, nella gerarchia dei beni protetti nella Parte speciale del Codice, è stata collocata dai codificatori del 1930 sotto l'epigrafe «*Dei delitti contro la personalità dello Stato*», di cui al Titolo I del Libro II.

I «*delitti contro la personalità dello Stato*» rientrano nella classe delle offese a beni *superindividuali* o *collettivi*<sup>7</sup>: categoria all'interno della quale possono annoverarsi i

---

In relazione alla strumentalizzazione della logica "amico-nemico", la dottrina tedesca ha formulato il tanto noto quanto aberrante modello del c.d. "*Feindstrafrecht*", che ha suscitato una pressoché unanime avversione della dottrina penalistica italiana. Come noto, la teoria filosofico-penalistica del "diritto penale del nemico", delineata a più riprese dal giurista tedesco Günther Jakobs, è stata concepita con riferimento a quei soggetti che, in termini radicali e assoluti, pongono in pericolo l'assetto socio-politico, istituzionale e valoriale dello Stato. In tal modo, nei confronti di chi si rende autore di fatti espressivi di un tale disvalore, si è prospettata l'opportunità di impiegare taluni strumenti che, lungi dall'essere volti alla punizione del reo, si orientano verso la mera prevenzione e neutralizzazione di un soggetto regredito alla condizione di *nemico*. Il conflitto con i diritti umani è inevitabile, in quanto si legittimerebbe un (sotto)sistema normativo volto alla selezione soggettiva dei criminali, che distingue categorie di criminali *sic et simpliciter* e criminali-nemici. La dibattuta teoria qui richiamata è stata oggetto di prima formulazione in G. Jakobs, *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung*, in *ZStW* 1985, 753 ss. Nella letteratura italiana, per un primo inquadramento, v., fra gli altri, M. Donini, *Il diritto penale di fronte al «nemico»*, in *CP* 2006, 735 ss.; F. Palazzo, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *QuestG* 2006, 666 ss.; i contributi raccolti in *Delitto politico e diritto penale del nemico*, a cura di A. Gamberini, R. Orlandi, Milano 2007 e in *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, a cura di M. Donini, M. Papa, Milano 2007; F. Mantovani, *Il diritto penale del nemico, il diritto penale dell'amico, il nemico del diritto penale e l'amico del diritto penale*, in *RIDPP* 2007, 470 ss.; R. Bartoli, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino 2008, *passim*; F. Viganò, *Diritto penale del nemico e diritti fondamentali*, in *Legalità penale e crisi del diritto, oggi: un percorso interdisciplinare*, a cura di A. Bernardi, B. Pastore, A. Pugiotto, Milano 2008, 107 ss.; A. Pagliaro, «*Diritto penale del nemico*»: una costruzione illogica e pericolosa, in *CP* 2010, 2460 ss.

<sup>7</sup> O, secondo una terminologia analoga, beni *ultraindividuali*. Come noto, i beni *sovraindividuali* o *collettivi* possono assumere la natura di beni a *titolarità diffusa* (o sociali) o di beni *istituzionali*. Per i primi la titolarità appartiene a una collettività, e quindi a un insieme complessivo di soggetti individuali non determinabili o a una pluralità di soggetti individuali indeterminati (si pensi all'incolumità pubblica, all'ambiente, all'economia, alla fede pubblica, etc.). Con la seconda categoria si fa riferimento a quei beni la cui titolarità è riconducibile allo «*Stato* come espressione della collettività organizzata (integrità del territorio, indipendenza, segreti di Stato, Costituzione, forma del Governo, etc.), ai *singoli poteri o organi dello Stato* (esercizio delle funzioni o attribuzioni del Presidente della Repubblica, del Governo, delle Assemblee legislative, della Corte costituzionale; pubblica amministrazione, amministrazione della giustizia, etc.) o ad *altri enti pubblici* (esercizio delle funzioni delle Assemblee regionali, della Banca d'Italia, della Consob, etc.)». Così, limpidamente, G. Marinucci, E. Dolcini, *Corso di diritto penale*<sup>3</sup>, I, Milano 2001, 540 ss. (corsivi originali). V., in proposito, anche G. De Vero, *Corso di diritto penale*<sup>3</sup>, Torino 2020, 131 ss.; F. Palazzo, R. Bartoli, *Corso di diritto penale. Parte generale*<sup>9</sup>, Torino 2023, 62 ss. In generale, sulla teorica dei beni *istituzionali*, v. F. Angioni, *Contenuto e funzioni del concetto di bene giuridico*, Milano 1983, 188 ss.

Nel contesto delle fattispecie poste a tutela di beni giuridici collettivi, quali la «*personalità dello Stato*», si può osservare che il pericolo astratto rappresenta lo strumento di tecnica legislativa tendenzialmente più idoneo a rispecchiare le caratteristiche peculiari dei beni collettivi o ad ampio spettro. Questi ultimi, rispetto ai beni individuali riconducibili ai diritti dei singoli sono accomunati, nella loro varietà tipologica, da una minore afferrabilità materiale. Tali beni giuridici sono, dunque, dotati di una minore consistenza empirica che rende vaga e sfuggente l'offesa loro cagionata da singole condotte delittuose. Cfr., a tal riguardo, G. Fiandaca, *La tipizzazione del pericolo*, in AA.VV, *Beni e tecniche della tutela penale. Materiali per la riforma del codice*, Milano 1987, 60 ss.; G. Fiandaca, *Nessun reato senza offesa*, in *Una introduzione al sistema penale. Per una lettura*

delitti che, secondo una tradizionale distinzione, aggrediscono i beni di pertinenza dello Stato o della società nel suo complesso i quali, in tale settore, rappresentano i soggetti passivi particolari<sup>8</sup>.

Tale specifico settore del Codice, frutto di una precisa concezione statalista, è quindi posto a tutela dei supremi interessi politici primari che concernono l'esistenza dello Stato nella sua essenza unitaria e che rivestono un carattere di assoluta priorità su ogni altro<sup>9</sup>.

La protezione di siffatti delicati e nevralgici interessi gravita intorno al nucleo della «personalità dello Stato» nella quale si concentrano, fino a confondersi, l'idea di sovranità politica e di ordinamento giuridico.

Intimamente legata all'ideologia politica del regime in cui è maturato il codice penale, la tutela penale della «personalità dello Stato» è chiara espressione di un'opzione autoritaria, appena sopra accennata, ispirata alla preminenza incondizionata degli interessi dello Stato su quelli dell'individuo, intesi in un rapporto di fine a mezzo<sup>10</sup>.

Ammesso questo punto fermo, è imprescindibile domandarsi se possa riconoscersi ancora oggi un rilievo alla «personalità dello Stato» nello “spazio” del Codice ed eventualmente entro quali termini.

In tale prospettiva, un passaggio preliminare della ricerca concerne, anzitutto, un inquadramento dogmatico della categoria in questione.

L'*ubi consistam* della «personalità dello Stato» si rinviene, difatti, in risalente dottrina pubblicistica che considerava la concezione dello Stato quale persona il presupposto ideale da cui muovere per la stessa costruzione del diritto statale. Al riguardo, è utile rilevare, anzitutto, che tra i pubblicisti del primo Novecento era consolidata la tesi secondo la quale lo Stato fosse un ordinamento giuridico e più in particolare una persona giuridica<sup>11</sup>.

---

*costituzionalmente orientata*, G. Fiandaca, G. Di Chiara, Napoli 2003, 146-147.

<sup>8</sup> G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*<sup>6</sup>, I, Bologna 2021, XXIV.

<sup>9</sup> Sulla peculiare concezione statalista accolta dal Codice del 1930, v. *infra* par. 2.

<sup>10</sup> L'idea della “persona” riferita allo Stato ha dietro di sé una spinta evidente a proporre un'immagine di potere autoritario, razionalizzato rispetto a quello assolutistico, ma pur sempre di potere e di netta superiorità rispetto agli individui, i quali vengono attratti nell'orbita dello Stato e ne diventano componenti. V., sul punto, le limpide considerazioni di F. Colao, *Il delitto politico tra Ottocento e Novecento. Da «delitto fittizio» a «nemico dello Stato»*, Milano 1986, 284.

<sup>11</sup> Per un quadro giuspubblicistico di riferimento sulla personalità dello Stato v. D. Donati, *La persona reale dello Stato*, Milano 1921, 3 ss.; M. Zanzucchi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1939, 20 ss.; S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*<sup>6</sup>, Padova 1941, 55 ss.; E. Crosa, *Diritto costituzionale*<sup>4</sup>, Torino 1941, 41 ss.; F. Battaglia, *Il*

Declinata in chiave penalistica, la personalità statale, quale valore di tipo giuridico, consiste nel riconoscimento allo Stato di una dimensione personale e, quindi, nella capacità di intrattenere rapporti giuridici di tipo interno e internazionale. Tale “personalità”, per quanto intesa in senso ampio, abbraccia, tuttavia, solo quegli interessi che ineriscono allo Stato nella sua unitarietà, nei suoi elementi essenziali e nei meccanismi istituzionali che presiedono al suo funzionamento, con esclusione, pertanto, degli interessi afferenti allo Stato inteso come potere amministrativo o come potere giudiziario<sup>12</sup>.

Peraltro, diverse sono le censure di ordine sistematico-classificatorio mosse, dall’unanime dottrina penalistica moderna, alla categoria qui rilevante. Ad esempio, classico è divenuto, oramai, il rilievo critico secondo il quale la «personalità dello Stato», per la sua “intangibilità” ed eccessiva astrattezza, sia inidonea ad assurgere oggi a bene giuridico di categoria, così come invece voluto dai codificatori del 1930<sup>13</sup>.

Alla critica relativa alla carenza di tangibilità di cui soffre la personalità statale è consequenziale quella volta ad appurare, con ampie dimostrazioni, l’inconsistenza dell’architettura fondata sulla bipartizione tra la «personalità internazionale» e la «personalità interna» dello Stato di cui ai Capi I e II del Titolo I<sup>14</sup>.

---

*domma della personalità giuridica dello Stato*, Bologna 1942, 7; A. Groppali, *Dottrina dello Stato*<sup>7</sup>, Milano 1945, 122 ss.; V. Crisafulli, *Realtà e concetto giuridico dello Stato*, in *Soc* 1949, 230 ss.; G. Ballardore Pallieri, *La crisi della personalità dello Stato*, in AA.VV., *La crisi del diritto*, Padova 1953, 139 ss. Diffusamente, anche G. Arangio-Ruiz, *La persona internazionale dello Stato*, Milano 2014, *passim*. Deve qui segnalarsi che, in rapporto allo Stato, si presentano le diverse soluzioni prospettate nei riguardi del problema della natura delle persone giuridiche. Al riguardo, non è forse superfluo ricordare che nella dogmatica tedesca del XIX secolo, in relazione alla questione dello Stato inteso quale persona giuridica, si riscontravano principalmente due correnti: quella della *finzione* e quella della *realtà* della persona dello Stato. La dottrina che concepiva la personalità statale come una *finzione* venne formulata dal capo della Scuola storica tedesca Friedrich Karl von Savigny, per il quale, al di fuori delle persone fisiche, non esisterebbero altre entità capaci di diritti e obblighi, se non per volontà del Legislatore, il quale “finge” in un’associazione di persone fisiche l’esistenza di un’unità, considerata anch’essa “persona” e come tale assunta a soggetto di diritto. Al polo opposto, si schierava la teoria della *realtà*, propugnata da Otto von Gierke, a tenore della quale lo Stato veniva inteso come un organismo naturale, dotato di volontà di fatto, di un’unità spirituale pensante e operante con piena libertà. Tale secondo costrutto teorico divenne poi l’impostazione tradizionale, accolta anche dalla dottrina penalistica del tempo. V., in proposito, G. Maggiore, *Diritto penale*<sup>2</sup>, II, Bologna 1960, 24 ss.; M. Manfredini, *I delitti di competenza del Tribunale Speciale per la Difesa dello Stato*, Città di Castello 1931, 17; V. Manzini, *op. cit.*, 14-15. Un’accurata disamina delle due teorie qui solo accennate si rinviene in R. Orestano, *Il «problema delle persone giuridiche in diritto romano»*, Torino 1968, 20 ss.

<sup>12</sup> Questi ultimi, difatti, ricevono apposita tutela in altri “spazi” del Codice, ossia ai Titoli II e III del Libro II, collocati, secondo una precisa scelta topografica, immediatamente dopo i delitti lesivi dei supremi interessi politici dello Stato: ciò a rimarcare la strutturazione verticistico-pubblicistica della sistematica del codice del 1930. Su tale ultima configurazione codicistica v. più compiutamente *infra*, par. 4.1.

<sup>13</sup> Sul punto ci si soffermerà *infra*, parr. 3-3.2.

<sup>14</sup> Quanto alla problematicità della bipartizione interna dell’intitolato in questione, v. *infra*, par. 3.3.

Nell'ambito di tale scenario problematico, non si potrà altresì non considerare l'opinabile precedenza gerarchica accordata dal codice Rocco alla tutela dello Stato-persona (e del complesso organizzativo che realizza il potere supremo) sulla tutela della persona umana, in ossequio al modello della c.d. "progressione discendente" congegnato dal Legislatore storico. Occorrerà richiamare, quindi, le istanze di inversione della prospettiva assiologica nelle opzioni di Parte speciale – segnalate dalla dottrina penalistica e dai lavori della Commissione Pagliaro trasfusi nel Progetto del 1991 – che vedono nel principio personalista e nel modello della c.d. "progressione ascendente" l'ordine di svolgimento costituzionalmente orientato dei beni giuridici dell'universo codicistico<sup>15</sup>.

Preso atto che il tema della personalità statale quale bene giuridico di categoria qui sottoposto a vaglio critico è già stato ampiamente scandagliato dalla dottrina sin dagli anni '80 del secolo scorso, l'obiettivo di fondo di questa ricerca è quello di suggerire nel dibattito penalistico una diversa concezione dell'oggettività giuridica dei delitti politici, muovendo da una rilettura del concetto di "ordine costituzionale", pur consapevoli che tale categoria non sia per nulla nuova nelle riflessioni della dottrina penalistica che si è soffermata sull'argomento<sup>16</sup>. Il che non esclude – così almeno ci pare – la possibilità di provare a individuare una diversa linea d'indagine. Orbene, la nostra riflessione sull'ordine costituzionale si svilupperà, specificamente, dal versante peculiare rappresentato dalla disciplina della tutela del segreto di Stato, che configura, a ben vedere, uno dei momenti più delicati dell'attuale diritto penale politico del Codice.

In quest'ottica, si terrà conto non solo del contributo della dottrina di settore, ma anche di taluni orientamenti pretori da cui è possibile trarre alcuni spunti critici per la ricostruzione contenutistica dell'ordine costituzionale, categoria che nel settore del segreto di Stato assume rilievo in relazione ai cc.dd. "fatti eversivi dell'ordine costituzionale", richiamati all'art. 39 co. 11 l. 124/2007. Comunemente, con questa espressione, si fa riferimento a quelle ipotesi criminose, che in quanto volte a offendere il nucleo più intimo del disegno costituzionale, non possono essere oggetto di segreto di Stato<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> In relazione ai modelli della progressione discendente e ascendente nella declinazione dei vari titoli di delitto, v. *infra*, parr. 4-4.2.

<sup>16</sup> Su tale aspetto, v. *infra*, par. 5.

<sup>17</sup> Gli aspetti relativi ai cc.dd. "fatti eversivi dell'ordine costituzionale" troveranno spazio *infra*, parr. 5.1-5.3.

In tal senso, quindi, l'ordine costituzionale funge da *fondamento* e da *limite* all'operatività del segreto di Stato<sup>18</sup>. Lo strumento della segretezza, difatti, quale presidio dei gangli vitali dello Stato democratico, non può permettere un'agevolazione di condotte tese a sovvertire quelle stesse fondamenta. Sarebbe inaccettabile ostacolare con una cortina di silenzio l'accertamento e la repressione di quei fatti capaci di porre a repentaglio l'assetto istituzionale e ordinamentale della Repubblica.

La linea di indagine appena prospettata ci consentirà, quindi, di perimetrare la nozione di "ordine costituzionale", da intendersi come il complesso dei principi fondamentali che formano il nucleo intangibile destinato a contrassegnare l'organizzazione statale. Questi principi sono consacrati, prevalentemente, nei primi cinque articoli della Costituzione repubblicana, la cui norma chiave è quella prevista dall'art. 2 che, come noto, sancisce il principio personalista<sup>19</sup>.

La riflessione verrà arricchita da qualche breve spunto comparatistico, alla luce della disciplina del segreto di Stato illegale ex §93 co. 2 *StGB* nell'ordinamento penale tedesco, che nega espressamente la qualifica di segreto di Stato ai fatti che violino l'ordine costituzionale liberal-democratico<sup>20</sup>.

L'analisi condotta ci porterà, infine, a individuare, in prospettiva di riforma, i possibili profili teleologici di un nuovo Titolo del Codice da dedicare ai «delitti contro l'ordine costituzionale» quale nuova classe di delitti politici più aderente al disegno costituzionale e posti a presidio della Repubblica. Si delinerà, in tal senso, una nuova articolazione sistematica congegnata su un Capo I «Dei delitti contro l'ordinamento costituzionale della Repubblica» e su un Capo II «Dei delitti contro la sicurezza della Repubblica e l'ordinamento internazionale» che, a nostro avviso, potrebbe presentare una migliore attitudine descrittiva rispetto all'attuale personalità internazionale e

---

<sup>18</sup> Quanto appena sostenuto sembra richiamare il modo in cui autorevolmente Claus Roxin intende la colpevolezza: per un verso, come elemento che *fonda* la pena, posto che essa può trovare il suo presupposto solo nella colpevole realizzazione di una fattispecie di reato; per un altro verso, come elemento che *limita*, in forza di ragioni etiche, lo sviluppo di esigenze preventive che, senza di essa, dilaterrebbero a dismisura e senza controllo l'esercizio della potestà punitiva statale. In materia, *ex multis*, v. C. Roxin, *Sinn und Grenzen staatlicher Strafe*, in *JuS* 1966, 377 ss., ora in *Strafrechtliche Grundlagentheorie*, Berlin/Boston 1973, 12 ss.; Id, *Kriminalpolitische Überlegungen zum Schuldprinzip*, in *MschKrim* 1973, 319; Id, *Zur Jüngsten Diskussion über Schuld, Prävention und Verantwortlichkeit im Strafrecht*, in *Festschrift für Paul Bockelmann: Zum 70. Geburtstag am 7. Dezember 1978*, Hrsg. A. Kaufmann, G. Bemmman, D. Krauss, K. Volk, München 1979, 279 ss.; Id, *Sul problema del diritto penale della colpevolezza*, in *RIDPP* 1984, 27 ss.

<sup>19</sup> Sulla nozione di "ordine costituzionale" valevole ai fini della presente ricerca, v. *infra*, par. 5.4.

<sup>20</sup> Il tema specifico è sviluppato *infra*, par. 5.5.

interna e che più congruamente potrebbe svolgere il compito di delimitazione sistematica delle fattispecie che vi si riferiscono.

2. Il diritto penale politico fascista implementato nel Codice del 1930, di stampo altamente *repressivo* e *difensivo*, ha rappresentato l'esito di una precisa ideologia politica diffusasi con il consolidamento dello Stato autoritario a organizzazione corporativa, il quale ha contribuito a mettere in risalto l'importanza della nozione di "difesa". All'insegna di una tale impalcatura si colloca l'elaborazione di una normativa – penale<sup>21</sup>, amministrativa e di polizia – diretta a difendere le istituzioni detentrici dell'apparato di potere<sup>22</sup>.

Il codice penale tuttora vigente ha accolto pienamente il paradigma sociale e organico dello *Stato*, inteso come società che si organizza per il conseguimento dei fini collettivi, di qualunque natura essi siano: politica, etica ed economica. Diversamente, il codice penale del 1889 fu informato alla concezione generale dell'*individuo* e, pertanto, accolse un concetto di "Stato" del tutto liberale – antico retaggio della Rivoluzione francese – e non individuò, nell'ambito del settore qui considerato, altri interessi da presidiare all'infuori di quelli relativi alla esigenza minima di assicurare la sicurezza della collettività statale<sup>23</sup>.

Nell'epoca fascista, lo Stato corporativo, lungi dall'"annullarlo" del tutto, impose all'individuo determinati comportamenti destinati a rafforzare il potere statale nel campo politico ed economico. Per far ciò, quindi, attribuì agli individui taluni diritti subiettivi pubblici (civili, politici o di libertà) in funzione degli interessi sociali e generali<sup>24</sup>.

In tale contesto, lo Stato era considerato come un ente che trascendeva l'individuo in quanto ne condizionava dall'esterno l'attività e minacciava, pertanto, di esserne il

---

<sup>21</sup> Lo Stato è un simulacro improfanabile nell'architettura del codice Rocco del 1930. La visione panteista dello Stato e la metafora dello Stato-persona non solo hanno rappresentato il momento conclusivo della sintesi politica, ma, per di più, hanno costituito l'oggetto della violazione di ogni delitto politico.

<sup>22</sup> Cfr., sul punto, G. de Vergottini, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano 1971, 68-69, cui si rinvia per un'approfondita analisi costituzionale del concetto di "difesa" nell'ordinamento italiano.

<sup>23</sup> Per una prospettazione della dottrina dello Stato fascista, v. l'ampia indagine di C. Costamagna, *Elementi di diritto pubblico fascista*, Torino 1934, 43 ss. Più di recente, nell'ottica di una ricostruzione penalistica complessivamente critica della dottrina fascista, v. G. Marconi, *I delitti contro la personalità dello Stato. Profili storico-sistematici*, Milano 1984, 171 ss.

<sup>24</sup> Sul rapporto Stato-individuo nel contesto del corporativismo fascista, v., *amplius*, V. Sinagra, *Principii del nuovo diritto costituzionale italiano*, Roma 1936, 231 ss.

sopraffattore<sup>25</sup>. Al «feticismo per il dogma della libertà individuale»<sup>26</sup> si contrappose la concezione autoritaria, che dei due termini – Stato e individuo – diede valore al primo, negando e svalutando il secondo<sup>27</sup>. Lo Stato era sovranità e, per definizione, doveva assolutamente subordinare a sé l'individuo<sup>28</sup>, se non assorbirlo in sé: esso aveva scopi propri, rispetto ai quali l'individuo era un mero *mezzo*.

In ultima analisi, il rapporto tra i due termini posti dal liberalismo di fine Ottocento era precisamente rovesciato: non lo Stato per l'individuo, ma *l'individuo per lo Stato*<sup>29</sup>.

La citata identità etica dello Stato andava difesa a oltranza contro ogni manifestazione ideologica antagonista: al cittadino era richiesta la più incondizionata fedeltà, da vagliare volta per volta alla stregua della misura di obbedienza che egli era disposto ad accordare all'Autorità<sup>30</sup>.

Mediante l'attribuzione della sovranità direttamente in capo allo Stato-apparato, quest'ultimo riuscì a godere di una tutela ad ampio spettro, in quanto non predisposta a favore di singoli beni e/o singole funzioni – attraverso le quali si svolgeva la sua personalità –, bensì attraverso la riconduzione a essa di ogni interesse, anche

---

<sup>25</sup> All'interno dello Stato totalitario, secondo Benito Mussolini, quattro erano i caratteri essenziali del modo fascistico di concepire la vita: a) spiritualistico e avverso al «fiacco e materialistico positivismo dell'Ottocento»; b) etico-religioso; c) storicistico e avverso, pertanto, a «tutte le astrazioni individualistiche, a base materialistica, tipo il XVIII secolo». (B. Mussolini, *La dottrina del fascismo*, Milano 1936, 2).

<sup>26</sup> L'espressione è di U. Aloisi, *Le riforme fasciste nel campo del diritto e della procedura penale*, in AA.VV., *Atti del I° Congresso Giuridico Italiano. Ottobre del Decennale, I: Le Relazioni*, Roma 1932, 260-262.

<sup>27</sup> Il diritto penale venne disancorato dalla tradizione liberale, per essere ridotto ad arma dello Stato contro i suoi nemici, a difesa non della società e dei cittadini, ma di sé stesso, con ciò assicurando la tutela di quella e di questi. Cfr., per più ampie riflessioni sul tema, M. Sbriccoli, *Giustizia criminale*, in *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti (1972-2007)*, M. Sbriccoli, t. I, Milano 2009, 37-38.

<sup>28</sup> «Tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato». Le conseguenze che scaturirono da tale formula furono pregnanti. In primo luogo, la subordinazione di ogni interesse a quello statale. Lo Stato veniva inteso come obiettività reale e assoluta al cui cospetto gli individui erano il relativo e i comandi giuridici discendevano direttamente dalla sua potestà sovrana. L'espressione, pronunciata da Benito Mussolini nel discorso alla Scala di Milano il 28 ottobre 1925, è riportata in B. Mussolini, *Scritti e discorsi dal 1925 al 1926*, Milano 1934, 162.

<sup>29</sup> Tali considerazioni in E.P. Lamanna, *La vita dello Stato nell'Italia fascista. Elementi di diritto pubblico e di economia corporativa*, Firenze 1934, 121-122. In tal senso, anche F. Campolongo, *L'alto tradimento e il segreto di Stato nel diritto vigente*, Napoli 1936, 48-49 secondo il quale «[l']individualismo, che aveva avuto grande preponderanza, svolgendo liberamente la sua maggiore attività anche di fronte agli interessi dello Stato, è costretto ad abbassare la sua bandiera innanzi alla nuova concezione dello Stato, che deve perciò essere tutelato nell'interessi più diversi, rispetto ai quali lo Stato intende affermare la propria autorità, eliminando le cause di perturbamento della vita politica, economica e sociale del Paese». Per un'ampia disamina sulla transizione dallo Stato liberale allo Stato fascista, si veda Al. Rocco, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, Roma 1927, 5 ss.

<sup>30</sup> Come ricorda opportunamente G. Marconi, *op. cit.*, 173, «[l']individuo regrediva ad oggetto dell'autorità statale, dopo essere stato, durante l'epoca del liberalismo, il soggetto per eccellenza».

individuale, che, secondo il libero apprezzamento del Legislatore, potesse competere allo Stato.

La preminenza dello Stato si manifesta chiaramente nella determinazione e sistemazione dei reati introdotti nella Parte speciale del codice Rocco, che ha risentito di una chiara opzione di valore.

Poiché il fascismo si qualificava come “gerarchia di valori”, la relativa disposizione gerarchica, in cui lo Stato è al vertice dell’organizzazione sociale e per questo precede la posizione dei singoli individui, è nettamente rintracciabile nella posizione sistematica dei vari titoli di delitto, congegnati in base al modello della c.d. “progressione discendente”<sup>31</sup>.

Rispetto alla codificazione del 1889, il nuovo tessuto codicistico ha introdotto, al Titolo I, la categoria «Dei delitti contro la personalità dello Stato»<sup>32</sup>; si tratta di una nomenclatura, tuttavia, non del tutto nuova nella dottrina penalistica più risalente<sup>33</sup>.

Il mutamento di titolo rispetto alla riduttiva epigrafe «Dei delitti contro la *sicurezza* dello Stato»<sup>34</sup>, del codice del 1889, non ha natura puramente terminologica, ma,

---

<sup>31</sup> Cfr., criticamente, già G. Bettiol, *Aspetti politici del diritto penale contemporaneo*, Palermo 1953, 29.

<sup>32</sup> Il codice del 1930 non ha adoperato l’espressione “delitti politici” – se non nell’ambito della disciplina di Parte generale di cui all’art. 8 Cp. –, la quale comprende taluni delitti non previsti dal codice penale e rinvenibili, invece, in normative speciali. Non ha adottato nemmeno le espressioni “delitti di Stato” o “delitti contro lo Stato” in quanto queste risultano troppo generiche, poiché abbracciano tutti i delitti che aggrediscono lo Stato in ogni sua attività: legislazione, giurisdizione e amministrazione. Troppo angusta sarebbe stata la locuzione “delitti contro la Patria”, che comprende solo i delitti commessi dal cittadino, escludendo quelli commessi dallo straniero. Inoltre, impropria sarebbe stata l’espressione “delitti di alto tradimento” – già usata nel diritto intermedio e adottata nello Statuto Albertino – la quale implica uno speciale rapporto di fedeltà tra il reo e lo Stato. Ancora, nell’ottica dei codificatori riduttiva appariva la formula “delitti contro la sicurezza dello Stato”, che male si adattava a taluni fatti di reato (si pensi alle offese dirette alla bandiera o ad altri emblemi dello Stato) che non ledono in nessun caso la sicurezza dello Stato. Sulla scelta terminologica adoperata dal codice Rocco v. G. Maggiore, *Diritto penale*, cit., 22-23.

<sup>33</sup> Già rinvenibile in E. Pessina, *Elementi di diritto penale*, III, Napoli 1888, 3 ss., il quale, distingueva la trattazione dei reati contro lo Stato in reati contro la *persona* dello Stato e reati contro l’*attività giuridica* dello Stato. Relativamente ai reati che aggrediscono la persona dello Stato, l’A. individuava all’interno di questi il tradimento nazionale, l’aggressione alla Costituzione dello Stato e l’aggressione al Capo dello Stato. Il primo si identificava con il reato di *lesa nazione*, i cui connotati erano rappresentati dalla menomazione delle forze militari dello Stato a vantaggio di una Potenza estera. L’aggressione alla Costituzione dello Stato consisteva, invece, nell’insorgere contro le istituzioni fondamentali dello Stato. Infine, l’aggressione al Capo dello Stato era diretta a togliergli la vita, la libertà o l’esercizio del suo alto potere.

<sup>34</sup> Quanto alla nozione «Dei delitti contro la sicurezza dello Stato», il ministro Giuseppe Zanardelli osservava che, mediante tali reati, si voleva «assicurare non solo la costituzione politica, che il popolo si è dato e le istituzioni fondamentali che ne sono la forza e la vita, ma la sua esistenza fra le nazioni». Parole riportate in E. Florian, *Delitti contro la sicurezza dello Stato*, in *Trattato di diritto penale*, A. Zerboglio, E. Florian, A. Pozzolini, P. Viazzi, II, Milano 1900, 173. L’intitolazione alla «sicurezza dello Stato» suscitava, peraltro, non poche perplessità. Già in epoca assai risalente la dottrina penalistica denunciò il carattere di mero travestimento verbale rispetto all’antico titolo di lesa maestà e ne segnalò l’inconsistenza teleologica, essendo la sicurezza «lo scopo

soprattutto, di sostanza, riferendosi a una diversa e più estesa materia trattata. Il codice Zanardelli, difatti, limitava le previsioni ai soli fatti offensivi della «sicurezza dello Stato», ritenendo che oltre tale sfera di protezione minima – coincidente col diritto all'esistenza – lo Stato non avesse altri interessi fondamentali da presidiare e, conseguentemente, fosse lecito all'individuo svolgere liberamente ogni ulteriore attività<sup>35</sup>.

Il codice Rocco, invece, nell'approntare una “super-tutela” all'apparato statale, si è ispirato a principi nettamente opposti, riservando una forte tutela penale non soltanto alla sicurezza dello Stato, ma anche al complesso di interessi fondamentali di altra indole, rispetto ai quali lo Stato intende affermare la sua personalità giuridica.

Su tale aspetto, non va trascurato, peraltro, che, quando il codice penale del 1930 venne elaborato, esistevano svariate leggi speciali in materia di difesa dello Stato. Ebbene, l'ampliamento quantitativo delle fattispecie incriminatrici rispetto a quelle previste dal codice precedente è dovuto, in gran parte, alla rifusione di tali normative di settore – alcune delle quali anteriori all'avvento del fascismo stesso – nel catalogo dei delitti politici del Codice<sup>36</sup>.

Il mutamento della denominazione del titolo e il corrispondente ampliamento della materia disciplinata hanno segnato, pertanto, il passaggio dalla concezione individualistica a quella antitetica<sup>37</sup>.

---

ultimo a cui tendono le leggi penali ma non [...] l'obiettivo giuridico del reato, il quale per essere determinato nella sua natura vuole essere configurato per lo speciale diritto, la cui violazione è minacciata di pena». Per tale obiezione, v. P. Nocito, *Alto tradimento*, in *DI*, II, pt. II, 1893, 788. Per una ricostruzione dei «delitti contro la sicurezza dello Stato», v. le opere di P. Tuozzi, *Corso di diritto penale secondo il vigente codice d'Italia*, III, Napoli 1893, 32 ss.; G. Crivellari, *Il codice penale per il Regno d'Italia*, V, Milano-Roma-Napoli 1894, 72 ss.; E. Florian, *op. cit.* 172 ss.; P. Nocito, *Corso di diritto penale col commento delle relative leggi*, Roma 1901, 83 ss.; G. Napodano, *I delitti contro la sicurezza dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto penale italiano*, a cura di E. Pessina, VI, Milano 1909, 116 ss.; L. Majno, *Commento al codice penale italiano*<sup>3</sup>, II, Torino 1911, 386 ss.

<sup>35</sup> Significativo risulta l'incremento delle fattispecie rispetto al modello di tutela dell'assetto politico-istituzionale dello Stato apprestato dal codice Zanardelli. Al punto che attenta dottrina ha parlato di «iper-criminalizzazione» del codice Rocco. Incisivamente, V. Militello, *La riforma dei reati contro lo Stato in Italia*, in *Studi in onore di Mario Romano*, M. Bertolino, L. Eusebi, G. Forti, III, Napoli 2011, 1628.

<sup>36</sup> Si considerino, *ex multis*, la l. 19.7.1894 n. 315 sull'istigazione dei militari a disobbedire alle leggi e sui reati commessi a mezzo della stampa; la l. 26.11.1925 n. 2029 sulla regolarizzazione dell'attività delle associazioni; la l. 24.12.1925 n. 2263 sulle attribuzioni e sulle prerogative del Capo del Governo; la l. 31.1.1926 n. 108 relativa al contrasto al fenomeno del c.d. “fuoriuscitismo”; la l. 25.11.1926 n. 2008 sui provvedimenti per la difesa dello Stato; la l. 9.12.1928 n. 2693 sull'ordinamento e sulle attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo. Si trattava di normative di settore funzionali all'adeguamento della fisionomia costituzionale dello Stato alle mutate condizioni socio-politiche dell'Italia fascista, oltre che votate al perseguimento di finalità rigidamente difensive e di contrasto a fenomeni settari e reazionari.

<sup>37</sup> Si è rilevato che nella materia dei delitti contro la personalità dello Stato la storia del diritto penale presenta le ombre più fosche. È di tale avviso T. Delogu, *L'elemento politico nel codice penale*, in *AP* 1945, 192. Difatti, per

In sostanza, con l'espressione «*Dei delitti contro la personalità dello Stato*», si è inteso indicare lo Stato come entità politica, come espressione sintetica e ordinatore supremo, giuridico e politico della società. Nello stesso tempo, dello Stato si è colta l'unità che scaturisce dalla sua personificazione e dalla sua autonomia sovrana<sup>38</sup>.

Esso non è solo un'istituzione territoriale che si realizza mediante un'organizzazione di poteri, ma è anche un ente che possiede una realtà organica come quella umana, se non superumana: «un gigante che» – per dirla con le parole di Marcello Gallo – «dispiega la sua identità nei rapporti coi giganti suoi pari [...] e nei rapporti con entità organiche che gli sono subordinate»<sup>39</sup>.

3. Alla luce di quanto sinora appurato, si può meglio mettere a fuoco la già anticipata valutazione della scelta terminologica della «*personalità dello Stato*», come bene giuridico di categoria posto all'apice dell'ordinamento penale, quale precipitato culturale di un'elaborazione della scuola di diritto pubblico precedente alla codificazione del 1930 e non quale speculazione dei teorici del regime<sup>40</sup>.

I compilatori del 1930, piuttosto, nell'economia del codice vigente, l'hanno strumentalizzata nei suoi momenti più statocentrici elevandola a “dogma”, per di più concependo lo Stato “antropomorficamente”<sup>41</sup> come ente dotato di personalità autonoma.

L'unità nazionale, fondamento dell'ideologia fascista, trovava, difatti, la sua più classica espressione nello Stato considerato come soggetto. In altre parole, poiché il

---

l'accertamento e il contrasto dei delitti qui in discorso si era creata una speciale attività di polizia politica, estranea agli altri delitti di cui al Libro II: il servizio speciale di investigazione politica operato dagli Uffici di investigazione politica istituiti presso i comandi di legione della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale (M.V.S.N.) con la l. 15.6.1933 n. 693 (artt.1-2) e costituiti da ufficiali, sottufficiali e militi della stessa milizia. Si è ritenuto, difatti, che i delitti in discorso fossero dei “delitti di polizia”, operando la coercizione diretta di polizia per la tutela penale della «*personalità dello Stato*». Su tale aspetto, v. anche V. Manzini, *op. cit.*, 16.

<sup>38</sup> A. Santoro, *Manuale di diritto penale. Parte speciale: Delitti contro lo Stato*, II, Torino 1962, 53.

<sup>39</sup> M. Gallo, *Diritto penale italiano. Appunti di parte speciale: i delitti contro la personalità dello Stato. Lo Stato si racconta*, Torino 2021, 3.

<sup>40</sup> La centralità dello Stato è il *topos* della costruzione del diritto pubblico di fine Ottocento e dei primi del Novecento. È proprio verso il secondo decennio del secolo scorso che, infatti, la riflessione giuspubblicistica italiana sviluppa in senso autoritario talune acquisizioni della scuola giuridica. Sulla c.d. “statualità del diritto” e sulla derivazione giuspubblicistica della teorica della «*personalità dello Stato*» v. F. Colao, *op. cit.*, 285 e bibliografia ivi richiamata. Peraltro, sul piano terminologico la “personalità dello Stato” appare già presente anche nella dottrina penalistica precedente alla promulgazione del codice Rocco. Si vedano sul tema i riferimenti in A. Del Giudice, *Il progetto del nuovo codice penale italiano*, Napoli 1928, 100 ss.; A. Jannitti Piromallo, *Il nuovo codice penale italiano nel progetto preliminare*, Roma 1928, 209; E. Massari, *Le dottrine generali del diritto penale: corso di lezioni universitarie*, Napoli 1930, 54 ss. Ancora prima, v. E. Pessina, *op. cit.*, 3 ss.

<sup>41</sup> Per tale espressione v. M. Romano, *op. cit.*, 150; G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 2.

potere politico intendeva plasmare secondo i suoi fini, anche attraverso la norma penale, sia le fondamentali libertà individuali sia quelle sociali, l'impiego della formula «personalità dello Stato» fu ritenuta idonea allo scopo. I fondamentali interessi politici non appartenevano più all'individuo o alle varie associazioni, intesi nel divenire storico e, quindi, come forze ordinanti di tutto l'ordinamento, ma venivano, invece, attribuiti allo Stato considerato come persona giuridica<sup>42</sup>. Tutto ciò, come è di facile intuizione, contrasta con la realtà del vigente ordinamento giuridico di stampo costituzionale nel quale è sancito, in forma solenne, che è il popolo il titolare degli interessi sovrani (art. 1 Cost.).

Riguardo all'oggettività giuridica dei «delitti contro la personalità dello Stato», autorevole dottrina seppur risalente<sup>43</sup> – a partire dalla considerazione indubitabile che l'idea della “personalità” richiama quella della persona – ha sostenuto che l'*oggetto* di tali delitti si identifica completamente col *soggetto passivo*: l'interesse protetto riguarderebbe la persona dello Stato in sé considerata e cioè le condizioni per le quali lo Stato può esistere e svolgere la sua attività.

Detto diversamente, lo Stato tutelerebbe sé medesimo.

Si tratta di un ordine di idee ben presto avversato con l'argomento secondo cui l'ordinamento non tutela mai le *persone* – siano esse fisiche o giuridiche – in sé stesse, ma i loro *interessi*, i loro beni o un diritto politico del cittadino<sup>44</sup>. L'espressione «delitti contro la personalità dello Stato», pertanto, non va intesa nel senso letterale di «delitti contro la *persona* dello Stato», ma nel senso di «delitti contro gli *interessi politici dello Stato*, cioè contro gli interessi che concernono la vita dello Stato nella sua essenza unitaria»<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Le conseguenze di siffatta concezione non si fecero certo attendere: parecchi interessi individuali di natura economico-sociale o concernenti la vita e l'integrità fisica della persona, o perfino la libertà sessuale, furono considerati dal potere politico attinenti alla «personalità dello Stato»: la violazione di uno di essi, dunque, concretizzava un vero e proprio delitto politico. Segnala tale criticità S. Panagia, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, Padova 1980, 75.

<sup>43</sup> V. Manzini, *op. cit.*, 12-13.

<sup>44</sup> Nella categoria dei «delitti contro la personalità dello Stato» rientrano sia i diritti politici *diretti* sia quelli *indiretti*. Secondo l'opportuna distinzione segnalata da un'attenta dottrina, i primi sono quelli che offendono l'esistenza politica dello Stato nella sua essenza unitaria: vengono tutelati gli *interessi* relativi all'incolumità, all'autonomia, al prestigio e al decoro dello Stato, la cui protezione si ottiene con l'obbligo giuridico di astenersi da atti lesivi per la Repubblica. I delitti politici indiretti, diversamente, offendono i *diritti politici* del cittadino, cioè i diritti pubblici soggettivi inerenti alla formazione della volontà dello Stato, che si concretizzano nell'esercizio di pubblici uffici e nell'adempimento di pubbliche funzioni. Tale distinguo è ben enucleato nella dottrina moderna da L. Galterio, *op. cit.*, 3.

<sup>45</sup> F. Antolisei, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*<sup>15</sup>, I, Milano 2008, 617.

Ammettere che lo Stato possa considerarsi oggetto della tutela penale e soggetto passivo del reato significa, difatti, contrastare con le più elementari esigenze logiche che impongono di distinguere il *soggetto* dall'*oggetto* della tutela penale<sup>46</sup>.

3.1 Successivamente all'avvento della Costituzione della Repubblica, una parte della dottrina penalistica ha tentato di legittimare la persistente validità semantico-esplicativa dell'intitolato in commento con un'opera di salvataggio, a dire il vero, assai difficile da sostenere, attesa l'obsolescenza del valore «personalità dello Stato» e il suo essere non più in linea con il quadro assiologico costituzionale. In alcuni autori, difatti, il riferimento alla citata visione antropomorfa, accentratrice e autoritaria dello Stato-persona è ancora troppo presente, essendo persino disatteso ogni riferimento al fondamento costituzionale del nuovo assetto democratico, quasi che nulla fosse cambiato rispetto al precedente ordinamento di ben altra estrazione<sup>47</sup>.

Tuttavia, tra le recenti indagini, si è condivisibilmente messo in evidenza che, nell'impostazione teorica di tale dottrina, le operazioni di «rifunzionalizzazione» della «personalità dello Stato» si riassumono, in realtà, in una «semplice trasposizione di un

---

<sup>46</sup> S. Panagia, *op. cit.*, 44.

<sup>47</sup> Ci si riferisce a G. Maggiore, *Diritto penale*, cit., 24 ss., il quale nel 1960 asseriva che «lo Stato è una persona sovrana, che si realizza in un ordinamento giuridico» [...] ed «esiste come un'unità spirituale pensante e operante con piena libertà, ossia come una vera e reale personalità morale». Su tale profilo si leggano, altresì, le considerazioni di R. Pannain, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, II, Torino 1957, 10, il quale, negli anni '50, non mancava di asserire che «non può negarsi che la somma e complessità dei fini e degli interessi di un organismo statale si fonde in una entità superiore, nella quale si sublima il contrasto degli appetiti individuali e si compone il contrasto tra il superiore interesse e gli interessi particolaristici, sì che la predetta superiore entità risulta definita e caratterizzata con la sua inconfondibile personalità». Altra dottrina, sul finire degli anni '60 del secolo scorso ha cercato di rivitalizzare la «personalità dello Stato» attraverso il complesso di valori impliciti nell'idea di Nazione quale emerge dal nuovo assetto democratico-repubblicano. Si è, difatti, sostenuto che «riafferme le libertà democratiche nel nostro paese, non si sia peraltro avvertita la necessità di tornare a una configurazione della classe dei delitti contro la personalità interna dello Stato che ripettesse i modelli della precedente legislazione penale ad ispirazione liberale e si sia viceversa ritenuta l'opportunità di conservare disposizioni che, nel diverso clima politico, appaiono idonee a tutelare l'autonomia d'attributi e di funzioni dello Stato che è essenziale nella moderna democrazia». Testualmente, F. Dean, *op. cit.*, 1099. Confermava, infine, negli anni '80 l'indiscutibile vigenza e attualità della personalità giuridica statale di R. Messina, *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato*, Milano 1981, 114. *Contra*, di crisi della personalità statale – specificamente in ambito giuspubblicistico – parlava già Giorgio Ballardore Pallieri il quale, dopo avere riconosciuto l'importanza che ha assunto la teorica della «personalità dello Stato» nella dottrina dello Stato dei primi del Novecento, a partire dagli anni '50 ha rilevato una crisi della categoria in questione (G. Ballardore Pallieri, *op. cit.*, 139 ss., in particolare p. 154, in cui l'A. sosteneva che «la personalità non può avere [...] valore assoluto», non potendo la stessa essere «nemmeno un carattere essenziale del nostro Stato moderno»).

concetto, che nel nuovo assetto costituzionale perde il legame con la realtà istituzionale che ne caratterizzava la *ratio*, rimanendo privo di significato»<sup>48</sup>.

Si tratta, a ben vedere, di un'oggettività giuridica che, nell'attuale ordinamento a base repubblicana, non può legittimamente assurgere a bene giuridico tutelabile.

La nozione di «personalità dello Stato», difatti, risulta totalmente inadeguata per modulare la tutela penale nella varietà di interessi oggi ascrivibili alle collettività di soggetti organizzati nello Stato, alla luce del riconoscimento di formazioni sociali intermedie nelle quali il singolo sviluppa la propria personalità.

Il tentativo di estendere la «personalità dello Stato» – al fine di comprendere una tale varietà di esigenze e di manifestazioni – sarebbe del tutto infondato rispetto a tali formazioni sociali, distinte nel disegno costituzionale rispetto alla sfera statale. Inoltre, una tale estensione accentuerebbe l'astrattezza della «personalità dello Stato» fino a disperderne ogni pregnanza terminologica, pregiudicandone, in tal modo, la funzione di orientare la definizione dei confini della materia regolata<sup>49</sup>.

3.2. Al di là della segnalata totale incompatibilità ontologica del concetto in esame coi dettami democratici dell'ordine repubblicano, la «personalità dello Stato» è stata sottoposta ad aspre censure da parte della dottrina moderna, che la considera un'entità fuorviante.

Dall'impalcatura del Titolo I, difatti, non si rinviene una generica protezione accordata all'assetto politico-istituzionale dello Stato come entità primaria, ma una pluralità di interessi, più specifici e differenziati a seconda delle varie fattispecie incriminatrici che di volta in volta vengono in considerazione.

L'astratto riferimento alla «personalità dello Stato» come bene giuridico di categoria, pertanto, occulta, invece di chiarire, i reali interessi specifici sottesi ai delitti di cui al Titolo I del Libro II, Cp<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Lo ritiene M. Pelissero, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Napoli 2000, 59, cui si rinvia per un'analisi dei tentativi operati dalla dottrina penalistica di adeguamento del bene giuridico «personalità dello Stato» all'ordinamento costituzionale.

<sup>49</sup> Chiaramente, V. Militello, *op. cit.*, 1627.

<sup>50</sup> A. Cadoppi, P. Veneziani, *Introduzione ai delitti contro la personalità dello Stato*, in *Trattato di diritto penale – Parte speciale vol. I: I delitti contro la personalità dello Stato*, A. Manna, M. Papa, S. Canestrari, A. Cadoppi, Torino 2008, 6. Tuttavia, si è sostenuto che nelle intenzioni del Legislatore del 1930 la funzione della nozione di «personalità dello Stato» fosse solo di tipo sistematico-classificatorio. Essa, in altre parole, indica orientativamente il *genus* o la categoria, al cui interno va riferito il bene, o i beni, specificamente e di volta in volta, protetti dalla norma incriminatrice. In tal modo, il bene di categoria «personalità dello Stato» deve essere specificato con riferimento alle singole norme incriminatrici in *singoli* beni capaci di essere tutelati e offesi. È la

Inoltre, il riferimento categoriale alla «personalità dello Stato» – come efficacemente constatato da autorevole dottrina – «si rivela mistificante in rapporto a ciascuna delle funzioni che il bene giuridico può essere chiamato a svolgere, quella sistematico-classificatoria, quella dogmatico-ricostruttiva e quella politico-criminale di fondazione della tutela»<sup>51</sup>.

Com'è noto, secondo la funzione sistematico-classificatoria, le fattispecie si raggruppano in costellazioni unitarie organizzate, come avviene nell'ambito della Parte speciale del Codice in cui le ipotesi criminose sono suddivise in rapporto alla rispettiva oggettività giuridica di genere.

Per di più, in relazione al Titolo I, artificiosa e precaria appare la scissione della «personalità» in «internazionale» e «interna», attesa la soggettività essenzialmente unitaria dello Stato. Semmai, una bipartizione siffatta potrebbe riguardare i rapporti giuridici intrattenuti dallo Stato, i quali avvengono o all'interno dell'ordinamento giuridico o sul piano dell'ordinamento internazionale<sup>52</sup>.

---

tesi sostenuta da G. Marinucci, E. Dolcini, *op. cit.*, 544-545, i quali autorevolmente ritengono che nella dottrina penalistica un modesto riconoscimento a fini interpretativi viene riservato ai beni giuridici di categoria, spesso ritenuti inesatti e fuorvianti. Ciò che rileva ai fini dell'interpretazione della norma incriminatrice è, diversamente, il bene che è espressamente menzionato nel corpo della norma, nella rubrica o nell'intitolo o, ancora, che si lascia ricavare alla luce della specifica attitudine offensiva della condotta tipica. Sfumatamente, su tale profilo, anche A. Pagliaro, *Bene giuridico e interpretazione della legge penale*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Antolisei*, II, Milano 1965, 391 ss., ora in A. Pagliaro, *Il diritto penale fra norma e società. Scritti 1956-2008*, III, Milano 2009, 278.

<sup>51</sup> T. Padovani, *Stato (delitti contro la personalità dello)*, in *ED*, XLIII, 1990, 818; Id., *Diritto penale*<sup>13</sup>, Milano 2023, 104 ss.; G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte generale*<sup>8</sup>, Bologna 2023, 199, i quali sottolineano come nel moderno diritto penale la categoria del bene giuridico, «oltre ad assumere un ruolo costitutivo o fondante della punibilità quale *criterio legislativo di criminalizzazione* e a fungere da criterio ermeneutico in una prospettiva teleologica, assolve un altrettanto importante funzione *dogmatica*. [...]» (corsivi originali).

Il bene giuridico di derivazione liberal-garantista presenta due caratteristiche relative alla sua funzione critico-garantista di limite delle scelte di criminalizzazione del legislatore: la sua preesistenza ontologica rispetto all'attività incriminatrice del Legislatore e alla realtà socio-culturale e la sua sicura «afferrabilità». Il bene giuridico, in altre parole, deve potersi rinvenire nella vita dei consociati e non in qualcosa che il legislatore crea artificialmente quale «prodotto» al momento in cui plasma la fattispecie penale. Assai lucidamente, G. Flora, *Manuale per lo studio della parte speciale del diritto penale*<sup>2</sup>, I, Padova 2001, 63. Come noto, il dibattito sulla funzione «critica» del bene giuridico risulta piuttosto travagliato e, soprattutto negli ultimi anni, ha visto emergere diverse posizioni disincantate o addirittura scettiche: v., per tutti, G. Fiandaca, *Sul bene giuridico. Un consuntivo critico*, Torino 2014, 40 ss. Tuttavia, per una riflessione critica sulla c.d. «crisi del bene giuridico» e sulla crisi della sua lettura costituzionalmente orientata v. ad es. M. Donini, *Teoria del reato. Una introduzione*, Padova 1996, 140 ss.; Id., *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *DPenCont* 2013, 4 ss.; V. Manes, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino 2005, 74 ss. e 129 ss.

<sup>52</sup> Su tali aspetti, si ritornerà più compiutamente *infra*, par. 3.3.

L'ambiguità del bene giuridico di categoria qui in esame emerge anche rispetto alla funzione dogmatico-ricostruttiva. Se, infatti, il postulato indefettibile di ogni concezione che colleghi il fatto di reato a un bene giuridico inteso in senso reale è l'offendibilità del secondo da parte del primo, la «personalità dello Stato» rappresenta non solo un oggetto di tutela sfuggente e immateriale, di natura concettuale-ideale, ma pure un bene insuscettibile di assolvere a quelle nobili funzioni proprie del bene giuridico nella tradizione liberal-garantista<sup>53</sup>. La personalità statale rappresenta, in questo senso, il «congedo definitivo, fattuale dal “dogma” del bene giuridico»<sup>54</sup>. In altri termini, il carattere astratto e pubblicistico delle categorie generali di interessi previsti al Titolo I porta al sostanziale svuotamento della categoria del bene giuridico concretamente e materialmente individuabile, sino a prefigurare un diritto penale avente quale baricentro non l'offesa di un bene o interesse, ma la violazione del dovere di obbedienza alla legge o dell'obbligo di fedeltà allo Stato<sup>55</sup>.

Lo svilimento dell'offesa si coglie nelle strutture tipologiche fondamentali delle fattispecie dell'intitolato, segnatamente nei delitti di attentato, in quelli associativi e di opinione. Vistosa è, infatti, l'assenza degli elementi tipici in grado di agganciare la punibilità a evidenze materiali, oggettivamente offensive di un interesse ben circoscritto<sup>56</sup>: appare arduo reperire, nella quasi totalità delle fattispecie del Titolo I, una reale e tangibile offesa naturalistica alla «personalità dello Stato» per effetto di

---

<sup>53</sup> I beni giuridici che aspirano alla tutela penale debbono essere suscettibili di “concretizzazione”. Si tratta di un'esigenza destinata a riflettersi sul piano della formulazione della fattispecie. Invero, l'esigenza della concretizzazione non può essere intesa con riferimento a una presunta “fisicità” del bene, né si può pensare che la concretizzazione di cui il bene deve essere suscettibile importi la necessità che l'offesa a esso recata s'incorpori interamente, e quindi si esaurisca, «in un substrato fisico-naturalistico, come potrebbe essere nell'omicidio la (cessazione della) attività cerebrale della vittima». In definitiva, la concretizzazione deve essere intesa come un criterio di criminalizzazione che allude, piuttosto, alla necessità che la «“distanza prospettica” tra il comportamento incriminato e l'interesse finale tutelato non sia così ampia da impedire di scorgere quest'ultimo nella concretezza del primo». Tali magistrali considerazioni sono tratte da F. Palazzo, *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in *RIDPP* 1992, 480-481. Sulla problematica della concretizzazione o “fisionomizzazione” dei beni giuridici istituzionali, cfr. G. Marinucci, E. Dolcini, *op. cit.*, 544-545; V. Manes, *op. cit.*, 261.

<sup>54</sup> C.E. Paliero, *Sicurezza dei mercati o mercato delle (in)sicurezze? Prove libere di psicopolitica criminale*, in *Sicurezza e diritto penale*, a cura di M. Donini, M. Pavarini, Bologna 2011, 302, 306. La considerazione riportata, relativa, invero, al bene giuridico «sicurezza» può ben atteggiarsi anche alla «personalità dello Stato».

<sup>55</sup> Per tali rilievi, G. Neppi Modona, *Principio di legalità e giustizia penale nel regime fascista*, in *QuadF*, XXXVI, *Principio di legalità e diritto penale (per Mario Sbriccoli)*, t. II, Milano 2007, 994.

<sup>56</sup> Sul tema, cfr. T. Padovani, *La tipicità inafferrabile. Problemi di struttura obiettiva delle fattispecie di attentato contro la personalità dello Stato*, in *AA.VV.*, *Il delitto politico. Dalla fine dell'Ottocento ai nostri giorni*, Roma 1984, 169 ss.; F. Antolisei, *op. cit.*, 628-629.

concreti atti di aggressione<sup>57</sup>. Difatti, dall'articolato apparato repressivo dell'intitolato in questione solo un ristretto numero di fattispecie incriminatrici è in grado di compromettere il momento più delicato della personalità statale. Si considerino, a questo riguardo, gli artt. 241, 270, 270-bis, 284 e 286 Cp, volti a reprimere rispettivamente gli «attentati contro l'integrità, l'indipendenza e l'unità dello Stato», le «associazioni sovversive», le «associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico», l'«insurrezione armata» e la «guerra civile»: si tratta degli unici casi in cui rilevano condotte che impediscono allo Stato di esprimere la sua "personalità".

In particolare, i delitti di attentato contro la sovranità territoriale e i poteri dello Stato (artt. 241, 284 e 286 Cp) rientrano fra i delitti con cc.dd. "macroeventi", caratterizzati, da un punto di vista fenomenologico, da avvenimenti complessi nel loro svolgimento spazio-temporale e che possono avere una portata storico-epocale: si pensi al passaggio di un territorio dalla sovranità di uno Stato a quella di un altro Stato<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Illustre dottrina ha addotto taluni esempi in cui non si registra una concreta lesione del valore giuridico «personalità dello Stato». Gli attentati agli organi costituzionali minacciano il funzionamento dei vertici dell'apparato politico, ma, di per sé, non mettono affatto in discussione la «personalità dello Stato», che continua ovviamente a sussistere anche se il Presidente della Repubblica o qualsiasi altro organo costituzionale venisse impedito nell'esercizio delle funzioni. Analogamente, tutti i delitti lesivi del segreto politico-militare incidono su un bene che di per sé non afferisce alla «personalità dello Stato» come valore giuridico, ma alla sicurezza nazionale; così come non la riguardano i reati contro gli Stati esteri, quelli di opinione e le fattispecie delittuose focalizzate su sconvolgimenti dei rapporti politici quali l'«attentato alla Costituzione» (art. 283 Cp): in tale ultimo caso, mutare con violenza l'elemento formale costitutivo dello Stato (Costituzione o forma di Governo) non prelude a una menomazione della "personalità", quanto piuttosto alla modifica dei rapporti di potere politico, che la «personalità dello Stato» potrebbe, peraltro, continuare a manifestare, in linea di principio, anche nel nuovo assetto perseguito col comportamento incriminato. Per maggiori sviluppi, v. T. Padovani, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., 10 ss. Peraltro, per quanto qui di interesse, in aggiunta, restringendo il campo al reato di «offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica» (art. 278 Cp) o alle diverse ipotesi di reato in materia di vilipendio (artt. 290, 291, 292 Cp) o di «offesa alla bandiera o ad altro emblema di uno Stato estero» (art. 299 Cp), si segnala che gli interessi specifici di volta in volta presidiati «possono venire "offesi" [...], ma non possono venire "danneggiati" o posti in pericolo». Evidenzia le difficoltà di accertamento empirico dell'esistenza di un danno all'interesse tutelato dalle disposizioni citate anche M. Parodi Giusino, *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, Milano 1990, 296-298.

<sup>58</sup> All'interno dei "macroeventi" si deve compiere una partizione fondamentale tra quelli che risultano *neutri* in quanto l'evento intenzionale in sé non contiene nessuna carica offensiva, essendo nella sostanza leciti se realizzati con determinate modalità (si pensi alla limitazione della sovranità e al mutamento della Costituzione) e quelli che, diversamente, risultano *iperlesivi*, in quanto presentano un connotato offensivo altamente diffuso, se non addirittura devastante per il quadro istituzionale: sono i casi di insurrezione armata e di guerra civile. Per tale inquadramento, v. T. Padovani, *Stato (delitti contro la personalità dello)*, cit., 824; R. Bartoli, *Delitti contro la sicurezza dello Stato*, in *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*<sup>2</sup>, R. Bartoli, M. Pelissero, S. Seminara, Torino 2022, 780.

Più nello specifico, senza volere entrare in profili contenutistici delle disposizioni richiamate, il delitto di attentato di cui all'art. 241 Cp – il più grave dei delitti politici – si segnala in quanto reprime quelle aggressioni tanto violente da causare la disintegrazione dello Stato stesso, compromettendo momenti essenziali della sua sovranità, in specie quelli afferenti l'integrità dell'attuale ordinamento politico e l'inviolabilità fisica del territorio nazionale.

Ancora, si faccia riferimento alle fattispecie di cui agli artt. 284 e 286 Cp: si tratta degli attentati focalizzati a sconvolgere radicalmente l'architettura politico-istituzionale e, pertanto, volti a conseguire risultati di natura "iperlesiva". In entrambi i casi, si presidia la conservazione e l'esistenza stessa dei poteri statuali.

Col primo dei reati ora richiamati si reprimono vigorosamente i moti insurrezionali armati, strutturati e di vaste proporzioni coinvolgenti l'intera popolazione o una ragguardevole parte di questa, volti ad offendere direttamente l'assetto complessivo dello Stato.

Con la fattispecie di «guerra civile», invece, i beni giuridici in gioco vengono presidiati dall'insorgere di un conflitto tra opposte fazioni di cittadini belligeranti, avente notevole estensione e carattere continuativo, in grado cioè di compromettere non solo l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini, ma «la vita stessa dello Stato nell'armonia dei suoi fattori e, quindi, nelle sue condizioni normali ed essenziali di sviluppo»<sup>59</sup>.

Inoltre, i due reati di associazione politica precedentemente indicati (artt. 270 e 270-bis Cp) ipotizzano eventi-scopo dell'associazione la cui realizzazione frustrerebbe l'assetto stesso della soggettività statale. Difatti, tali reati sono volti a tutelare la vita, la conservazione e l'esistenza dello Stato nella sua essenza unitaria nei confronti di aggressioni interne teleologicamente indirizzate a disarticolare violentemente, fino ad annullarli radicalmente, gli ordinamenti economici o sociali dello Stato o l'ordine costituzionale dello stesso.

Dunque, a ben vedere, è solo al ricorrere di tali gravissime fattispecie che può configurarsi un'offesa concreta alla «personalità dello Stato», in grado di comportare un annullamento della stessa.

---

<sup>59</sup> Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto, *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, V, pt. II, Roma 1929, 58.

L'ambiguità del referente di tutela «personalità dello Stato» emerge anche in rapporto alla funzione politico-criminale del bene giuridico<sup>60</sup>. Non può, difatti, essere accolta nel settore dei delitti politici, l'idea che strumenti repressivi forgiati per la salvaguardia di un ordinamento autoritario possano transitare in un regime democratico<sup>61</sup>. La perpetuazione di un simile apparato normativo finisce, quindi, per determinare una situazione di contraddizione permanente nel nuovo ordinamento costituzionale<sup>62</sup>.

In tal senso, allora, in termini politico-criminali, la fondazione della tutela dell'impianto politico-istituzionale dello Stato deve essere congegnata mediante la predisposizione di un diritto penale politico ridimensionato all'insegna del principio di *extrema ratio*, che inquadri le fattispecie all'interno dei principi costituzionali e ne rispetti i rapporti sistematici.

Alla luce di quanto finora emerso, una rivisitazione critica d'insieme del volto attuale dei «delitti contro la personalità dello Stato» rimane un obiettivo politico-criminale ancora attuale, assumendo un ruolo essenziale nel quadro più ampio di un sistema penale rimeditato e conformato ai «rinascenti principi di libertà e democrazia»<sup>63</sup> dell'attuale ordinamento<sup>64</sup>.

L'idea della tutela penale dell'assetto politico-istituzionale dello Stato in quanto unità inscindibile dotata di personalità giuridica deve, pertanto, confrontarsi con la Costituzione della Repubblica.

Come già evidenziato, in essa si attribuisce la sovranità direttamente al popolo – secondo il tenore dell'art. 1 Cost. – e si riduce lo Stato-persona a mero strumento,

---

<sup>60</sup> Radicata, com'è noto, nella possibilità di porsi come parametro di «giudizio esterno» rispetto alle scelte del Legislatore penale. Diffusamente, sul punto, V. Manes, *op. cit.*, 14 e 17.

<sup>61</sup> Si segnala, al riguardo, che V. Manzini, *op. cit.*, 13, forse con una compiaciuta ironia, rilevava che «lo Stato democratico non solo ha mantenuto nel loro complesso le incriminazioni fasciste nella materia in discorso [...], ma ha manifestato altresì la tendenza ad un rigore pari e talvolta maggiore. E ciò ben si comprende: un'arma rimane la stessa, qualunque siano le qualità della persona che con essa vuole difendersi; l'arma strappata al brigante diviene mezzo di difesa per il galantuomo che se ne è impadronito, rimanendo sempre la medesima».

<sup>62</sup> Cfr. T. Padovani, *Stato (delitti contro la personalità dello)*, cit., 819.

<sup>63</sup> G. Leone, *Contro la riforma del codice penale*, in AP 1945, 279.

<sup>64</sup> Molteplici profili del settore dei delitti politici motivano tali esigenze di ripensamento integrale della tutela penale dell'ordine costituzionale della Repubblica, di ordine tanto contenutistico quanto sistematico e terminologico: dalle scelte di incriminazione alle tecniche di strutturazione delle fattispecie; dall'arsenale sanzionatorio impiegato ai relativi livelli edittali; dalle scelte terminologiche e sistematiche relative ai beni in gioco e alle previsioni di tutela fino alla relativa perseguibilità processuale. Indaga tali criticità V. Militello, *op. cit.*, 1626, 1630 ss.

peraltro neppure esclusivo, di esercizio di tale sovranità<sup>65</sup>. Inoltre, pur nella ribadita affermazione dell'unità e indivisibilità dello Stato, si riconoscono le autonomie locali (art. 5 Cost.). Ancora, si ammettono limitazioni di sovranità, alla pari con gli altri Stati, nella prospettiva dello sviluppo di organismi internazionali in grado di assicurare la pace a livello mondiale. In tal senso, si pone il ripudio della guerra come mezzo di offesa e di aggressione alla libertà degli altri popoli, nonché quale mezzo di risoluzione delle controversie internazionali (art. 11 Cost.).

In definitiva, la «personalità dello Stato» non può elevarsi a bene giuridico tutelato, risultando incapace di fare da guida alla selezione di comportamenti criminosi e rappresentando, piuttosto, l'idea di una volontà politica superiore offesa da comportamenti essenzialmente concepiti come sintomi di disobbedienza di antica memoria. Si perpetua, in tal modo, il modello strutturale dell'antico *crimen laesae maiestatis*, cioè di una maestà lesa quale «volontà *superiorem non recognoscens*»<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Da una lettura dei «principi fondamentali» della Costituzione repubblicana di cui agli artt. 1-12 si evince il loro indirizzarsi verso l'utile sociale. In particolare, con essi lo Stato fissa i compiti che intende assumersi nei confronti dei consociati ed elenca le dichiarazioni programmatiche alle quali la sua attività deve uniformarsi. Letti secondo questa chiave, i «principi» rappresentano «doveri» dello Stato e non solamente «poteri» o «facoltà» dello stesso. Lo Stato-persona, in tal modo, sembra destinato a proteggere più che a essere protetto. Sul tema dell'individuo quale limite dello Stato moderno v. R. De Stefano, *Il problema del potere*, Milano 1962, 126 ss.; V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di V.E. Orlando*, I, Padova 1957, 454.

<sup>66</sup> T. Padovani, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., 11.

Nel diritto penale dell'*Ancien Régime* la tutela dell'organizzazione politica statale era ancora assicurata dal *crimen laesae maiestatis*, che sottintendeva una costellazione inafferrabile di ipotesi, aperta e proteiforme, basata sull'identificazione casistica di una pluralità indeterminata di fattispecie e suscettibile di estensioni mutevoli e cangianti. L'unico elemento di raccordo unitario era offerto dalla comune riconduzione all'infedeltà verso il *princeps*, inteso quale «metafora dello Stato» e dal correlativo profilo di disobbedienza alla volontà superiore da questo espressa. Il *crimen laesae maiestatis*, in altre parole, rappresentava il ceppo di origine del diritto penale politico. Per una nitida ed esaustiva ricostruzione storico-giuridica del delitto maiestatico, si rinvia all'insuperata monografia di M. Sbriccoli, *Crimen laesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano 1974, *passim*. V. altresì L. Solidoro Maruotti, *Profili storici del delitto politico*, Napoli 2002, *passim*. In chiave prettamente penalistica, ricostruisce i delitti politici dalla Roma antica alla legislazione fascista pre-codice Rocco A. De Marsico, *I delitti contro lo Stato nella evoluzione del diritto pubblico*, in *Studi di diritto penale*, A. De Marsico, Napoli 1930, 97 ss.

3.3 La sistematica accolta dal vigente codice penale ha recuperato l'antica distinzione tra la sicurezza «esterna» e «interna»<sup>67</sup>, riferendola, tuttavia, al nuovo valore-guida della «personalità dello Stato»<sup>68</sup>.

La «personalità dello Stato» è, in sé stessa, essenzialmente unitaria; tuttavia, il Legislatore del 1930, con scelta assai discutibile, ha ritenuto opportuno distinguere a seconda che la persona giuridica dello Stato avesse interessi di ordine giuridico-internazionale o di ordine giuridico-interno<sup>69</sup>.

In particolare, secondo una concezione tradizionale<sup>70</sup>, i beni o interessi politici dello Stato sono di natura costituzionale o internazionale, a seconda che lo Stato venga considerato nei suoi rapporti interni o in quelli internazionali.

I primi fondano diritti soggettivi pubblici di personalità dello Stato verso i cittadini; gli altri fondano diritti soggettivi internazionali di personalità dello Stato verso gli altri Stati e attengono all'esistenza dello Stato, alla sua proiezione internazionale e all'attività dei suoi organi internazionali<sup>71</sup>.

Ne consegue, aderendo a un'impostazione siffatta, che i più gravi «delitti contro la personalità internazionale dello Stato» aggrediscono direttamente e immediatamente lo Stato, nella sua caratteristica unità, quale soggetto che gode di riconoscimento nell'ambito della società internazionale degli Stati. Diversamente, i «delitti contro la

---

<sup>67</sup> A titolo di esempio, il codice penale per il Ducato di Parma, Piacenza e Guastalla del 1821, ricalcando le orme della tradizione francese, riuniva il diritto penale politico nei due Capi relativi ai «Reati contro la sicurezza esterna dello Stato» e ai «Reati contro la sicurezza interna dello Stato», sotto il Titolo generico dei «Reati contro lo Stato». Inoltre, il codice penale del Granducato di Toscana del 1853 e quello di S.M. il Re di Sardegna adottavano, invece, l'intestazione sintetica dei «Reati contro la sicurezza interna ed esterna dello Stato» e dividevano il Titolo I, Libro II nei tre Capi concernenti i «Reati contro la sicurezza interna dello Stato», i «Reati contro la sicurezza esterna dello Stato» e le «Disposizioni comuni ai capi precedenti». Per una dettagliata indagine sulla tutela penale dello Stato dai codici preunitari alla codificazione del 1930, coi relativi innesti repubblicani, è necessario il rimando a G. Marconi, *op. cit.*, 12 ss.

<sup>68</sup> T. Padovani, *Stato (delitti contro la personalità dello)*, cit., 818.

<sup>69</sup> In tal senso, allora, l'assunto dell'unitarietà della personalità statale sembrava avere il solo scopo di completare il processo di identificazione fra lo Stato e la persona fisica del suo Capo.

<sup>70</sup> V. ad es. U. Conti, *op. cit.*, 611; M. Manfredini, *op. cit.*, 17, 25-26; F. Campolongo, *op. cit.*, 49; V. Sinagra, *La difesa della personalità dello Stato e il concetto di sovranità*, Roma 1936, 17; A. Rocco, *Politica e diritto nelle vecchie e nuove concezioni dello Stato*, in *NAnt*, VI, 1937, 367; G. Sabatini, *Istituzioni di diritto penale*<sup>2</sup>, II, Roma 1937, 35; G. Maggiore, *Diritto penale*, cit., 27 ss.; Id., *Diritto penale totalitario nello Stato totalitario*, *RIDP*, XI, 1939, 144-145; C. Saltelli, E. Romano-Di Falco, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*<sup>2</sup>, III, Torino 1940, 3; D. Pafundi, *Dei delitti contro la personalità dello Stato*, in *AA.VV.*, *I codici penali nel primo decennio di attuazione*, I, Milano 1942, 389, 391; F. Battaglia, *op. cit.*, 6 ss.; S. Ranieri, *Manuale di diritto penale*, II, Padova 1962, 4; A. Santoro, *op. cit.*, 37.

<sup>71</sup> Era la tesi sostenuta dai primi commentatori del codice penale del 1930. Sul punto, v. ad es. C. Saltelli, E. Romano-Di Falco, *op. cit.*, 4.

personalità interna dello Stato» offendono la comunità statale entro i limiti della stessa.

Si riteneva, inoltre, che vi fossero talune figure di carattere “complesso”, in cui l’attacco diretto contro la «personalità internazionale» si risolvesse, necessariamente, in un evento di pericolo o di danno per la sua «personalità interna»<sup>72</sup>.

Nei lavori preparatori del codice penale i codificatori giustificavano l’unità e inscindibilità della personalità e il contestuale accoglimento della bipartizione tra i «delitti contro la personalità *internazionale* dello Stato» e i «delitti contro la personalità *interna* dello Stato», sostenendo che gli interessi politici fondamentali dello Stato, nei quali si riassume la sua personalità, sono di duplice ordine, a seconda che riflettano i suoi rapporti con gli Stati esteri o, in genere con l’estero, o i suoi rapporti interni con i cittadini o in genere con quanti vivono nel suo territorio. Con la precisazione che in tale ottica la distinzione tra personalità di diritto internazionale e personalità di diritto interno non pregiudica la concezione unitaria della «personalità dello Stato», che risulta essenziale e che anzi presupporrebbe la distinzione medesima<sup>73</sup>.

La sistemazione della materia contenuta nel Titolo I, sebbene largamente accettata dalla dottrina penalistica e pubblicistica del tempo, è stata sottoposta dalla dottrina moderna, a partire dal nuovo ordinamento costituzionale, a fondate critiche di ordine classificatorio-interpretativo e descrittivo-sistematico, volte a dimostrare l’inevitabile relatività dello sdoppiamento della personalità statale<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Nella dottrina risalente, di delitti *complessi* – sebbene intesi in maniera atecnica – che ledono o mettono in pericolo contestualmente la personalità *internazionale* e quella *interna* dello Stato (si pensi alla fattispecie di cui all’art. 270 Cp) parla M. Manfredini, *op. cit.*, 26.

<sup>73</sup> La personalità statale non si scinde «in una doppia personalità, una interna e l’altra internazionale, giacché la personalità dello Stato è una sola, sia che la si guardi dal punto di vista del diritto interno, sia che la si guardi dal punto di vista del diritto internazionale». È quanto si riporta nei *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, IV, pt. III, 15-16.

<sup>74</sup> V. ad es. V. Crisafulli, *Il concetto di Stato nel codice penale*, cit., 1330; R. Pannain, *op. cit.*, 11; A. Santoro, *op. cit.*, 54; F. Dean, *op. cit.*, 1100; R. Messina, *op. cit.*, 95, 121; M. Romano, *op. cit.*, 150, 156-157; T. Padovani, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., 9; E. Gallo, E. Musco, *Delitti contro l’ordine costituzionale*, Bologna 1984, 7; L. Galterio, *op. cit.*, 3; M. Pelissero, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, cit., 58 ss., 91; A. Cadoppi, P. Veneziani, *Elementi di diritto penale. Parte speciale. Introduzione e analisi dei titoli*<sup>7</sup>, I, Padova 2023, 87; F. Antolisei, *op. cit.*, 618; A. Cadoppi, P. Veneziani, *Introduzione ai delitti contro la personalità dello Stato*, cit., 6, 16; M. Pelissero, *Reati contro la personalità dello Stato e contro l’ordine pubblico*, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da F. Palazzo, C.E. Paliero, IV, Torino 2010, 4; V. Militello, *op. cit.*, 1631-1632.; G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 3; A. Sereni, *I reati contro la personalità dello Stato*, in *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, a cura di A. Fiorella, Torino 2013, 465.

Ciò, in ogni caso, non ha escluso la sua validità, testimoniata, peraltro, dal Progetto di riforma del codice penale del 1960, che l'ha ribadita, confermando che l'intero complesso di norme congegnate in epoca fascista avrebbe potuto mantenere una sufficiente attitudine a tutelare, nelle nuove condizioni politiche, i rinnovati valori democratici della Nazione<sup>75</sup>.

Si consideri, inoltre, che la partizione dei Capi I e II all'interno del Titolo I risulta contraddittoria e incapace di riflettere la dimensione lesiva delle fattispecie incluse al loro interno.

Non è affatto chiaro, ad esempio, quale criterio abbia ispirato la collocazione – poco congruente – dell'«associazione sovversiva» (art. 270 Cp) o delle «associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico» (art. 270-bis Cp) nel Capo I tra i «delitti contro la personalità internazionale dello Stato», quando il pericolo ipotizzato nelle disposizioni descrive, in verità, un'azione proveniente solo dal territorio dello Stato e diretta alla disarticolazione dell'ordinamento politico-giuridico interno. Le associazioni sovversive o terroristiche, difatti, solo in via mediata toccano gli interessi attinenti alla proiezione internazionale della personalità statale e, quindi, la vita dello Stato nei suoi rapporti esterni con altri Stati.

In aggiunta, si considerino, sempre nella stessa ottica, le fattispecie di «insurrezione armata» (art. 284 Cp), di «devastazione, saccheggio e strage politica» (art. 285 Cp), o, ancora, di «guerra civile» (art. 286 Cp) tipizzate nel Capo II tra «delitti contro la personalità interna dello Stato». Anche in questi casi emergono alcune storture: il fatto potrebbe avere, in relazione alle dimensioni concrete, ripercussioni causali solo sul piano interno o riflettersi anche sui rapporti internazionali con gli altri Stati<sup>76</sup>.

È doveroso osservare, ancora, che molti dei delitti collocati fra i «delitti contro la personalità interna dello Stato» insidiano o danneggiano lo Stato anche nella sua «personalità internazionale».

---

<sup>75</sup> Nel 1956, il guardasigilli Aldo Moro nominò una Commissione ministeriale con il compito di elaborare un disegno di legge che introducesse le riforme al codice penale ritenute più urgenti. Nel 1960 tale progetto fu recepito dal guardasigilli del governo Segni, Guido Gonella, il quale lo presentò al Senato giustificando il lavoro svolto con il fine di voler adeguare il codice penale ai dettami costituzionali. Tuttavia, esso sostanzialmente ripeté l'attuale disciplina dei «delitti contro la personalità interna dello Stato», limitandosi a ritocchi del tutto marginali. Le modifiche che avrebbero dovuto essere apportate al Codice da tale progetto sono riportate in F. Dean, *op. cit.*, 1101.

<sup>76</sup> Cfr. R. Messina, *op. cit.*, 121; E. Gallo, E. Musco, *op. cit.*, 25; M. Pelissero, *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, cit., 4.

Allo stesso modo, alcuni delitti classificati tra quelli contro la «personalità internazionale» dello Stato possono considerarsi, sotto certi aspetti, anche come fatti contrari agli interessi della «personalità interna» dello Stato.

A quest'ultimo proposito, un esempio proviene dagli artt. 242 e 257 Cp, relativi, rispettivamente, al delitto del «cittadino che porta le armi contro lo Stato italiano» e allo «spionaggio politico e militare».

Nella prima ipotesi di reato si reprime la condotta del cittadino che, in spregio dei vincoli che lo legano alla Patria, agisca come nemico armato contro lo Stato italiano. In tal caso, esso compie un'attività in grado di gettare discredito sul volto internazionale dello Stato, ma, contestualmente, contribuisce a porre in pericolo il funzionamento e la vita dello Stato stesso. Nel secondo caso, si punisce il fatto di chi si procuri notizie che «*nell'interesse politico, interno o internazionale, dello Stato, debbono rimanere segrete*».

Peraltro, non risulta agevole distinguere nettamente gli interessi politici internazionali dello Stato dagli interessi politici interni, posta l'unitarietà e inscindibilità della «personalità dello Stato»<sup>77</sup>.

La suddivisione delle fattispecie collocate nei Capi I e II, infatti, è meno netta di quanto appare e, conseguentemente, la classificazione operata dai codificatori tende ad annullarsi. Invero, la contaminazione tra tali interessi è, in parte, inevitabile, sussistendo tra le categorie della «personalità internazionale» e della «personalità interna» dello Stato numerosi canali di interconnessione. In buona sostanza, tutti i fatti tipizzati nelle disposizioni del Capo I mettono in pericolo la sicurezza dello Stato sul piano internazionale, oltre che, di riflesso, sul piano interno<sup>78</sup>.

Inoltre, non è dato riscontrare un rapporto di genere a specie fra le denominazioni dell'intero Titolo e le sue partizioni dei Capi III e IV, dedicati l'uno ai diritti politici del cittadino, l'altro agli Stati esteri e rispettivi Capi e rappresentanti. Né le previsioni

---

<sup>77</sup> Anche la più risalente «sicurezza dello Stato» era unica e inscindibile, come rilevavano i commentatori del codice penale del 1889 e, ancora prima, nel 1866, la Commissione per la formazione del codice penale. Nelle relazioni sui progetti del 1874 e del 1887 si leggeva, difatti, che la distinzione tra «delitti contro la sicurezza esterna» e «delitti contro la sicurezza interna» dello Stato doveva essere abbandonata poiché non rispondente alle esigenze di una logica classificazione e priva di fondamento razionale in quanto proveniente da una confusione tra le cause e gli effetti di tali delitti. Infatti, le cause ben avrebbero potuto essere esterne, ma gli effetti sarebbero potuti ricadere sulla condizione interna dello Stato. Inoltre, tale denominazione non sembrava idonea ad abbracciare tutti i fatti contemplati nel Titolo I, Libro II del codice del 1889: si pensi al delitto di vilipendio del Senato o della Camera (art. 123 Cp). Per tali obiezioni, v. L. Majno, *op. cit.*, 4; E. Florian, *op. cit.*, 173.

<sup>78</sup> R. Messina, *op. cit.*, 122-123.

contenute nel Capo V risultano prive di frizioni con l'insieme: esemplari appaiono i problematici rapporti fra i reati associativi ivi collocati (artt. 304-306 Cp) e quelli, invece, tipizzati al Capo I (artt. 270-274 Cp).

Per di più, appare incoerente con la stessa ideologia totalitaria del ventennio scindere l'unità dello Stato-persona, quando distinguibili sono, invece, i rapporti di diritto intrattenuti, a seconda che riguardino le istituzioni costituzionali interne ovvero le relazioni internazionali. Più correttamente, sarebbe il caso, quindi, di distinguere tra rapporti giuridici interni facenti capo allo Stato, regolati dal diritto interno, e rapporti giuridici esterni, regolati dal diritto internazionale<sup>79</sup>.

La personalità giuridica dello Stato, allora, è comprensiva di tutte le sue attività: sia di quelle che si svolgono sul piano pubblicistico in posizione di supremazia rispetto ai singoli, sia delle altre adempiute in posizione di parità con gli altri Stati nel campo internazionale.

Tuttavia, la distinzione tra le due personalità, tanto arbitraria sul piano teorico, potrebbe conservare – secondo taluna dottrina – una sua validità classificatoria *solo* se si prende atto che la *ratio legis* sia stata quella di specificare ulteriormente l'oggetto della tutela normativa, identificando due interessi prevalenti<sup>80</sup>.

4. Com'è noto, esauritasi la temperie autoritaria, nonostante la distanza culturale della dottrina penalistica del dopoguerra al retaggio ideologico fascista, non ha fatto seguito un'opera di radicale rimediazione legislativa dell'architettura securitaria di cui al Titolo I da parte del Legislatore repubblicano. Difatti, nella struttura della Parte speciale del Codice, è rimasta inalterata l'accentuata concezione statalistico-pubblicistica – anziché personalistico-individualistica accolta dalla Costituzione del 1948 – degli interessi presidiati.

Nello svolgimento dei vari titoli, pertanto, emerge imperiosamente la preminenza della difesa dello Stato sull'individuo, in cui si scorge l'esatto ribaltamento di uno dei pilastri della tradizione liberale e, cioè, il primato della persona.

---

<sup>79</sup> T. Padovani, *Bene giuridico e delitti politici*, cit., 9; G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 3.

<sup>80</sup> L. Galterio, *op. cit.*, 3-4. In argomento, E. Gallo, E. Musco, *op. cit.*, 7, i quali ritengono che la personalità giuridica dello Stato sia essenzialmente unitaria, per cui i codificatori, obbligati dall'affermata distinzione, hanno finito per trovarsi costretti a scelte di collocazione risultate insoddisfacenti, anche tenendo conto del principio di prevalenza dell'uno e dell'altro interesse.

4.1 Nel rapporto tra beni personali e beni superindividuali, il rovesciamento della prospettiva assiologica di matrice illuministica si compie nel subordinare la persona agli interessi statuali. Impossibile, quindi, non riscontrare nelle scelte classificatorie operate dai codificatori del 1930 il “marchio di fabbrica” dell’ideologia totalitaria del tempo<sup>81</sup>.

Nella successione dei Titoli del Libro II, gli interessi tutelati sono ordinati secondo una linea c.d. di “progressione discendente”<sup>82</sup> come criterio distributivo che, muovendo dai «delitti contro la personalità dello Stato», di cui al Titolo I, giunge ai «delitti contro la persona», codificati al Titolo XII, per chiudersi coi «delitti contro il patrimonio» al Titolo XIII: in sostanza, si muove dai delitti offensivi di beni pubblici di tipo istituzionale a quelli privati, collocando al vertice della codificazione gli interessi attinenti alle funzioni sovrane secondo l’ordine «personalità dello Stato», «pubblica amministrazione» e «amministrazione della giustizia».

Alla protezione dello Stato-persona segue la tutela dello Stato-apparato ossia della pubblica amministrazione, dell’amministrazione della giustizia e della pubblica sicurezza, rapportata all’ordine pubblico: si tratta di un manifesto securitario che riunisce i tratti dello Stato etico con il carattere illiberale di una sicurezza potestativa e autopoietica, costruita per tutelare l’ente statale e gestita dagli apparati stessi dello Stato<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> L’espressione è ripresa da G. Flora, *op. cit.*, 65-66.

<sup>82</sup> Quello della progressione discendente è un modello assai diffuso e vanta una cospicua tradizione storica, quanto meno a partire dalla viennese *Constitutio criminalis Theresiana* del 1768; una tradizione che appare saldamente attestata anche nella esperienza legislativa italiana del codice Zanardelli del 1889, primo codice penale dell’Italia unita. Esso seguiva tale modello sulla scia di tutti i codici preunitari, ma al Titolo I relativo ai «delitti contro la sicurezza dello Stato» (distinti in «delitti contro la Patria», «delitti contro i Poteri dello Stato», «delitti contro gli Stati esteri e i loro Capi e rappresentanti» e «disposizioni comuni ai capi precedenti») seguiva il Titolo II «Dei delitti contro la libertà» (nel quale erano compresi i «delitti contro le libertà politiche», i «delitti contro la libertà dei culti», i «delitti contro la libertà individuale», i «delitti contro l’inviolabilità del domicilio», i «delitti contro l’inviolabilità dei segreti» e i «delitti contro la libertà del lavoro»). Nel codice del 1889, si veniva a creare, in tal modo, un binomio inscindibile tra sovranità dello Stato e libertà dei cittadini, dove la tutela del primo risultava il presupposto imprescindibile per la tutela delle libertà dei secondi. La scelta di posizionare un diritto individuale di libertà nell’ambito di beni giuridici di carattere pubblicistico rappresentava una soluzione di compromesso che non poteva essere accettata dal legislatore fascista del 1930 che, nell’apprestare una granitica tutela penale dell’assetto politico-istituzionale dello Stato, degradò gli interessi degli individui alla fine della progressione discendente, facendola rin vigorire. *Funditus*, T. Padovani, L. Stortoni, *Diritto penale e fattispecie criminose*, Bologna 2006, 51-52; A. Cadoppi, P. Veneziani, *Elementi di diritto penale*, cit., 35 ss.

<sup>83</sup> La mappatura monocromatica dei beni pubblico-statali fotografa, d’altra parte, il sistema di potere dello Stato autoritario, a guardia dei gangli organizzativi e delle ramificazioni delle strutture burocratico-amministrative dello Stato e vigilante sull’ordine pubblico. Tutto ciò rispecchia i criteri assiologici fascisti che il legislatore repubblicano non ha inteso novellare sulla scorta del radicale stravolgimento socio-politico: la anticipazione delle soglie di punibilità previste nella Parte speciale del codice Rocco non è votata alla protezione di diritti

Tra i due poli rappresentati dai beni pubblici e da quelli privati trovano collocazione una serie di beni collettivi e sociali (quali «incolumità pubblica», «fede pubblica» ed «economia pubblica»). Il criterio ordinatorio della Parte speciale del codice penale esprime, dunque, il primato dei beni giuridici superindividuali e, ad un tempo, una visione autoritaria degli obiettivi di tutela penale che risulta difficilmente conciliabile con la scala dei valori sanciti nella Costituzione della Repubblica, dove, anche sotto il profilo sistematico, primeggiano invece i beni personali, affermati significativamente nella parte prima relativa ai principi fondamentali.

La scelta ideologica di collocare le disposizioni del delitto penale politico al vertice della Parte speciale presuppone l'idea che sia questo settore a costituire la fonte di ogni altra tutela, col rischio di ridurre la tutela della persona a una sorta di fascia residuale, ove si raccoglie tutto ciò che sfugge alla «cerniera compiuta dal setaccio "pubblico"»<sup>84</sup>.

La precedenza gerarchica degli interessi pubblici su quelli privati e la massima valorizzazione dello Stato ha contribuito a fondare diverse opzioni di Parte speciale, che hanno differenziato il codice del 1930 da quello del 1889; si pensi, fra le tante, alla particolare cura dedicata alla costruzione capillare e organica delle figure dei reati associativi, volte a colpire prima di tutto le associazioni politiche e caratterizzate da una esponenziale retrocessione della soglia di rilevanza punibile; all'inserimento nel Titolo I, Capo III, degli «attentati contro i diritti politici del cittadino» ex art. 294 Cp a testimonianza del mutamento della concezione dei rapporti fra cittadino e Stato<sup>85</sup>; ancora, si consideri la predisposizione di una cospicua serie di misure di stampo smaccatamente autoritario<sup>86</sup> che eludono le regole garantistiche contenute nella Parte generale dello stesso codice Rocco.

---

individuali, ma di funzioni e apparati pubblici. Tale aspetto è bene messo in evidenza da F. Forzati, *La sicurezza fra diritto penale e potere punitivo*, Napoli 2020, 342.

<sup>84</sup> In tal senso, limpidamente, T. Padovani, L. Stortoni, *op. cit.*, 51-52.

<sup>85</sup> Dalla collocazione sistematica di tale disposizione si ricava che l'interesse alla piena esplicazione della «personalità dello Stato» viene a coincidere con l'interesse del singolo cittadino al libero esercizio dei propri diritti politici. Tale esercizio risulta penalmente tutelato indirettamente per riflesso della tutela accordata all'interesse statale. In altre parole, la tutela penale dei diritti politici del cittadino, nell'architettura del codice del 1930, deve intendersi stabilita prevalentemente nell'interesse dello Stato e per accrescere la personalità giuridica di questo. In materia, cfr. V. Crisafulli, *Il concetto di Stato nel codice penale*, in *RP* 1935, 1333-1334. Giustifica la collocazione sistematica dell'art. 294 c.p. U. Conti, *I delitti contro la personalità dello Stato nel nuovo codice penale*, in *RP* 1931, 615. Per un'accurata ricostruzione del disposto ex art. 294 Cp, cfr., su tutti, L. Durigato, *L'art. 294 c.p.: un'ipotesi di tutela del diritto politico*, Padova 1983, 7 ss.

<sup>86</sup> Quanto alle specificità delle tecniche di tutela apprestate nel contesto dei «delitti contro la personalità dello Stato», può rilevarsi come l'intervento penale si focalizzi non sulla produzione di un evento di danno per l'assetto dei poteri democratici, ma su fatti prodromici in funzione anticipatoria della tutela. Nella materia dei delitti politici, il bene giuridico tende ad allontanarsi dal fatto tipico per collocarsi sullo sfondo un po' sbiadito dello

4.2 Al di là dei segnalati profili problematici della «personalità dello Stato» sollevati da un punto di vista concettuale e sistematico, il vero problema di fondo consiste nello stabilire fino a che punto l'attuale sistema dei delitti politici sia compatibile col nuovo assetto dei valori di derivazione costituzionale.

Di certo, la Costituzione della Repubblica, che oggi fissa i cardini della convivenza politica, sociale ed economica, poggia su un assetto politico-ideologico dello Stato nettamente antitetico rispetto a quello dello Stato autoritario: all'autorità dello Stato si contrappone, nella Carta costituzionale, la preminenza dei valori della persona umana e del principio personalista<sup>87</sup>, ispiratore del nostro ordinamento e di quello sovranazionale<sup>88</sup>. Il principio personalista trova solenne consacrazione nell'art. 2 Cost. ed esprime l'indiscussa primazia dell'uomo sull'ordinamento statale. Esso «ispira la Carta costituzionale e [...] pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana»<sup>89</sup> in ogni settore in cui essi svolgono la propria personalità.

---

scopo della tutela. Nel codice Rocco, alla disciplina ex art. 115 Cp, che assume un ruolo essenziale nell'individuazione dell'inizio di attività punibile, derogano alcune fattispecie comprese nel Titolo in esame, che elevano l'istigazione e l'accordo, non seguiti dalla commissione del reato, a fattispecie autonome. L'impronta autoritaria nella Parte speciale del Codice è ben visibile attraverso la dilatazione dei reati di associazione politica e delle figure di attentato, la moltiplicazione dei delitti di opinione e la creazione di fattispecie con una impronta marcatamente soggettivante, atte a identificare ben più tipologie normative di autore – gli oppositori al regime – che a reprimere condotte materialmente individuate. Peraltro, si segnala che i codificatori – in relazione ai delitti di attentato, ai delitti associativi e ai delitti contro i segreti di Stato – raramente hanno adottato norme a condotta vincolata, prescegliendo il richiamo indeterminato di eventi intrisi di complesse valutazioni normative. Ancora, tra i connotati tipici del diritto penale politico di derivazione codicistica si ricordano: a) l'utilizzo di elementi normativi e di valore che confluiscono nella struttura delle disposizioni; b) l'ampliamento della nozione di tentativo punibile; c) il ricorso a figure di pericolo presunto e di ipotesi di responsabilità oggettiva; d) il vistoso innalzamento dei massimi e dei minimi edittali; e) la frequente previsione della pena di morte, sostituita oggi dall'ergastolo; f) l'utilizzazione in chiave repressiva delle misure di sicurezza, attraverso la tecnica della presunzione di pericolosità e il frequente ricorso a misure extragiudiziali. Tali connotati del diritto penale politico di marca fascista denunciano la volontà di attribuire ai nuovi reati una connotazione essenzialmente soggettiva, volta a incriminare anche meri atteggiamenti sintomatici di una volontà ribelle al “nuovo” ordine politico-istituzionale.

<sup>87</sup> Sul quale, esemplificativamente, v. A. Barbera, sub art. 2 Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1975, 50 ss.; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, 53 ss.; P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*<sup>4</sup>, Torino 2017, 179 ss.; M. Fioravanti, *Costituzione italiana: art. 2*, Roma 2017, 58 ss.

<sup>88</sup> Sulla rilevanza della persona umana e sulla sua protezione nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale penale e del diritto umanitario v. l'accurata ricostruzione di C. Focarelli, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna 2013.

<sup>89</sup> Corte cost., 29.4.1999 n. 167, cons. in dir. n. 6, in *GCos* 1999, 1607 ss.

L'art. 2 Cost., quindi, identifica nella persona umana il «valore-base del sistema positivo»<sup>90</sup>. Se lo Stato fascista pretendeva di risolvere autoritativamente i rapporti Stato-cittadino, lo Stato repubblicano esalta, di contro, l'autonomia della persona, ammette il pluralismo ideologico e pone a sé stesso limiti invalicabili a garanzia dei diritti individuali.

A partire da siffatto diverso contesto politico-istituzionale, muta anche l'angolazione della tutela penale: lo Stato, nell'ottica repubblicana, va protetto non più nella sua astratta personificazione ideale, bensì con riguardo alle condizioni che ne garantiscono la sopravvivenza. Detto in altri termini, il quadro costituzionale sopravvenuto alla caduta del fascismo è orientato non già verso il primato esclusivo dell'autorità dello Stato-persona, ma dello Stato-comunità, inteso come «il complesso organizzativo di alcuni soggetti cui lo Stato riconosce un potere autonomo, in quanto espressione diretta degli organismi sociali all'interno della comunità»<sup>91</sup>; si uniforma non alla totalità indistinta della persona dello Stato, ma alla comprensività articolata della comunità politica; dà vita a un ordinamento basato non sul principio di subordinazione gerarchica e di funzionalizzazione dei diritti alle esigenze dell'apparato statale, ma sul riconoscimento dei diritti politici soggettivi, sulla tutela e sulla promozione delle formazioni politiche e sociali in cui si esplica la personalità umana.

Difatti, la Costituzione repubblicana, stabilendo all'art. 2 che «*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*», rappresenta «la chiave di volta dell'intero sistema costituzionale» e «il principio che consente di risolvere dialetticamente tutte le antinomie»<sup>92</sup>.

In tal modo, la centralità del principio personalista<sup>93</sup> deve riflettersi sul modulo organizzativo della Parte speciale, collocando al vertice la tutela della persona con la

---

<sup>90</sup> G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano 1967, 304.

<sup>91</sup> P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*<sup>16</sup>, Milano 2017, 7. Per una valorizzazione dello Stato-comunità nel quadro dei delitti politici v. M. Romano, *op. cit.*, 161.

<sup>92</sup> V. Crisafulli, *Lo spirito della Costituzione*, in AA.VV., *Discorsi e scritti sulla Costituzione*, I, Milano 1958, 104.

<sup>93</sup> Il principio personalista ha una natura e un'efficacia giuridico-normativa duplice. Per un verso, esso è desumibile dall'ordinamento – segnatamente dalle norme costituzionali quale principio generale – e, per un altro verso, esso influenza l'attività di produzione normativa, legislativa o giurisprudenziale. Secondo la concezione personalistica, la centralità della persona costituisce nella gerarchia di valori quali la dignità, la conservazione e lo sviluppo della persona umana, nella sua duplice dimensione individuale e sociale, il fine primario e ultimo

previsione di fattispecie incriminatrici mediante le quali si realizza la tutela dei beni coesenziali all'esistenza della stessa, della sua libertà e della sua dignità, o funzionali alla manifestazione o all'esplicazione delle sue primarie esigenze. Dalla disposizione di matrice costituzionale discende, inoltre, che le formazioni sociali sono concepite come strumenti non di soffocamento, bensì di valorizzazione della personalità individuale, quale punto di irradiazione dell'intero ordine costituzionale.

Ulteriore testimonianza immediata e specifica del principio personalista è l'art. 3 Cost. dove al suo capoverso non solo viene escluso che l'individuo possa essere strumentalizzato per il "bene" dello Stato, ma si afferma che quest'ultimo deve farsi strumento attivo per assicurare il «pieno sviluppo della persona umana».

Sulla scorta di tali considerazioni, si enuclea, pertanto, sul piano penalistico il criterio della c.d. "progressione ascendente"<sup>94</sup>, che procede dai beni della persona a quelli superindividuali.

È lo stesso "edificio" costituzionale – recependo una visione antropocentrica – che postula, pertanto, la progressione ascendente dei beni giuridici<sup>95</sup>.

---

dell'ordinamento giuridico. A tal riguardo, autorevolmente, F. Mantovani, *Persona (delitti contro la)*, in *ED, Annali II* 2008, 842.

L'intera Carta repubblicana costituisce un inno alla persona, ai suoi diritti fondamentali e alla sua dignità. Il c.d. "principio personalista", in realtà, non è paragonabile agli altri dogmi che, allo stesso modo, si pongono a fondamento dell'ordine repubblicano; semmai, è il principio, come ciò che sta all'inizio e, a un tempo, alla fine del percorso costituzionale che con esso si apre e in esso circolarmente si chiude, perfezionandosi e da sé medesimo giustificandosi. In chiave costituzionalistica, cfr. A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it* 2013, 3, 27.

<sup>94</sup> La progressione ascendente trova accoglimento in numerosi codici penali recentemente emanati in ordinamenti democratici. Si pensi, a tal proposito, al codice penale spagnolo del 1995, al codice penale portoghese del 1995, al codice penale francese del 1992-1994, al codice penale di San Marino del 1974, al codice penale sloveno del 1995, al codice penale croato del 1997, al progetto di codice penale inglese del 1989 e al codice penale della Federazione Russa del 1996. Tali riferimenti comparatistici in A. Cadoppi, P. Veneziani, *Elementi di diritto penale*, cit., p. 44.

<sup>95</sup> In linea generale, e secondo una lettura costituzionalmente orientata dei beni giuridici collettivi, tutti i reati offendono la persona, giacché anche quelli posti a presidio di beni istituzionali come la «personalità dello Stato», la «pubblica amministrazione» e l'«amministrazione della giustizia» risultano volti a una tutela almeno mediata della persona, assunta come punto di riferimento finale. In tale contesto, superata quella concezione più restrittiva, per la quale sarebbero beni giuridici tutelabili penalmente solo gli interessi individuali e non i beni giuridici universali (al riguardo, v. W. Hassemer, *Grundlinien einer personalen Rechtsgutlehre*, in *Jenseits des Funktionalismus. Arthur Kaufmann zum 65. Geburtstag*, Hrsg L. Philipps, G. Scholler, Heidelberg 1989, 85 ss., 90 ss.), secondo un più moderno e diffuso filone dottrinale, nella concezione "personalistica" del bene giuridico, la prospettiva di tutela penale di beni sovraindividuali si legittima sulla base di una loro strumentalità rispetto alla tutela di fondamentali esigenze di dignità, conservazione e sviluppo della personalità umana nella duplice dimensione individuale e sociale. Sul punto, per un chiaro quadro sintetico, cfr. G. De Vero, *op. cit.*, 131. Secondo una accezione ancora meno "forte", la legittimità della tutela dei beni sovraindividuali viene a fondarsi in negativo, nel senso che non può essere in antitesi con la tutela di beni della persona umana: in tal senso, ad es., F. Mantovani, *Diritto penale*<sup>11</sup>, 2020, 212. Un lucido accenno alle principali concezioni personalistiche degli

La persona umana, collocandosi al centro dell'ordinamento giuridico, non potrà mai essere degradata a strumento utile per la realizzazione di interessi che si qualificano "superiori" in funzione di una totalizzante ragion di Stato<sup>96</sup>. È quanto, invece, avvenuto con la codificazione del 1930 che, aderendo al principio utilitaristico, ha portato a una forte strumentalizzazione dell'individuo<sup>97</sup>.

Alla luce del quadro ricostruito, inevitabile risulta, *de iure condendo*, una nuova sistematica dello svolgimento dei vari Titoli del codice penale, declinata in termini personalistici. Questa richiede, anzitutto, una consacrazione, anche a livello codicistico, della centralità della persona umana nell'ordinamento giuridico. Dalla centralità della persona nell'universo codicistico, si impone la centralità dei delitti contro la persona, attraverso un modello classificatorio capovolto rispetto a quello utilitaristico-statalista apprestato dal vigente codice penale.

Su tale lunghezza d'onda si è mosso il Progetto Pagliaro del 1991<sup>98</sup> per l'emanazione di un nuovo codice penale più aderente ai principi costituzionali, in cui l'ordine delle incriminazioni è stato profondamente innovato rispetto al codice Rocco, secondo una prospettiva nella quale il punto di riferimento è appunto la persona umana e non la persona dello Stato.

In esso la sistematica e il contenuto della categoria dei reati contro la persona sono stati ricostruiti dai compilatori del Progetto Pagliaro in base al principio personalista, il quale, «sancendo il primato, nella gerarchia dei valori, dei beni fondamentali della persona come beni-fine e degradando gli altri beni extra-personali a beni-mezzo per la

---

interessi tutelati in F. Palazzo, *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, cit., 466 ss. Contrari a una «visione monistica del bene giuridico», che imporrebbe di rinunciare alla tutela degli interessi collettivi quando non siano funzionali a interessi individuali, G. Marinucci, E. Dolcini, *op. cit.*, 553-554.

<sup>96</sup> F. Palazzo, *Persona (delitti contro la)*, in *ED*, XXXIII, 1983, 297-298.

<sup>97</sup> Il principio utilitaristico si fonda sulla concezione dell'"uomo-cosa", dell'"uomo-massa" e dell'"uomo-mezzo", che ha come corollari la più ampia disponibilità e strumentalizzazione extra-personale dell'essere umano. Nitidamente, F. Mantovani, *Persona (delitti contro la)*, cit., 841.

<sup>98</sup> Nel 1988 il Prof. Giuliano Vassalli, allora Ministro di Grazia e Giustizia, che si era distinto nel dopoguerra quale eminente protagonista del movimento riformatore, nominò una Commissione per la riforma del codice penale, presieduta dal Prof. Antonio Pagliaro, che rese i suoi lavori nel 1991 (riguardanti sia la Parte generale che la Parte speciale). La ristretta Commissione di studiosi era composta dai professori A. Pagliaro, F. Bricola, F. Mantovani, T. Padovani, A. Fiorella e R. Latagliata. Il Progetto ebbe il merito di delineare una visione organica di un nuovo codice penale, che ha rappresentato un riferimento per molte riforme realizzate successivamente, nonché un elemento di confronto essenziale per ogni altro posteriore progetto di riforma. Per una chiara illustrazione dei contenuti di tale Progetto si rinvia a A. Pagliaro, *Principi di diritto penale. Parte generale*<sup>9</sup>, a cura di V. Militello, M. Parodi Giusino, A. Spina, Milano 2020, 88 ss. Il testo del Progetto e la relazione che lo accompagna possono leggersi in M. Pisani (a cura di), *Per un nuovo codice penale. Schema di disegno di legge-delega al Governo*, Padova 1993, 10 ss.

salvaguardia e lo sviluppo della personalità umana», ha previsto «la collocazione di tali reati in apertura della Parte speciale, capovolgendo la sistematica utilitaristico-statalistica del codice del 1930»<sup>99</sup>.

In altre parole, in tale progetto di codificazione si esordisce dalla tutela dei beni della persona, protetti in sé e nelle formazioni sociali, per passare poi a quelli delle Istituzioni repubblicane: dai «reati contro la persona», di cui al Libro I, si giunge ai «reati contro la Repubblica», di cui al Libro IV<sup>100</sup> in cui i reati politici risultano configurati richiedendo insieme lo scopo politico e l'uso di mezzi intrinsecamente illeciti.

5. Tenuto conto del quadro normativo sin qui delineato, appare necessario effettuare qualche considerazione relativa alla prospettazione dell'«ordine costituzionale» come nuovo referente di tutela nella materia qui considerata.

Per assolvere tale arduo compito, in primo luogo, deve ricostruirsi il contenuto di tale termine.

Anzitutto, la nozione «delitti contro l'ordine costituzionale» è apparsa per la prima volta in una fondamentale opera degli anni '80 nella quale l'ordine costituzionale è stato inteso, forse sbrigativamente, come l'insieme «dei principi fondamentali che nella Carta costituzionale servono a definire la struttura e la natura dello Stato»<sup>101</sup>.

La categoria qui oggetto di analisi, peraltro, è stata recepita dal già menzionato Progetto Pagliaro, ove è stata elevata a oggetto generico del Titolo I «Dei reati contro l'ordine costituzionale» del Libro IV «Dei reati contro la Repubblica» del Progetto del 1991, e al contempo definita – anche in tal caso fuggacemente – come «l'insieme delle

---

<sup>99</sup> Parole riprese dal testo dello *Schema di disegno di legge-delega al Governo*, cit., p. 41.

<sup>100</sup> Il Libro IV della Parte speciale del Progetto ha per oggetto i «reati contro la Repubblica», suddivisi in tre Titoli: «Dei reati contro l'ordine costituzionale», «Dei reati contro la giurisdizione» e «Dei reati contro la pubblica amministrazione». Il Titolo I, a sua volta, consta di cinque Capi così congegnati: Capo I «Dei reati contro l'ordinamento democratico della Repubblica»; Capo II «Dei reati contro gli organi costituzionali»; Capo III «Dei reati contro la sicurezza della Repubblica e le relazioni internazionali»; Capo IV «Dei reati di associazione»; Capo V «Disposizioni comuni».

<sup>101</sup> Ci si riferisce al testo di E. Gallo, E. Musco, *op. cit.* Gli A., nel quadro di una lettura reinterpretativa dei delitti politici, hanno segnalato la totale inadeguatezza del *corpus iuris* ex Titolo I in rapporto all'assetto della Repubblica democratica che si fonda su di una Costituzione liberale e pluralistica a tendenza solidaristica. Da qui, la necessità di congegnare una difesa della Repubblica italiana compatibile con la fisionomia costituzionale dell'ordinamento, così come emergente dalla Carta costituzionale e dalle altre norme costituzionali che lo caratterizzano. Per la definizione riportata e per tali rilievi, v., specificamente, 12, 42.

regole politiche basilari, sancite dalla Costituzione, su cui si fonda la Repubblica italiana»<sup>102</sup>.

Ulteriori – e a nostro avviso più puntuali – riscontri del concetto di ordine costituzionale, funzionali a delineare una proposta *de iure condendo*, possono rinvenirsi nella disciplina del segreto di Stato, anche alla luce di alcune rilevanti statuizioni della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione. Lungo questa linea d'indagine, considereremo, anzitutto, la prima giurisprudenza costituzionale in materia di segreto politico-militare, per poi soffermarci sulla l. 801/1977 («Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato») e sulla l. 124/2007 («Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto»), cercando, infine, di valorizzare alcune indicazioni ricavabili dai più recenti arresti giurisprudenziali in materia di segreto di Stato.

5.1 Per definire con maggiore precisione la nozione qui considerata deve richiamarsi, anzitutto, il formante giurisprudenziale costituzionale consolidatosi con riferimento alla materia della tutela penale del segreto politico-militare, i cui principi sono stati recepiti dapprima dalla l. 801/1977 e, trent'anni dopo, dalla l. 124/2007<sup>103</sup>.

È stata la Corte costituzionale, con le sentenze 6.4.1976 n. 82<sup>104</sup> e 24.5.1977 n. 86<sup>105</sup>, aventi a oggetto la legittimità costituzionale dell'istituto del segreto politico-militare di cui agli artt. 342 e 352 del previgente codice di procedura penale del 1930, a riferire il bene sovraindividuale “sicurezza nazionale” all'esistenza stessa della comunità giuridicamente organizzata nella forma dello Stato, con una chiara collocazione degli interessi giuridici coinvolti: la sicurezza nazionale è stata posta, difatti, su un piano di primazia assoluta rispetto ad altri beni giuridici, prevalendo persino sulla giurisdizione<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> Testo dello *Schema di disegno di legge-delega al Governo*, cit., p. 61.

<sup>103</sup> Molte tra le disposizioni contenute nelle due leggi sul segreto di Stato menzionate costituiscono l'applicazione di principi originariamente enunciati dalla Corte costituzionale. Ne è riprova la circostanza che è molto comune la tesi nella dottrina italiana secondo la quale «l'istituto del segreto di Stato, nella storia del diritto dell'Italia repubblicana, è stato scritto dalla Corte costituzionale più che dal legislatore». È di tale condivisibile avviso I.F. Caramazza, *Il segreto di Stato: atto III. Con la risoluzione dei sei conflitti di attribuzione la Corte costituzionale completa la relativa disciplina [Nota a sentenza: Corte Cost., 3 aprile 2009, n. 106]*, in *RassAvvSt* 2009, 13.

<sup>104</sup> In *GCos* 1976, 469 ss.

<sup>105</sup> In *GCos* 1977, 696 ss.

<sup>106</sup> «...[I]a sicurezza dello Stato costituisce interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca, [...], la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione». Così, graniticamente, C. cost., 24.5.1977 n. 86, cons. in dir. n. 8.

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

Sin dall'emissione della sentenza 6.4.1976 n. 82, la legittimità dell'istituto del segreto politico-militare è stata identificata nel «supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale, e cioè l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza e, al limite, alla stessa sua sopravvivenza»<sup>107</sup>.

Con la successiva sentenza 24.5.1977 n. 86, in seguito divenuta *leading case* in materia di segreto politico-militare, la Corte costituzionale ha ripreso i principi della precedente pronuncia, qualificando la sicurezza nazionale come «un interesse costituzionale superiore», che trova menzione nell'art. 126 co. 1 Cost. e che autorizza l'operatività del segreto di Stato.

A conclusione di tale fondamentale passaggio, la Consulta ha poi perentoriamente negato la legittimità dell'apposizione dello stesso «per impedire l'accertamento di *fatti eversivi dell'ordine costituzionale*»<sup>108</sup>. In questo modo, essa ha enucleato il principio della non segretabilità dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

Il «Giudice del segreto»<sup>109</sup>, quindi, ha tracciato i contorni del nuovo istituto del segreto di Stato, posto a tutela dei supremi interessi dello Stato-comunità, la cui operatività è stata affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'esercizio di una discrezionalità sindacabile solo dal Parlamento e avente, per logica consequenzialità, il *limite materiale intrinseco* di non poter mai essere apposto e opposto a copertura

---

<sup>107</sup> C. cost., 6.4.1976 n. 82, cons. in dir. n. 5. A tale fondamentale *dictum* si sono aggiunte negli anni successivi una serie di ulteriori statuizioni con le quali l'indirizzo espresso in tale giurisprudenza si è progressivamente rafforzato e completato in una logica di continuità. Cfr., al riguardo, le sentt. 24.5.1977 n. 86; 9-10.4.1998 n. 110; 16.12.1998 n. 410; 10.11.2000 n. 487; 11.3.2009 n. 106; 21.11.2012 n. 40; 13.2.2014 n. 24. Per una completa ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia di segreto di Stato, su tutti, T.F. Giupponi, *I rapporti tra sicurezza e difesa. Differenze e profili di convergenza*, in *DCos* 2022, 34 ss. In forza delle statuizioni richiamate, l'interesse alla sicurezza dello Stato relativamente alla propria integrità territoriale, all'indipendenza e alla sua stessa sopravvivenza è divenuto uno dei pilastri fondamentali dello Stato in quanto soggetto di diritto internazionale e, di conseguenza, uno dei capisaldi dell'ordinamento giuridico italiano.

<sup>108</sup> C. cost., 24.5.1977 n. 86, cons. in dir. n. 5, corsivo aggiunto.

<sup>109</sup> L'efficace espressione è di P. Barile, *Democrazia e segreto*, in *QCos* 1987, 40.

dell'organizzazione di mutamenti dell'assetto politico-istituzionale concepiti al di fuori del quadro costituzionale<sup>110</sup>.

Dal fondamentale passaggio argomentativo dianzi riportato emerge che secondo la Consulta vi possono essere alcuni fatti, aventi rilievo penale, idonei a scardinare l'ordine costituzionale. In tale contesto, usando la logica tipica dell'argomentazione giuridico-costituzionale che pone a raffronto più valori costituzionali, la Corte ha stabilito che, al concretizzarsi di tali "fatti", non può farsi luogo a segreti di nessun tipo e genere. Per la prima volta, quindi, sacrificando l'interesse all'apposizione presidenziale, la Corte costituzionale ha delineato un divieto assoluto di segretezza quale limite alla potestà dell'Esecutivo.

In definitiva, sebbene il ricorso al segreto di Stato sia normativamente considerato legittimo allo scopo di salvaguardare esigenze ritenute meritevoli di tutela, quali il supremo interesse alla sicurezza nazionale, tale prerogativa governativa non comporta che per esigenze di sicurezza si possa avallare, sotto lo scudo della segretezza, la distorsione della tenuta istituzionale dello Stato.

5.2 In conformità alle indicazioni della Corte costituzionale, il Legislatore, con la l. 801/1977<sup>111</sup>, ha operato, nell'arco di poco tempo, una trasposizione in apparato normativo della sentenza 24.5.1977 n. 86, nella parte relativa all'esclusione dall'area del segreto di Stato dei «*fatti eversivi dell'ordine costituzionale*». Si fa riferimento, in proposito, al c.d. "segreto costituzionalmente illegittimo"<sup>112</sup>.

L'intervento normativo menzionato, nel promuovere un intento di trasparenza<sup>113</sup>, quindi, ha prescritto nell'art. 12 co. 2 l. 801/1977, che «*[in] nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale*».

---

<sup>110</sup> Riassume bene la delicata questione emersa in sede di giudizio costituzionale S. Carnevale, *La nuova disciplina del segreto di Stato alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in LP 2010, 239 ss.

<sup>111</sup> Sin dalla normativa del 1977, quindi, il Legislatore ha ratificato un giudizio di valore sociale che non riconosceva come finalizzati al perseguimento e alla tutela della sicurezza nazionale comportamenti che in sé fossero distruttivi della stessa esistenza e sopravvivenza dello Stato.

<sup>112</sup> Per maggiori ragguagli sul problema del segreto di Stato illegittimo si rimanda all'indagine di P. Pisa, *Il segreto di Stato. Profili penali*, Milano 1977, 236 ss. in cui si distingue tra: a) segreti *costituzionalmente* illegittimi, relativi a comportamenti, circostanze e fatti in genere in diretto contrasto coi principi sanciti dalla Costituzione; b) segreti *penalmente* illegittimi, concernenti notizie di fatti in contrasto con norme di legge ordinaria aventi natura penale; c) segreti illegittimi sul *piano extrapenale*, attinenti a situazioni qualificate da profili di illegalità che non assurgono alla soglia della criminosità, ma restano nell'ambito della mera illegittimità amministrativa.

<sup>113</sup> Le questioni relative all'ambito di estensione e ai margini di sindacabilità sull'esistenza del segreto di Stato hanno assunto un peso particolarmente rilevante nell'ambito di vicende processuali conseguenti a eventi che

Tale ultima precisazione ha un significato eminentemente politico, poiché esprime l'intento legislativo di operare una decisa svolta rispetto a un passato in cui si addensava il sospetto che lo strumento del segreto di Stato potesse essere impiegato, anziché quale strumento costituzionalmente necessario per soddisfare le esigenze di autoconservazione dell'assetto politico-istituzionale dello Stato, per impedire l'accertamento di gravi condotte di reato, volte a mettere in pericolo gli stessi beni o interessi alla cui tutela è finalizzato il segreto<sup>114</sup>.

Il bene giuridico tutelato in via prioritaria attraverso lo strumento del segreto di Stato – come risulta emergere da tale laconico passaggio normativo *ex art. 12, co. 2* – è proprio l'«ordine costituzionale»<sup>115</sup> messo «a repentaglio con metodi violenti ed illegali»<sup>116</sup>.

È bene rilevare che l'illegittima apposizione della segretezza governativa per celare fatti illeciti di particolare gravità è stata avvertita, sebbene fuggacemente, già in epoca risalente dalla dottrina penalistica<sup>117</sup>.

Tuttavia, è all'indomani dell'entrata in vigore della l. 801/1977 che la locuzione «*fatti eversivi dell'ordine costituzionale*», di cui al capoverso dell'art. 12 è stata oggetto di maggiore attenzione degli studiosi e variamente interpretata<sup>118</sup>.

---

hanno segnato la storia repubblicana del dopoguerra, a partire dallo scandalo De Lorenzo-SIFAR sino alle stragi perpetrate nell'epoca della c.d. "strategia della tensione".

<sup>114</sup> Cfr. C. Bonzano, *Segreto, XI) Tutela processuale del segreto di Stato*, in *EG*, XXVIII, 2001, 6.

<sup>115</sup> Per tali considerazioni critiche, v. V. Grevi, *Segreto di Stato e processo penale: evoluzione normativa e questioni ancora aperte*, in *Segreto di Stato e giustizia penale*, a cura di M. Chiavario, Bologna 1978, 77.

<sup>116</sup> L'espressione è ripresa da S. Labriola, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Milano 1978, 91.

<sup>117</sup> In termini assai generali già V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, IV, Torino 1950, 235, secondo il quale il «segreto di un delitto non può essere un segreto di Stato, che come tale non può delinquere, ma soltanto di chi tale delitto ha ordinato, tollerato o commesso». Più puntualmente, in seguito, F. Mastropaolo, *La disciplina dei segreti di Stato e di ufficio e i suoi riflessi nel processo e nell'inchiesta parlamentare*, in *RIScGiur* 1971, 232-233 per il quale «non possono, [...], mai essere coperte dalla tutela del segreto, di Stato o d'ufficio, notizie relative a situazioni o ad attività che siano in contrasto con l'interesse dello Stato alla propria esistenza, indipendenza, sicurezza e che siano dirette all'eversione delle istituzioni democratiche: in questo modo il segreto servirebbe a fini antitetici a quelli per i quali è previsto e garantito dall'ordinamento giuridico». Secondo una prospettiva opposta, l'affermazione che il segreto di Stato possa coprire fatti criminosi è legata a una concezione della ragion di Stato che disconosce la forza di esigenze legittime caratterizzanti gli ordinamenti democratici, quali il controllo parlamentare sull'operato del Governo, l'obbligatorietà dell'azione penale, i diritti di difesa dell'imputato, etc. Un'impostazione così concepita, oggi inaccettabile, è stata sostenuta in ben altra epoca da F. Campolongo, *op. cit.*, 50, per il quale «non occorre che la sostanza del segreto rivesta un carattere legittimo perché, se ad un fatto è imposta riservatezza, non è dato ad altri sindacare la volontà dello Stato».

<sup>118</sup> Sul punto, nella dottrina di settore, v. i contributi di P. Pisa, *Il segreto di Stato*, cit., 114 ss., 213 ss.; Id., *Dal segreto politico-militare al segreto di Stato*, in *AA.VV., Segreti e prova penale*, Milano 1979, 56; S. Labriola, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, cit. 91; Id., *Segreto di Stato*, in *ED*, XLI, 1989, 1030 ss.; V. Grevi, *op. cit.*, 77; V. Veutro, *Rilevanza della illegalità nel segreto di Stato*, in *AA.VV., Scritti in memoria di Ugo Pioletti*, Milano 1982, 683 ss.; P. Paolozzi, *La tutela processuale del segreto di Stato*, Milano 1983, 290; R. Minna, *Giudice penale e*

In questa sede, non potendo dare conto di tali ricostruzioni esegetiche, anche assai difformi tra loro, secondo una prima approssimazione si può ritenere, per il momento, che il divieto assoluto di apposizione del segreto di Stato di cui all'art. 12 co. 2 l. 801/1977 vada oltre la mera tutela delle istituzioni poste dalla Costituzione repubblicana a fondamento dello Stato democratico<sup>119</sup>.

Difatti, l'oggetto della tutela della norma – ossia l'«ordine costituzionale» – ha una portata ben più comprensiva dell'ordinamento democratico della Repubblica, degli organi costituzionali e delle relazioni intrattenute dallo Stato italiano con altri Stati in quanto in esso possono includersi altresì i diritti e le libertà fondamentali di derivazione costituzionale<sup>120</sup>.

5.3 Il percorso di approfondimento scientifico sull'esatta perimetrazione dell'ordine costituzionale è continuato a trent'anni dall'elaborazione della normativa del 1977, con l'emanazione della l. 124/2007 e con il più recente formante giurisprudenziale costituzionale e di legittimità relativo all'*affaire Abu Omar*.

La nozione di ordine costituzionale si ricollega specificamente ai profili penali del c.d. “segreto illegittimo” disciplinato dal *novum* legislativo del 2007, con il quale è stata ridisegnata la disciplina del segreto di Stato ed è stata contestualmente abrogata la precedente normativa ex l. 801/1977.

Il nuovo impianto legislativo circoscrive l'ambito di operatività del segreto di Stato in duplice modo.

Anzitutto, lo ammette se finalizzato esclusivamente al presidio di interessi specificamente individuati dall'art. 39 co. 1 l. 124/2007<sup>121</sup>.

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 39 co. 11, pone importanti limiti all'attività di segretazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, titolare, ex art. 1 co. 1 lett. b-c, del potere di apposizione e conferma dell'opposizione del segreto di Stato.

---

servizi segreti. Brevi note sullo stato della questione, in *QuestG* 1985, 799 ss.; F. Clementi, A. Musco, *Il segreto di Stato*, in *DDir* 1990, 31.

<sup>119</sup> Sulla questione v., *amplius*, *infra*, par. 5.4.

<sup>120</sup> Avvalora tale assunto l'esplicito riferimento, operato dalla Corte costituzionale nella citata sent. 24.5.1977 n. 86, al collegamento della disciplina del segreto di Stato con i valori dello Stato-comunità, e, quindi, l'implicito richiamo anche ai diritti individuali dei singoli cittadini da parte dell'ordine costituzionale.

<sup>121</sup> A tenore del quale «[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».

Di assoluta rilevanza, quindi, ai fini della presente indagine, risulta l'art. 39 co. 11, nell'ambito del quale si tipizzano i fatti che rimangono fuori dalla protezione assicurata dal segreto: si prevede, difatti, che in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a *fatti* di terrorismo o *eversivi dell'ordine costituzionale* o a fatti costituenti i delitti di cui agli artt. 285, 416-bis, 416-ter e 422 Cp<sup>122</sup>.

Appare evidente che, in siffatte ipotesi, è proprio la divulgazione della notizia a favorire la salvaguardia degli stessi interessi fondamentali della comunità statale, di norma tutelati dall'operare del segreto di Stato.

È utile pure segnalare che l'ultimo comma dell'art. 39 della legge di riforma del 2007 ha previsto un allargamento dei delitti eccettuati dall'area di protezione del segreto di Stato: diversamente dalla normativa del 1977 – secondo cui il segreto non poteva investire gli atti, i documenti, le notizie, le attività o le cose relativi ai soli fatti eversivi dell'ordine costituzionale –, nel nuovo dettato normativo il limite negativo concerne anche i delitti di terrorismo interno e internazionale e di eversione dell'ordine costituzionale, nonché i reati di associazione per delinquere di stampo mafioso e di strage comune e politica<sup>123</sup>.

Il segreto, quindi, risulta oggi incapace di coprire «*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*», nonché, ai sensi della disciplina processuale ex art. 204 co. 1-bis Cpp, «*le condotte poste in essere dagli appartenenti ai Servizi di informazione e sicurezza in violazione della disciplina concernente la speciale causa di giustificazione prevista per attività del personale dei Servizi di informazione per la sicurezza*»<sup>124</sup>.

---

<sup>122</sup> Si tratta delle fattispecie di «devastazione, saccheggio e strage», di «associazioni di tipo mafioso anche straniere», di «scambio elettorale politico-mafioso» e di «strage». Pochi i commenti presenti nella dottrina penalistica relativi alla disciplina sostanziale di nuovo conio. Si vedano, sul punto, i contributi di G. Campanelli, *Sub art. 39 l. 3.8.2007 n. 124 (sicurezza e segreto di Stato)*, in *LP 2007*, 829-830; G. Salvi, *Interpretazione estensiva della fattispecie*, in *GD 2007* (40), 73; P. Pisa, A. Peccioli, *La nuova tutela penale del segreto di Stato: profili sostanziali e processuali*, in *DPP 2008*, 20; C. Mosca, *Le garanzie funzionali*, in *I Servizi di informazione e il segreto di Stato. (Legge 3 agosto 2007, n. 124)*, C. Mosca, G. Scandone, S. Gambacurta, M. Valentini, Milano 2008, 217 ss.

<sup>123</sup> G. Salvi, *Interpretazione estensiva della fattispecie*, cit., 73; G. Grasso, *sub art. 256 Cp*, in *Commentario breve al codice penale*<sup>6</sup>, a cura di A. Crespi, G. Forti, G. Zuccalà, Padova 2017, 860.

<sup>124</sup> Un ulteriore limite all'opposizione del segreto di Stato è ricavabile dall'art. 204 co. 1-bis Cpp, così come novellato nel 2007, rubricato «Esclusione del segreto». In esso si individuano i casi in cui gli *arcana imperii* non possono fungere da legittimo sbarramento all'esercizio della funzione giurisdizionale. Nello specifico, il frammento normativo richiamato si riferisce ai casi in cui siano stati realizzati fatti costitutivi di reato dal

È da tali ultimi rilievi che, ragionando *a contrario*, si può trarre la definitiva conferma della regola per cui il segreto di Stato può ben coprire anche fatti penalmente illeciti, ad eccezione delle ipotesi dianzi richiamate.

Ne deriva che nei casi di eventuale copertura dei gravi fatti di reato individuati dalle norme di cui agli artt. 39 co. 11 l. 124/2007 e 204 Cpp, il segreto smentisce la propria essenza, divenendo costituzionalmente illegittimo<sup>125</sup>.

In tal modo, la nozione generale di «fatti [...] eversivi dell'ordine costituzionale» rappresenta una clausola di salvaguardia, un «controlimite»<sup>126</sup> applicabile al potere di apporre e di opporre il segreto di Stato.

5.4 L'occasione per sciogliere il nodo interpretativo circa l'esatta perimetrazione dei «fatti eversivi dell'ordine costituzionale» si è avuta nell'ambito della sentenza della Corte costituzionale 11.3.2009 n. 106<sup>127</sup>, afferente a uno dei due giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato<sup>128</sup> relativo alla menzionata vicenda *Abu Omar*<sup>129</sup>.

---

personale dei Servizi di informazione in violazione dei limiti posti dalla speciale autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità delegata prevista dall'art. 18 l. 124/2007.

<sup>125</sup> Di una «abnorme figura di “c.d. segreto costituzionalmente illegittimo”» parla F. Ramacci, *Segreto di Stato, salus rei publicae e «sbarramento» ai p.m.*, in *GCos* 2009, 1019.

<sup>126</sup> G. Campanelli, *op. cit.*, 829-830.

<sup>127</sup> In *GCos* 2009, p. 951 ss.

<sup>128</sup> Sentenza resa nei sei giudizi riuniti per conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato insorti tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, l'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale, anche in funzione di Giudice dell'udienza preliminare, ed il Tribunale di Milano, Giudice monocratico della IV sezione penale.

<sup>129</sup> Tale vicenda giudiziaria ha rappresentato il caso più noto a livello internazionale in cui l'abuso dell'istituto del segreto di Stato da parte del potere politico ha impedito il pieno dispiegarsi della giurisdizione pur di fronte a una eclatante violazione dei diritti umani. Com'è noto, nel 2003, a Milano, l'imam Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar veniva rapito *manu militari* da parte di agenti della CIA (variamente coadiuvati da cittadini italiani appartenenti al SISMi e al ROS Carabinieri) i quali lo traducevano dapprima presso la base militare aeronautica NATO di Aviano, poi presso la base NATO di Ramstein e, successivamente, in Egitto, per esservi interrogato con strumenti di tortura, onde verificarne l'appartenenza a gruppi terroristici. A partire da tali fatti, si è innescata una intricata *querelle* giudiziaria, diplomatica e politica nota per il complesso *iter* processuale iniziato nel 2005 con indagini condotte dalla Procura della Repubblica di Milano e proseguito fino al 2014 con il passaggio in giudicato di sentenze di condanna nei confronti di un certo numero di imputati e di non luogo a procedere per altri imputati a seguito di plurime pronunce del Tribunale e della Corte d'Appello di Milano nonché della Corte di Cassazione. Incidentalmente, la Corte costituzionale, per ben due volte (C. cost., 11.3.2009 n. 106 e 10.2.2014 n. 24), si è pronunciata con specifico riferimento all'opposizione del segreto di Stato da parte dell'Esecutivo italiano ai giudici penali del Tribunale di Milano. Conclusivamente, il quadro giudiziario è terminato il 23.2.2016 con la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo (C. eur., 23.3.2016, *Nasr e Ghali c. Italia*): lo Stato italiano convenuto è stato severamente condannato in quanto coinvolto in un'operazione di *extraordinary rendition* ideata dal governo statunitense e perpetrata sul territorio italiano mediante un'azione concertata tra CIA e SISMi.

Anzitutto, com'è noto, l'istituto del segreto di Stato opera fisiologicamente per la protezione dei gangli vitali della Repubblica democratica e mai potrebbe essere apposto e opposto in sede processuale per finalità in contrasto con i valori fondamentali – quali la dignità umana – riconosciuti come tali dall'assetto personalistico-solidaristico della Costituzione repubblicana e, secondo una prospettiva multilivello, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>130</sup> e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Tale puntualizzazione, lungi dall'apparire un dato meramente peregrino, in questa sede è funzionale all'inquadramento dell'episodio ai danni di Abu Omar, che si colloca, nell'ambito del diritto internazionale, nella distorta prassi delle cc.dd. “*extraordinary renditions*”.

Tornando al giudizio costituzionale, tra le diverse questioni di diritto sollevate, si poneva il delicato problema se, ai sensi dell'art. 12 co. 2 l. 801/1977<sup>131</sup>, fosse legittima l'opposizione del segreto di Stato da parte dell'Esecutivo italiano ai giudici penali precedenti del Tribunale di Milano sugli eventuali rapporti di *intelligence* intercorsi tra il SISMI e gli organi informativi di altri Stati e strettamente connessi alla sparizione di Abu Omar<sup>132</sup>.

In tale contesto, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano sosteneva con vigore che il Presidente del Consiglio dei Ministri non avrebbe potuto legittimamente segretare notizie, atti e documenti attinenti al sequestro, posto che la condotta oggetto di giudizio innanzi al Tribunale – inquadrabile fra le sparizioni

---

<sup>130</sup> Dalla giurisprudenza di Strasburgo emerge, in particolare, che il segreto non può essere apposto se esso comporta e agevola la violazione, anche ostacolandone la tutela giudiziaria, di quei diritti il cui riconoscimento assicura la protezione della dignità umana. Notoriamente, in seno alla Cedu si rinvergono taluni diritti per i quali nessuna limitazione è consentita, neanche nei casi di grave pregiudizio per la sicurezza nazionale: si tratta dei diritti sanciti dagli artt. 2, 3, 5, 6, 9. In tale ultimo senso, per la prassi formatasi in materia di sicurezza nazionale v. Council of Europe/European Court of Human Rights, *National security and European case-law*, 2013, § 65 ss.

<sup>131</sup> Nel periodo di tempo che ha interessato i vari conflitti di attribuzione sollevati (2007-2008), si è inserito il varo della l. 124/2007. Le questioni affrontate dalla Consulta nella statuizione 11.3.2009 n. 106, pronunciata a seguito della riunione dei ricorsi, pertanto, hanno avuto a oggetto anche l'interpretazione di disposizioni contenute nella “nuova” normativa del 2007, tra le quali l'art. 39.

<sup>132</sup> Il rapimento in questione configura senz'altro una gravissima violazione della libertà personale – in spregio all'art. 13 Cost. – di un cittadino straniero presente in Italia con lo *status* di rifugiato politico. Tale condotta criminosa suscita, in aggiunta, un oggettivo senso di indignazione, essendo tale *extraordinary rendition* finalizzata a estorcere informazioni ad Abu Omar mediante metodi inumani sulla presunta affiliazione a cellule jihadiste, ripudiati dalle tavole di valori interne e internazionali. In tal caso, a ben vedere, a subire un grave pregiudizio non sono soltanto i diritti inviolabili della persona, ma i cardini su cui si fonda il potere di repressione penale, i metodi di accertamento della verità e le prerogative stesse dell'autorità giudiziaria. Lo ritiene opportunamente S. Carnevale, *op. cit.*, 241.

forzate per consegna straordinaria a fini di tortura – sarebbe stata palesemente incompatibile con i principi supremi dell'ordinamento italiano, e in specie con le norme costituzionali che garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo.

Più specificamente, ad avviso della Procura, il sequestro di persona oggetto di istruttoria penale avrebbe integrato un fatto dotato di carica eversiva rilevante ai sensi dell'art. 12 co. 2 l. 801/1977, che non avrebbe potuto patire limiti di accertamento.

La Corte costituzionale, diversamente, è pervenuta a delle conclusioni del tutto opposte a quelle avanzate dalla Procura milanese, adottando una definizione maggiormente restrittiva dei “fatti eversivi” e annoverando tra gli stessi solo quelle condotte altamente lesive del bene giuridico «personalità dello Stato»<sup>133</sup>.

Il convincimento della Consulta si è fondato su due argomenti: anzitutto, il rilievo assegnato alla qualificazione giuridica del rapimento, contestato in imputazione come «sequestro di persona» di cui all'art. 605 Cp e non come «sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione» ex art. 289-bis Cp; in secondo luogo, l'adesione a un'interpretazione tradizionale della finalità eversiva, da reputare integrata solo da condotte smaccatamente sovversive, volte a «travolgere l'assetto pluralistico e democratico dello Stato disarticolandone le strutture, impedendone il funzionamento o deviandolo dai principi fondamentali che costituiscono l'essenza dell'ordinamento costituzionale»<sup>134</sup>.

A conclusione di tale passaggio argomentativo, la Corte ha negato ogni lettura alternativa dei “fatti eversivi”, sostenendo che «un singolo atto delittuoso, per quanto grave, non è di per sé suscettibile di integrare un fatto eversivo dell'ordine costituzionale, se non è idoneo a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle Istituzioni democratiche»<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Un fatto eversivo dell'ordine costituzionale – secondo la sent. 11.3.2009 n. 106, cons. dir. n. 8.5 – è «rappresentato dalla sua necessaria preordinazione a sovvertire l'ordine democratico o le Istituzioni della Repubblica, ovvero a recare offesa al bene primario della personalità internazionale dello Stato». Appare singolare, tuttavia, che la Corte costituzionale, nella materia del segreto di Stato, pur avendolo menzionato per la prima volta nella sent. 6.4.1976 n. 82 – e richiamato nei successivi arresti fino a quello qui oggetto di attenzione –, non abbia mai sottoposto a vaglio critico il bene «personalità dello Stato», limitandosi a confermarne la validità e i bisogni di tutela penale.

<sup>134</sup> C. cost., 11.3.2009 n. 106, cons. dir. n. 8.5, che richiama a supporto della tesi sostenuta quanto statuito da Cass., 11.7.1987 n. 11382.

<sup>135</sup> C. cost., 11.3.2009 n. 106, cons. dir. n. 8.5. La Corte costituzionale relega la configurazione dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale solamente a quelle condotte volte a sovvertire e a disarticolare la struttura dello Stato e a rovesciarne l'assetto democratico e, quindi, a quei casi in cui la finalità di eversione rappresenti l'elemento costitutivo del delitto politico. Tale finalità appare pressoché sempre associata ad attività terroristiche e di eversione politica, come nei casi di cui agli artt. 270-bis, 280 e 289-bis Cp i quali, nella costruzione di ogni

All'indomani del giudizio costituzionale, parte della dottrina penalistica ne ha condiviso le determinazioni, confermando la correttezza dell'impianto argomentativo sostenuto dalla Consulta. D'accordo con essa si è ritenuto, difatti, che risulta impossibile ravvisare nel sequestro di persona, sia pure finalizzato alla traduzione e alla sottoposizione a tortura in altro Stato, il contenuto pregnante del fatto eversivo dell'ordine costituzionale il quale riguarda *solo lo Stato* e, in particolare, il bene primario della «personalità dello Stato», sia nell'aspetto dell'ordine democratico e delle istituzioni della Repubblica – c.d. «personalità interna» – sia in quello delle relazioni con gli altri Stati, c.d. «personalità internazionale»<sup>136</sup>.

Tuttavia, l'assunto teorico della Corte costituzionale non pare convincere, specie per l'approccio assai restrittivo sposato<sup>137</sup>.

A questo proposito, risulta necessario richiamare le argomentazioni prospettate dalla Procura di Milano nel giudizio costituzionale, per dividerne l'opzione teorica avanzata, la quale poggia, piuttosto, su un'interpretazione estensiva della nozione di «fatti eversivi dell'ordine costituzionale».

Siffatta nozione, quindi, ricomprenderebbe non solo i fatti politicamente eversivi *stricto sensu*, integranti le fattispecie di reato positivizzate tra i «delitti contro la personalità dello Stato», in quanto diretti a disarticolare violentemente l'architettura politico-istituzionale dell'ordinamento statale, ma anche i fatti lesivi dei principi costituzionali supremi «quali si vanno e si andranno evolvendo nella giurisprudenza costituzionale e nella sensibilità dei consociati»<sup>138</sup>.

---

rispettiva fattispecie incriminatrice, richiamano, quanto alla configurabilità dell'elemento subiettivo del reato, la «finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico».

<sup>136</sup> F. Ramacci, *op. cit.*, 1018.

<sup>137</sup> Criticamente definito «*démodées*» da V. Fanchiotti, *Segreto di Stato e ragion di Stato: il caso Abu Omar e la Consulta*, in *QuestG* 2009, 13.

<sup>138</sup> Tale lettura, strenuamente sostenuta dal Prof. Alessandro Pace, in qualità di avvocato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano nel giudizio costituzionale qui oggetto di disamina, può leggersi, con ampie dimostrazioni, in numerose opere dell'A. Basta qui il rinvio ad A. Pace, *I «fatti eversivi dell'ordine costituzionale» nella legge 801 del 1977 e nella legge 124 del 2007*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, III, Bari 2009, 1117. Per le adesioni a tale opzione teorica v. V. Fanchiotti, *op. cit.*, 13; G. Salvi, *La Corte costituzionale e il segreto di Stato*, in *CP* 2009, 3759 ss.; T. Scovazzi, *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni tra servizi informativi italiani e stranieri?*, in *RDInt* 2009, 959 ss.; A. Mari, *Segreto di Stato, la Corte costituzionale conferma la non conoscibilità degli "arcana imperii"*, in *CP* 2012, 3942-3943; R. Orlandi, *Una pervicace difesa del segreto di Stato*, in *GCos* 2012, 2330; A. Bardusco, *Corte costituzionale e segreto di Stato: il caso Abu Omar*, in *AA.VV., Studi in onore di Aldo Loiodice*, I, Bari 2012, 637, 642 ss.; T.F. Giupponi, «*A ciascuno il suo*»: il segreto di Stato di nuovo davanti alla Corte costituzionale, in *QCos* 2012, 404 ss.; A. Vedaschi, *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *GCos* 2014, 400. Per talune riserve avanzate a tale impostazione, v. F. Ramacci, *op. cit.*, 1018 ss.; A. Anzon Demming, *Il segreto di Stato ancora una volta tra Presidente del Consiglio, autorità*

A ben vedere, siamo dinanzi a un'esegesi assai lata della nozione di ordine costituzionale che, in altre parole, abbraccerebbe tutti quei valori sottesi ai diritti fondamentali dell'individuo che via via la Corte costituzionale ha qualificato e qualificherà come "supremi".

Tale posizione teorica ha trovato parziale avvallo dalla giurisprudenza di legittimità in un'articolata pronuncia in materia di segreto di Stato – che si inserisce nella lunga serie di statuizioni che hanno interessato il caso *Abu Omar* – nella quale, a chiare lettere, si è stabilito 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»<sup>139</sup>.

In tal senso, quindi, gli imprescindibili interessi dello Stato-comunità correlati all'ordine costituzionale sono, secondo il ragionamento della Suprema Corte che in questa sede ci si sente di condividere, quelli contenuti nei primi cinque articoli della Carta costituzionale i quali, com'è noto, delineano l'essenza più intima dell'ordinamento pluralistico e democratico.

5.5 Alcune importanti indicazioni sulla ragionevolezza della tesi qui accolta provengono dall'ordinamento penale della Repubblica Federale Tedesca e, in

---

giudiziaria e Corte costituzionale, in *GCos* 2009, 1032; A. Morrone, *Il nomos del segreto di Stato*, in *I nuovi profili del segreto di Stato e dell'attività di intelligence*, a cura di G. Illuminati, Torino 2010, 13.

<sup>139</sup> Cass. 29.11.2012 n. 46340, cons. in dir. n. 24.7, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 4.12.2012. Per un riferimento ai primi cinque articoli della Costituzione quale "contenuto" dell'ordine costituzione v., già prima, Cass. 24.5.1984 n. 8552, in *CP* 1985, 2040; Cass. 2.11.2005 n. 2310, in *CEDCass*, m. 233113-01. La sentenza n. 46340 si segnala per un'apprezzabile *actio finium regundorum* relativa ai concetti di "ordinamento" e "ordine" costituzionale. Difatti, nella norma processuale di cui all'art. 204 co. 1 Cpp il riferimento è ai «reati diretti all'eversione dell'ordinamento costituzionale». Diversamente, la disciplina sostanziale di cui all'art. 39 co. 11 l. 124/2007 contiene il richiamo ai «fatti [...] eversivi dell'ordine costituzionale». Secondo i giudici di legittimità, i due termini – ordinamento e ordine costituzionale – non appaiono sovrapponibili, ma hanno, invero, un significato assai diverso, risultando ben più ampio il concetto di "ordine costituzionale" utilizzato dalla norma sostanziale. I «reati diretti all'eversione dell'ordinamento costituzionale», quindi, si riferiscono – secondo la Suprema Corte – «esclusivamente agli attentati agli organi di governo e rappresentanza previsti dalla Costituzione, dovendosi intendere per ordinamento la forma di governo, la struttura e la funzionalità degli organi istituzionali disciplinati dalla Costituzione».

particolare, dal sistema di tutela penale del segreto di Stato codificato nello *Strafgesetzbuch*.

Nell'ordinamento tedesco, legislazione, dottrina e giurisprudenza hanno sempre mostrato particolare sensibilità alla materia del segreto di Stato declinata in chiave penalistica. Le ragioni di tale interesse risiedono senz'altro nella peculiare evoluzione storico-politica della Germania, caratterizzata da numerosi episodi di spionaggio e da ricorrenti processi penali relativi alla violazione del segreto governativo che hanno avuto una forte risonanza sull'opinione pubblica<sup>140</sup>.

Per quanto qui di interesse, nell'ambito della «nozione di segreto di Stato», il §93 co. 2 tipizza, già a livello codicistico, il c.d. “*illegale Staatsgeheimnis*”<sup>141</sup>. Il disposto in parola, oggetto di un'importante novella ad opera dell'Ottava legge modificativa del diritto penale del 1968<sup>142</sup>, risulta formulato nei seguenti termini: «*[n]on sono segreti di Stato i fatti in contrasto con l'ordine costituzionale liberal-democratico («freiheitliche demokratische Grundordnung») o con accordi sulla limitazione degli armamenti convenuti tra più Stati*»<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> L'attenzione sui profili penali del segreto di Stato illegale di cui si dirà nacque e si sviluppò nel periodo della Repubblica di Weimar (1919-1932), in relazione ad alcuni casi di rivelazione, da parte della stampa, di taluni documenti segreti governativi relativi a misure di riarmo palesemente in contrasto con gli obblighi di demilitarizzazione imposti dal trattato di Versailles del 1919. Per un quadro storico d'insieme sulla tutela penale del segreto di Stato in Germania v. G. Kohlmann, *Der Begriff des Staatsgeheimnisses (§ 93 StGB und § 99 Abs. 1 StGB a.F.) und das verfassungsrechtliche Gebot der Bestimmtheit von Strafvorschriften (Art. 103 Abs. 2 GG)*, Köln 1969, 14 ss.

<sup>141</sup> Con una soluzione, in materia di segreto di Stato illegale, invero, innovativa nell'ambito dei sistemi penali europei. Approfondite ricostruzioni sul disposto qui considerato in H-U. Paeffgen, vor §93 StGB, in *NomosKommentar Strafgesetzbuch*, Hrsg. Kindhäuser/Neumann/Paeffgen/Saliger, 5. Aufl., Baden-Baden 2017, 369 ss.; J. Lampe, S. Hegmann, vor §93 StGB, in *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*, Hrsg. W. Joecks, K. Miebach, 3. Aufl., Band 3, München 2017, 231 ss.; J. Wolter, vor §93 StGB, in *SK-StGB. Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch*, Hrsg. Wolter/Hoyer, 9. Aufl., Band 3, Köln 2019, 194 ss.; D. Sternberg-Lieben, vor §93 StGB, in *Strafgesetzbuch. Kommentar*, Hrsg. Schönke/Schröder, 30. Aufl., München 2019, 1397 ss.; C. Barthe, W. Schmidt, vor §93 StGB, in *Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar*, Hrsg. G. Cirener, H. Radtke, R. Rissing-van Saan, T. Rönna, W. Schluckebier, 13. Aufl., Band. 7, Berlin/Boston 2021, 384 ss.; B. Vogler, vor §93 StGB, in *Strafgesetzbuch. Kommentar*, Hrsg. Satzger/Schluckebier, 5. Aufl., Köln 2021, 962 ss.; M. Heger, vor §93 StGB, in *Strafgesetzbuch. Kommentar*, Hrsg. Lackner/Kühl/Heger, 30. Aufl., München 2023, 820 ss.; H. Tröndle, T. Fischer, vor §93 StGB, in *Strafgesetzbuch*, Hrsg. T. Fischer, 71. Aufl., München 2024, 905 ss.

<sup>142</sup> Il richiamo alla riforma (*Strafänderungsgesetz*) rileva in questa sede poiché, in primo luogo, ha modificato la definizione del segreto, sostituendo al concetto di «*bene dello Stato o del Reich*» quello più concreto e delimitato di «*sicurezza esterna*» della Repubblica Federale Tedesca. Essa, inoltre, ha perimetrato l'ambito del segreto illegale non tutelabile penalmente, identificandolo, in sostanza, col segreto di Stato costituzionalmente illegittimo e si è espunto tale segreto dalla definizione di *Staatsgeheimnis* contenuta nel §93 co. 1 StGB. Fino al 1968, quindi, costituiva segreto di Stato tutto ciò la cui rivelazione a uno Stato estero potesse nuocere a un qualsiasi bene dello Stato (o di un *Land*). Più ampi riferimenti in P. PISA, *Il segreto di Stato*, cit., p. 292 ss.

<sup>143</sup> Cfr. H.-H. Jescheck, *La protezione penale dei segreti di Stato illegali nella Repubblica federale tedesca*, in *RassGM* 1982, 373; V. Veutro, *op. cit.*, 685.

Dalla formulazione normativa appare evidente che i compilatori della riforma non abbiano voluto espellere dall'ambito del segreto di Stato le notizie relative a fatti meramente illegittimi e neppure tutti i fatti penalmente illeciti. La regolamentazione richiamata, invero, esclude formalmente dalla protezione accordata dal precetto penale un numero limitato di segreti di Stato illegali e, precisamente, quelli che attengono a fatti contrari all'ordine costituzionale liberal-democratico o che violano le limitazioni d'armamento convenute con altri Stati. In tali casi, si tratta di segreti di Stato aventi un elevato coefficiente di gravità e, in quanto espressamente esclusi dal presidio penalistico, possono essere oggetto di divulgazione pubblica.

La problematica del segreto di Stato illegale è stata oggetto di particolare attenzione da parte della giurisprudenza tedesca, con specifico riferimento alla libertà di stampa sancita costituzionalmente nell'art. 5 GG<sup>144</sup>.

Più specificamente, nella storica sentenza del *Bundesgerichtshof* relativa al caso *Pätsch* dell'8 novembre 1965<sup>145</sup>, la Corte di Giustizia Federale stabilì che la libertà di manifestazione del pensiero ai sensi dell'art. 5 co. 1 GG comprende il diritto a censurare le «deviazioni» nella vita pubblica e, in particolare, le violazioni della legge o della Legge fondamentale da parte di pubbliche autorità. Se tale censura comporta una violazione del segreto di Stato, l'agente realizza un fatto non illecito a condizione che: a) la rivelazione sia limitata allo stretto necessario; b) prima di rendere pubblica la notizia egli adisca la via gerarchica o informi il Parlamento<sup>146</sup>. Inoltre, è stato affermato

---

<sup>144</sup> Tra le sentenze emesse in tema di segreto di Stato illegale, si segnalano, per la rilevanza assunta, quelle relative ai casi *Spiegel* del 1966 e *Cicero* del 2007 risolti dal *Bundesverfassungsgericht* e il caso *Pätsch* del 1965 trattato dal *Bundesgerichtshof*. Ripercorrono accuratamente tali casi giudiziari J. Seifert (Hrsg.), *Die Spiegel-Affäre*, Olten 1966, *passim*; H.-H. Jescheck, *La protezione penale dei segreti di Stato illegali nella Repubblica federale tedesca*, cit., 370 ss.; R. Schmidt-De Caluwe, *Pressefreiheit und Beihilfe zum Geheimnisverrat iSd § 353b StGB – Der Fall “Cicero” und die Entscheidung des BVerfG v. 27. 2. 2007*, in *NVwZ* 2007, 640 ss.; J. Marquardt, *Zur Situation der Pressefreiheit in Deutschland: Der Fall “Cicero” im Vergleich zur Spiegel-Affäre*, Monaco 2008, *passim*; M.D. Poli, *Il segreto di Stato in Germania e la progressiva erosione dei suoi confini*, in *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, a cura di A. Torre, Santarcangelo di Romagna 2013, 99 ss. Sul rapporto tra segreto di Stato e libertà di stampa è necessario il rimando a H.-H. Jescheck, *Pressefreiheit und militärisches Staatsgeheimnis*, Berlin 1964, *passim*. Ulteriori statuizioni sul tema in BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 15. April 1970, 2 BvR 396/69, *Porst Fall*, in *BVerfGE* 28, 175; BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 26. Mai 1981, 2 BvR 215/81, *V-Mann*, in *BVerfGE* 57, 250.

<sup>145</sup> BGH, Urteil vom 8. November 1965 – 8 StE 1/65, in *BGHSt* 20, 342.

<sup>146</sup> In tale contesto, in ogni caso, la divulgazione in pubblico di un segreto di Stato illegale, anche se questo non raggiunge il livello di gravità prescritto dal §93 co. 2 *StGB*, può porre in pericolo la sicurezza esterna della Repubblica. Per tale ragione, una diffusione simile non potrebbe essere giustificata se non dall'assenza di altri mezzi per sopprimere tale illegalità. Il cittadino interessato dovrà, dunque, adire in primo luogo l'amministrazione competente o il *Bundestag*, ai sensi del diritto di petizione riconosciuto dall'art. 17 GG.

che ove si tratti di una grave e significativa violazione dell'ordine costituzionale liberal-democratico, la notizia può essere immediatamente resa pubblica<sup>147</sup>.

In tal caso, l'ordinamento rifiuta di applicare la sanzione penale a comportamenti sostanzialmente mossi da intenti di denuncia dell'illegalità all'interno dello Stato, con evidente attenzione alle rivelazioni effettuate col mezzo della stampa.

La riforma del diritto penale del 1968, quindi, recependo i principi espressi nella sentenza richiamata, ha previsto che la rivelazione di circostanze in contrasto con l'ordine costituzionale liberal-democratico non costituisce reato, a meno che essa sia fatta a uno Stato estero o ai suoi agenti, in modo che ne scaturisca un grave pericolo per la sicurezza esterna della Repubblica Federale Tedesca. Resta punibile, invece, la rivelazione di un segreto che copre fatti meramente illeciti, ma non in contrasto con l'ordine costituzionale: in tal senso, è evidente la preoccupazione che il segreto di Stato non venga reso inutilizzabile ai fini della tutela delle attività dei Servizi di informazione, che per loro natura – com'è noto – non sempre agiscono nel terreno della legalità.

La previsione codicistica di cui al §93 co. 2 *StGB*, in tal modo, tende a conciliare due opposti interessi in conflitto: da un lato quello dello Stato a che siano coperti dal segreto determinati fatti o circostanze in grado di porre in pericolo la sicurezza esterna della Repubblica; dall'altro lato, sia l'interesse dei cittadini ai quali deve essere garantito il diritto di accesso all'informazione, sia l'interesse alla preservazione dell'ordine costituzionale.

La nozione di “ordine costituzionale liberal-democratico”, che nell'economia della fattispecie incriminatrice funge da «criterio-chiave»<sup>148</sup>, trova riferimento nella Legge Fondamentale tedesca in amplissimi casi. Esso va inteso come l'insieme dei valori essenziali dello Stato di diritto, liberale e democratico, che lo stesso *StGB* recepisce nel §92 co. 2. In particolare, tale ultima previsione richiama la sovranità popolare, la divisione dei poteri e la sottoposizione di questi alla legge, il diritto di costituire e di esercitare un'opposizione parlamentare, il diritto di revocare il mandato al governo, la responsabilità governativa innanzi alla rappresentanza popolare, l'indipendenza dell'Autorità giudiziaria e l'esclusione di ogni dominio violento e dispotico<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Riferimenti sulla sentenza richiamata si possono rinvenire in G. Long, *Cenni sulla disciplina del segreto di Stato nella Repubblica federale di Germania*, in *Segreto di Stato e giustizia penale*, a cura di M. Chiavario, Roma 1978, 137.

<sup>148</sup> H.-H. Jescheck, *La protezione penale dei segreti di Stato illegali nella Repubblica federale tedesca*, cit., 366.

<sup>149</sup> Nella dottrina penalistica tedesca, per tutti, H.-H. Jescheck, *La protezione penale dei segreti di Stato illegali*

Di qui la conseguenza che il segreto di Stato, eventualmente apposto su fatti in contrasto con l'ordine costituzionale liberal-democratico è nullo e inefficace<sup>150</sup>.

Ciò precisato, in definitiva, con il presidio penalistico di cui al §93 co. 2 *StGB* si nega la qualifica di segreto di Stato alle circostanze che contrastino coi valori costituzionali di base di uno Stato di diritto. Il disposto qui oggetto d'attenzione, allora, intende salvaguardare non solo la struttura organizzativa statale, ma anche l'ordinamento costituzionale, comprensivo dei diritti dell'uomo, come tutelati dalla Legge fondamentale, e dei "principi costituzionali" come puntualmente definiti nel §92 co. 2 *StGB*.

Alla luce di tale pur sommaria analisi, quindi, la *ratio* del §93, co. 2, *StGB* e quella dell'art. 12 co. 2 l. 801/1977 ora art. 39 co. 11 l. 124/2007, appaiono sovrapponibili nella misura in cui tali norme, da un punto di vista teleologico-funzionale, sono volte a proteggere non solo l'impianto politico-istituzionale della macchina statale e i suoi momenti più elevati, ma anche (e soprattutto) i valori fondamentali intangibili dell'uomo, che trovano solenne riconoscimento tanto nella Costituzione della Repubblica italiana, quanto nella Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca e che rappresentano la "materia" costituente, rispettivamente, l'ordine costituzionale e l'ordine costituzionale liberal-democratico.

Insorgere anche contro uno solo di questi principi sui quali si regge la concezione fondamentale della vita associata equivale a realizzare un fatto eversivo dell'ordine costituzionale o, secondo la prospettiva tedesca, un fatto contrastante con l'ordine costituzionale liberal-democratico<sup>151</sup>.

6. Giunti in tale fase della presente indagine, è possibile svolgere in conclusione alcune considerazioni in prospettiva di riforma.

Come si è avuto modo di sottolineare nel corso della trattazione, la «personalità dello Stato» si riferiva, nell'uso dogmatico, ai soli interessi politici concernenti la tutela

---

nella Repubblica federale tedesca, cit., 373.

<sup>150</sup> Difatti, dalla sentenza relativa al caso *Pätsch* si apprende che «[t]utto l'agire politico è sottomesso alla idea superiore del diritto e da questa limitato; e dunque il diritto non è strumento di potere. Solo questa differenza di rango (*Rangverhältnis*) corrisponde al concetto di Stato di diritto, quale è stato costituito dalla Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania. La salvaguardia di questo supremo diritto e di questi supremi valori costituzionali deve avere quindi la precedenza in qualsivoglia decisione politica». Brano della sentenza tratto da A. Pace, *op. cit.*, 1116.

<sup>151</sup> Non è arbitrario, allora, ritenere che il Legislatore italiano, nel trasfondere i *dicta* della Corte costituzionale contenuti nella sent. 24.5.1977 n. 86 in diritto positivo, abbia, in sostanza, seguito il modello tedesco nel dare rilevanza all'esclusione del segreto di Stato nei casi di «fatti eversivi dell'ordine costituzionale».

dello Stato-governo. La concezione dello Stato quale struttura giuridica personificata identificava, quindi, attraverso un'astrazione, lo Stato con il solo apparato di potere e creava, conseguentemente, una differenza – che era spesso antagonismo – fra lo Stato stesso e i cittadini, fra gli interessi politici statuali e i diritti politici del cittadino.

Del resto, per i codificatori del Codice la finzione giuridica della «personalità dello Stato» rappresentava emblematicamente la connotazione dello Stato etico, il momento conclusivo della sintesi politica e lo sbocco sistematico e categoriale di ogni condotta avente una dimensione politica anche latamente antistatuale.

Peraltro, a causa della sua intrinseca elasticità, la «personalità dello Stato» è stata strumentalizzata dalle forze di governo al potere mediante l'estensione della sua portata applicativa anche per effetto di norme di Parte generale in materia di «delitto politico commesso all'estero», concepite per allargare le maglie della sfera applicativa giurisdizionale<sup>152</sup>. Il «diritto penale totalitario» dello «Stato totalitario» finiva così per essere un mero strumento della politica<sup>153</sup>.

Con l'avvento della Costituzione repubblicana, si è imposta una riconsiderazione degli interessi politici dello Stato inclusivi anche dei fondamentali interessi dello Stato-comunità e dell'ordinamento giuridico, cioè dello Stato considerato nel complesso delle sue forze ordinanti: comprensivo, in altre parole, sia dei «governanti che dei governati»<sup>154</sup>.

Ad oggi, l'intitolato sui delitti politici è fra i settori del nostro sistema penale da tempo oggetto di istanze in favore di una riforma incisiva e organica, che si distacchi dagli interventi episodici e disomogenei che hanno finora interessato la materia negli oltre novanta anni di vita del codice Rocco. Per tale ragione, alla luce della superfetazione della materia incriminata<sup>155</sup>, della forte frammentazione del quadro

---

<sup>152</sup> La logica espansiva della tutela accordata alla «personalità dello Stato» e agli interessi politici da questa promananti è stata consolidata mediante l'effetto congiunto di due norme: l'art. 8 co. 1 Cp, a tenore del quale viene conferita al Ministro della Giustizia la facoltà di attrarre nella sfera di validità spaziale della legge penale italiana anche i reati commessi all'estero, purché «politici»; l'art. 8 co. 3 Cp, ai sensi del quale la nozione di «delitto politico» viene estesa a qualsiasi reato comune, che sia sorretto, anche solo parzialmente, da motivazioni politiche.

<sup>153</sup> Cfr. G. Maggiore, *Diritto penale totalitario nello Stato totalitario*, cit., 140 ss.

<sup>154</sup> Ancora attuali le considerazioni di S. Panagia, *Il delitto politico nel sistema penale italiano*, cit., 97-98.

<sup>155</sup> Nonostante l'avvenuta abrogazione di numerose disposizioni, tanto per mano legislativa quanto attraverso i colpi di scure della Corte costituzionale. Si considerino, difatti, i seguenti interventi demolitori dell'originario apparato repressivo del Titolo I, ritenuto in palese contrasto col quadro dei principi costituzionali: il d. lgs. lgt. 14.9.1944 n. 288, che ha abrogato gli artt. 281, 282 Cp; la sentenza della C. cost., 3.7.1985 n. 193, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 273, 274 Cp; la l. 25.6.1999 n. 205, che ha abrogato gli artt. 275, 297, 298,

normativo e delle antinomie politico-criminali<sup>156</sup> che hanno riguardato tale stratificazione normativa, appare indispensabile la riconsiderazione di un diritto penale politico informato ai valori costituzionali e che si sottoponga ai vincoli invalicabili imposti dalla Costituzione al Legislatore nelle scelte di incriminazione.

Nel far ciò, occorre prendere atto che anche nelle moderne democrazie la classe dei delitti politici risulta necessaria per garantire la tenuta e la stabilità degli assetti statuali a fronte delle multiformi minacce di matrice interna ed esterna.

Per tali ragioni, appare opportuno, sin dall'intitolato, congegnare una rifondazione dei delitti politici su base costituzionale e, in tal modo, incentrare finalmente il diritto penale politico intorno all'offesa al bene istituzionale dell'*ordine costituzionale*: concetto refrattario a ogni accentuazione verticistica e formalizzante della soggettività giuridica, che ha, invece, caratterizzato la teorica della «personalità dello Stato» come accolta nel codice Rocco.

Ciò offrirebbe il pregio di rinviare ai principi solennemente sanciti nella Carta costituzionale e che si impongono con forza vincolante<sup>157</sup>. In uno Stato democratico di diritto, difatti, la tutela penale non può più gravitare intorno allo Stato, ma deve essere rivolta all'ordine costituzionale che nella Costituzione trova il suo fondamento, così come peraltro previsto dal modello tedesco di diritto penale politico<sup>158</sup>.

---

303 Cp; la sentenza della C. cost., 12.7.2001 n. 243, che ha dichiarato illegittimi l'art. 271 Cp; la l. 24.2.2006 n. 85, che ha abrogato gli artt. 269, 272, 279, 292-bis, 293 Cp.

<sup>156</sup> Difatti, come osserva autorevole dottrina, in mancanza di «una riforma del codice», si sono succedute e intersecate, a partire dalla caduta del regime fascista e con l'avvento del mutato quadro istituzionale e sociale, «tante riforme nel codice», refrattarie a qualsiasi tentativo di razionalizzazione d'insieme e di riconduzione a un unico disegno di politica criminale: sul punto, illuminanti le considerazioni di V. Militello, *op. cit.*, 1633 (corsivi originali).

<sup>157</sup> Come già precisato, il riferimento è a quei valori fondamentali che formano il nucleo intangibile destinato a contrassegnare la specie di organizzazione statale, cui si è voluto dar vita, e che sono contenuti, prevalentemente, nei primi cinque articoli della Costituzione repubblicana, la cui norma chiave si rinviene nell'art. 2, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili sia del singolo sia delle formazioni sociali. Quanto qui sostenuto, in relazione agli altissimi interessi costituenti l'ordine costituzionale, trova conferma in un orientamento pretorio consolidato. Cfr., al riguardo, Cass. 24.5.1984 n. 8552; Cass. 2.11.2005 n. 2310 e Cass. 29.11.2012 n. 46340.

<sup>158</sup> Sul quale, v. *supra* par. 5.5. Al riguardo, v., inoltre, il peculiare modello dell'*Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches, Besonderer Teil – Politisches Strafrecht*, Tübingen 1968, 15, che nella descrizione del delitto di alto tradimento «Hochverrat» (§A4 del Progetto) utilizza, in luogo dell'espressione «Costituzione» quella di «ordine costituzionale che si fonda sulla legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca». Sul diritto penale politico riformato ai sensi dell'*Alternativ-Entwurf* ci limitiamo a segnalare U. Klug, *Der neue Straftatbestand des Friedensverrat*, in *Mißlingt die Strafrechtsreform?*, Hrsg. J. Baumann, Neuwies und Berlin 1969, 162 ss.; W. Stree, *Die neuen Vorschriften über Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit*, in *Mißlingt die Strafrechtsreform?*, Hrsg. J. Baumann, Neuwied und Berlin 1969, 171 ss.; W. Maihofer, *Der vorverlegte Staatsschutz*, in *Mißlingt die Strafrechtsreform?*, Hrsg. J. Baumann, Neuwies und Berlin 1969, 186 ss.; O. Backes, *Rechtsstaatsgefährdungsdelikte und Grundgesetz*, Köln-Berlin-Bonn-München 1970, *passim*. L'importanza del

La denominazione del nuovo Titolo sui delitti politici deve, allora, essere tale da consentire di ricondurre l'articolato ed eterogeneo novero di supremi interessi politici della Repubblica a tale "ordine": siffatti interessi politici tutelati nelle singole fattispecie incriminatrici, quindi, devono essere espressione delle rilevanti esigenze dello Stato-comunità, non potendo più identificarsi con gli interessi del solo Stato-governo. Come si è più volte sottolineato nel corso di questo lavoro, il concetto di «personalità dello Stato» non può esprimere nell'ambito del diritto penale politico odierno – anche a causa dell'impossibilità di sottoporlo a un'interpretazione evolutiva per adeguarlo al disegno costituzionale – tutte le imprescindibili esigenze di tutela tipiche di uno Stato repubblicano.

Recepte tali coordinate, il fondamento costituzionale della tutela consente di ribadire che il presidio penalistico si rivolge direttamente all'ordine costituzionale e al suo ordinamento interno, comprensivo degli organi di governo e rappresentanza previsti dalla Costituzione, della forma di governo, della struttura e della funzionalità degli organi costituzionali disciplinati dal testo costituzionale.

L'intervento penale dovrà appuntarsi, quindi, sugli aspetti politico-istituzionali e su quelli funzionali che caratterizzano l'ordine costituzionale, in relazione a un dinamico andamento dello Stato, inteso quale *comunità pluralistica*, e non quale *entità personificata*, ispirata ai valori fondamentali. Beninteso, ciò non significa che la legge penale debba mirare alla difesa pura e semplice di un assetto costituzionale considerato immutabile, come vorrebbero i rigidi schemi di un regime; piuttosto, essa deve garantire, ai sensi dell'art. 49 Cost., il metodo democratico e cioè che gli eventuali mutamenti politico-istituzionali avvengano nelle forme e nei modi stabiliti dalla Costituzione repubblicana<sup>159</sup>.

---

richiamo alla Costituzione nell'individuazione del bene giuridico di categoria è stata evidenziata dalla dottrina tedesca, la quale ha criticato l'assenza di ogni riferimento nel Titolo III della Parte speciale dello *StGB* dedicato ai delitti di «messa in pericolo dello Stato costituzionale democratico». Sono di tale avviso Maurach/Schroeder/Maiwald, *Strafrecht Besonderer Teil*, Teilband 2, 10. Aufl., Heidelberg 2012, 381-382.

<sup>159</sup> L'attenzione rivolta al «metodo democratico», come condizione di esercizio del diritto dei cittadini di associarsi in partiti, indica chiaramente che la Costituzione conferisce un diritto, ponendo dei limiti non alle *finalità* perseguite dai consociati, ma ai *mezzi* impiegati. La tutela penale della democrazia, quindi, deve appuntarsi sulle modalità di perseguimento delle opposte ideologie e non su quest'ultime, anche qualora si presentino in contrasto con l'assetto costituzionale nel quale la comunità si riconosce. In tal modo, il diritto penale politico deve essere strutturato in modo da assicurare il più ampio spazio possibile alla dialettica politica e alla circolazione del pensiero, anche quando questo venga a contrastare coi principi di derivazione costituzionale. Al diritto penale, quindi, in forza del principio di *extrema ratio*, deve essere assicurato un ruolo sussidiario, anche qualora risultino inadeguati altri strumenti di integrazione politica e sociale. Per alcuni utili riferimenti sul punto v. M. Pelissero, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, cit., 545 ss.

*De iure condendo*, un'ipotetica nuova articolazione topografica dell'intitolato da dedicare ai «reati contro l'ordine costituzionale», che aspiri a una migliore attitudine descrittiva e che più congruamente possa svolgere il compito di delimitazione sistematica delle fattispecie che vi si riferiscono, è quella volta a valorizzare le seguenti direttrici teleologiche fondamentali: l'ordinamento costituzionale della Repubblica<sup>160</sup> (Capo I) e la sicurezza della Repubblica e l'ordinamento internazionale (Capo II).

L'intervento penale dovrebbe riguardare, anzitutto, in un Capo I intitolato «Dei delitti contro l'ordinamento costituzionale della Repubblica», i profili operativi interni e istituzionali di questa e, quindi, il regolare funzionamento del sistema politico e democratico, il cui nucleo essenziale risiede nello svolgersi della vita democratica secondo i tempi e i modi voluti dalla Costituzione nella sua Parte II, agli artt. 55 ss.

Tale tutela – che guarda ai rapporti giuridici interni facenti capo allo Stato repubblicano –, nello specifico, si riferisce al suo ordinamento costituzionale, con riferimento alla comunità di cui esso è espressione, alle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza e al prestigio dei supremi organi costituzionali e di rappresentanza (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Assemblee regionali, Ordinamento giudiziario, Corte costituzionale), al loro libero esercizio dei poteri-doveri a essi spettanti e al loro regolare funzionamento.

L'elemento comune al *corpus* di incriminazioni ricomprese in tale Capo è la punibilità delle condotte in grado di turbare l'assetto costituzionale della Repubblica nei suoi aspetti endogeni, mediante sovvertimenti interni e tramite l'offesa diretta contro uno degli organi che lo incarnano<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Alla nozione di “ordinamento democratico” accolta dal Progetto Pagliaro del 1991 al Capo I «Dei reati contro l'ordinamento democratico della Repubblica» riteniamo di dovere sostituire quella più puntuale di “ordinamento costituzionale”. La sostituzione operata si rende necessaria per evitare il rischio di indeterminatezza del sintagma “democratico”. Tale rischio deriva dalla natura politica e non giuridica del termine “ordinamento democratico” «che le diverse forze politiche intendono spesso in senso del tutto diverso, se non opposto (democrazia formale e democrazia sostanziale)». Lo ritiene V. Manzini, *op. cit.*, 376. In senso conforme anche E. Gallo, E. Musco, *op. cit.*, 42. La sostituzione terminologica qui segnalata è confortata, inoltre, dalla prescrizione, tutt'altro che peregrina, operata dalla l. 29.5.1982 n. 304 («Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale»). Quest'ultima, per evitare irragionevoli sovrapposizioni terminologiche fra “ordine democratico” e “ordinamento costituzionale”, nonché per scongiurare eventuali incertezze esegetiche, con un'apposita disposizione, ha opportunamente operato un'interpretazione autentica dell'espressione “ordine democratico”, prevista nella rubrica del reato di cui all'art. 270-bis Cp, sostituendola col più appropriato “ordinamento costituzionale”.

<sup>161</sup> Si dovrebbe tutelare la vita, l'incolumità, la libertà, l'onore e il prestigio del Presidente della Repubblica e di chi ne fa le veci, nonché la legittimità dell'evoluzione costituzionale da ogni forma di attentato diretto a mutare violentemente la Costituzione e l'esistenza, la funzionalità e l'incolumità dei poteri dello Stato mediante l'offesa ai suoi organi costituzionali.

Il Capo II «Dei delitti contro la sicurezza della Repubblica e l'ordinamento internazionale», invece, dovrebbe sottoporre a rimprovero penale tutte quelle condotte che pregiudicano la sicurezza della Repubblica<sup>162</sup> quale soggetto di diritto internazionale o nel quadro dei rapporti istaurati nell'ambito della comunità internazionale. La *ratio* della tutela apprestata da tale Capo è quella di tutelare la sicurezza della collettività organizzata, nonché gli interessi politici statuali connessi a quelli degli altri Stati sovrani.

Gli oggetti tutelati con la nuova sistematica si connettono, esemplificativamente, all'unità, all'integrità, all'indipendenza e alla sovranità della Repubblica, alla pace e alla conservazione delle buone relazioni internazionali con gli Stati esteri e alla sua preparazione e difesa militare.

L'elemento comune alle fattispecie tipizzate in tale Capo è la tutela della sopravvivenza e dell'intangibilità delle componenti costitutive della Repubblica da aggressioni di provenienza tanto interna quanto esterna<sup>163</sup>, nonché le relazioni da essa intrattenute nella comunità internazionale da fatti suscettibili di nuocere alla stabilità e al prestigio della Repubblica per le ripercussioni, talora assai gravi, che possono avere nei rapporti internazionali<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> La Corte costituzionale ha da tempo espresso il significato di “sicurezza della Repubblica” – e, quindi, il suo perimetro –, consistente cioè nella sicurezza esterna e interna, come la «necessità di protezione da ogni azione violenta o comunque non conforme allo spirito democratico che ispira il nostro assetto costituzionale dei supremi interessi che valgono per qualsiasi collettività organizzata a Stato e che [...] possono coinvolgere la esistenza stessa dello Stato». Tali autorevoli *dicta* in materia di “configurazione” della sicurezza della Repubblica, espressi nella sent. 24.5.1977 n. 86, sono stati in seguito confermati dalla successiva giurisprudenza formatasi in materia di segreto di Stato. Per più ampi riferimenti sul punto v. *supra*, par. 5.1, nota 107.

Il riferimento alla “sicurezza della Repubblica” ci sembra opportuno per tre ordini di ragioni. Anzitutto, rispetto alla obsolescente “sicurezza dello Stato”, che trova riscontro terminologico nell'ambito degli artt. 255-257, 263, 285 Cp, la “sicurezza della Repubblica” – in forza della costante ricorrenza del termine “Repubblica” per tutta la Costituzione – appare più idonea a descrivere la rottura istituzionale col precedente impianto statale autoritario. Inoltre, il termine “Repubblica” va inteso quale insieme o sintesi della pluralità di soggetti esponenziali che la compongono e, quindi, risulta riassuntivo di interessi che trascendono ciascun livello territoriale di governo – locale, regionale o statale –, anche in ragione della riscrittura dell'art. 114 Cost. effettuata con la L.c. 18.10.2001 n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione. Infine, la nozione qui segnalata è ampiamente presente nella più volte menzionata legislazione complementare d'*intelligence*, l. 124/2007, nella quale la dizione “sicurezza della Repubblica” esprime una sintesi di valori e rapporti tra le Comunità, nel quadro dell'ordinato svolgersi della vita pubblica e fotografa al meglio una concezione della sicurezza affrancata dal mero riferimento allo Stato-apparato.

<sup>163</sup> A questo riguardo, sarebbe opportuno far transitare in tale Capo le attuali fattispecie già richiamate, seppur sommariamente (*supra*, par. 3.1), di cui agli artt. 241, 284 e 286 Cp.

<sup>164</sup> In relazione a tale ultimo aspetto, si dovrebbe approntare una tutela agli organi costituzionali particolarmente rappresentativi della sovranità di altri Stati, mediante la tipizzazione di offese rivolte a Capi e a rappresentanti diplomatici di Stati esteri. Tali forme di tutela, com'è noto, sono quelle ad oggi codificate nel Capo IV sui «delitti contro gli Stati esteri, i loro Capi e i loro rappresentanti» del Codice del 1930.

Nel Capo II qui prospettato dovrebbero rientrare, inoltre, le fattispecie repressive dei delitti di spionaggio.

Un moderno sistema di tutela penale del segreto di Stato compatibile con i principi penalistici consacrati nella Costituzione repubblicana<sup>165</sup>, ancor prima di punire il procacciamento e la rivelazione di notizie segrete, dovrebbe prevedere, sulla scorta dell'esperienza tedesca<sup>166</sup>, già a livello codicistico, la definizione di "segreto di Stato" e i casi di esclusione dello stesso se apposto per la copertura di fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

Attualmente, difatti, per una concreta applicazione delle fattispecie poste a tutela del segreto di Stato, si richiede un coordinamento interpretativo con la disciplina complementare extra-penalistica di cui all'art. 39 co. 1 l. 124/2007, che contiene una puntuale definizione di segreto di Stato e che definisce, quindi, l'ambito di applicazione del microsistema di delitti ex artt. 256-263 Cp.

A ciò si aggiunga che, secondo il perdurante orientamento della Corte costituzionale inaugurato con la sentenza 24.5.1977 n. 86, la legittimità del segreto di Stato trova

---

<sup>165</sup> Il paradigma "bellicista" dell'attuale sistema di tutela penale del segreto di Stato, volto, nelle intenzioni del Legislatore storico, a reagire vigorosamente al più mite trattamento sanzionatorio previsto dal codice Zanardelli nella materia della tutela penale del segreto, si manifesta in maniera lampante con la previsione della pena di morte in numerose fattispecie incriminatrici, oggi soppressa e sostituita dall'ergastolo ai sensi del d. lgs. lgt. 10.8.1944 n. 224. Al riguardo, si faccia riferimento agli artt. 256 co. 4; 257 co. 2; 258 co. 2; 261 co. 3; 262 co. 3; 263 co. 2 Cp.

Si consideri poi che il sistema di tutela penale del segreto di Stato congegnato dal Codice concerne, tuttora, quale oggetto materiale dei delitti contro il segreto di Stato, tanto le notizie *segrete*, quanto le notizie *riservate*. È in relazione a tale ultima categoria di notizie «*di cui l'Autorità competente ha vietato la divulgazione*» che si registrano i maggiori dubbi di legittimità costituzionale. Difatti, gli artt. 256 co. 3; 258 co. 1 e 262 co. 1 Cp, posti a tutela delle notizie riservate, sono norme penali in bianco in quanto presuppongono l'emanazione del provvedimento di divieto di divulgazione da parte dell'Autorità competente. Tale provvedimento, quindi, integra la fattispecie penale condizionandone l'applicabilità. Pertanto, tale disciplina, per quanto innovata dalle due leggi di riforma del segreto di Stato (v. l'art. 12 l. 801/1977 e l'art. 39 l. 124/2007), continua a porsi in frizione con i principi costituzionali di riserva di legge e di tassatività della fattispecie penale, permanendo in capo all'Autorità amministrativa il potere di determinare, in concreto, il precetto.

Peraltro, a ulteriori censure di incostituzionalità si espone anche la fattispecie di spionaggio indiziario o presunto ex art. 260 Cp. La norma reprime le condotte indizianti una possibile attività spionistica: si tratta di atti meramente preparatori – che, come tali, non potrebbero essere puniti a titolo di tentativo – o di atti idonei, ma privi dei requisiti di univocità rispetto ai reati di cui agli artt. 256-258 Cp. In tal modo, si configura un'ipotesi di reato di sospetto, come tale indiziato d'incostituzionalità, e, pertanto, da interpretare alla stregua dei requisiti di idoneità e univocità propri della figura del tentativo, così da ricondurlo almeno al paradigma dei reati di pericolo. Propendono condivisibilmente per l'incostituzionalità del disposto in esame G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 85.

<sup>166</sup> Cfr. §93 co. 1 StGB, «Begriff des Staatsgeheimnisses», «*Staatsgeheimnisse sind Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, die nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und vor einer fremden Macht geheimgehalten werden müssen, um die Gefahr eines schweren Nachteils für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland abzuwenden*».

«fondamento e giustificazione in esigenze [...] fatte proprie e garantite dalla Costituzione e che possano essere poste su un piano superiore» quali la difesa militare della Patria (art. 52 Cost.) e la sicurezza nazionale (art. 126 Cost.). In tal senso, l'altissimo rango dei beni giuridici costituzionali che giustificano l'operatività del segreto di Stato legittima, a nostro avviso, una sua definizione nel tessuto codicistico riformato.

Peraltro, la clausola limitativa del potere di apporre il segreto di Stato su fatti idonei a sovvertire l'ordine costituzionale della Repubblica presenta, altresì, tutti i requisiti per transitare nell'ecosistema codicistico. Ciò in ragione della chiarissima rilevanza degli interessi dello Stato-comunità correlati all'ordine costituzionale – che sono contenuti nei primi cinque articoli della Costituzione – offeso da tali fatti dotati di forte carica eversiva. Al riguardo, inoltre, un ulteriore sforzo del Legislatore potrebbe essere volto a perimetrare, già in via legislativa, gli stessi “fatti eversivi”, qualificando come tali tanto i delitti politici volti a disarticolare l'architettura politico-istituzionale della Repubblica quanto le più gravi offese dei diritti inviolabili dell'uomo.

Una scelta di tal fatta – in pieno accoglimento del principio personalista – avrebbe il pregio di recepire a livello legislativo le statuizioni della Corte europea dei diritti dell'uomo che hanno interessato in sede sovranazionale lo Stato italiano coinvolto nella ricordata vicenda *Abu Omar* (C. eur., 23.2.2016, *Nasr e Ghali c. Italia*) e di rendere la normativa interna più conforme alla tutela internazionale dei diritti umani cui il nostro Stato si è obbligato convenzionalmente aderendo al “sistema Cedu”<sup>167</sup>.

L'innesto della peculiare disciplina sui casi di non segretabilità dei “fatti eversivi” già a livello di codice – attualmente prevista dall'art. 39 co. 11 l. 124/2007 – potrebbe poi sortire l'effetto di garantire un maggior coefficiente di conoscibilità delle norme da parte dei consociati.

Sotto altro versante, l'intervento riformatore dovrebbe attagliarsi anche sul corposo novero di delitti bellici<sup>168</sup>, elidendo interamente tutte le fattispecie che rinviano al

---

<sup>167</sup> In tal senso, richiamando il caso *Abu Omar* (*supra*, par. 5.4) – che ha riguardato, com'è noto, un sequestro di persona per fini di tortura all'estero –, i delitti eccettuati dall'area di operatività del segreto governativo che dovrebbero rientrare a pieno diritto fra i “fatti eversivi”, poiché incidenti su situazioni soggettive inviolabili, sono quelli lesivi della vita e dell'incolumità personale, dell'integrità psico-fisica e della libertà personale individuale.

<sup>168</sup> Ci si riferisce, specificamente, agli artt. 242-245, 247-254, 265, 267 Cp che richiedono la presenza di un nemico belligerante come presupposto delle condotte sanzionate. La gravità della sanzione penale comminata da tali reati è parametrata alla particolare offensività del fatto in presenza di una emergenza bellica. Emerge, in altre parole, in maniera lampante, l'eco marziale e il sostrato storico-culturale dell'epoca in cui il Capo I venne redatto, recante il segno dell'esperienza bellica pregressa. Va segnalato che la scelta sistematica di mantenere ancora oggi la normativa bellica nell'ecosistema del codice penale comune risulta priva di ragioni e causa di una forte

«tempo di guerra», al «pericolo di guerra», alle «opere destinate alla guerra» e alla «economia di guerra». A nostro giudizio, al riguardo, potrebbe mantenersi il solo delitto *ex art.* 244 Cp<sup>169</sup>, teso a reprimere tutti gli atti ostili contro uno Stato estero volti a esporre lo Stato italiano al pericolo di una guerra o a turbare le relazioni con un Governo estero o a esporre lo Stato italiano o i suoi cittadini al pericolo di rappresaglie belliche o di ritorsioni.

Un'ultima notazione di massima attiene ai reati di associazione politica<sup>170</sup>.

Si è già ricordato che il Legislatore storico, all'interno dell'architettura codicistica del 1930, ha configurato una costruzione capillare dei reati associativi, il cui modello di incriminazione è stato adoperato anche nell'ecosistema dei «delitti contro l'ordine pubblico» (art. 416 Cp)<sup>171</sup>. Com'è noto, il ricorso a siffatto modello, volto a incriminare associazioni di persone ritenute, in ragione dei mezzi impiegati e/o dei fini perseguiti, pericolose per la sicurezza della compagine statale o per l'ordine pubblico<sup>172</sup>, ha conosciuto una forte espansione a partire dagli anni '70 del secolo scorso come strumento per il contrasto al terrorismo interno e alla criminalità organizzata di

---

frammentazione della materia del Capo I dedicato ai «delitti contro la personalità internazionale dello Stato». Peraltro, tali disposizioni – affette se non altro da rarefazione applicativa – oramai non corrispondono alle esigenze di un codice penale concepito per i periodi ordinari della vita Stato-comunità. Oggi, difatti, la guerra va considerata, a differenza di quanto avvenuto nella codificazione del 1930, anche nella concretezza della normazione, come un evento tragicamente eccezionale, tale da non potere essere previsto e introdotto al pari di qualsiasi altro elemento che compare nella descrizione di una serie di delitti. Segnalano opportunamente, *de iure condendo*, la necessaria espunzione dei delitti bellici dal citato Capo I, M. Romano, *op. cit.*, 159; V. Militello, *op. cit.*, 1653.

<sup>169</sup> Recante in epigrafe «Atti ostili verso uno Stato estero, che espongono lo Stato italiano al pericolo di guerra», volto a tutelare beni di pertinenza interna, quali la sicurezza, la pace e la stabilità e conservazione delle relazioni internazionali.

<sup>170</sup> Artt. 270-270-*quinquies*.2 Cp e artt. 304-307 Cp.

<sup>171</sup> Se in epoca fascista la differenza tra «delitti contro la personalità dello Stato» e «delitti contro l'ordine pubblico» si apprezzava sul piano soggettivo, in virtù della presenza o meno di una finalità meramente politica, nell'attuale contesto democratico tale differenza si coglie «su un piano oggettivo “quali-quantitativo”». Così, puntualmente, R. Bartoli, *I delitti contro l'ordine pubblico*, in *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*<sup>2</sup>, R. Bartoli, M. Pelissero, S. Seminara, Torino 2022, 805. Tra le due categorie di delitti, in altre parole, opera una sorta di progressione offensiva: mentre i delitti del Titolo V riguardano fenomeni criminosi che pongono in pericolo o compromettono le condizioni che assicurano la tranquillità e la sicurezza materiale di tutti i cittadini, i delitti politici del Titolo I concernono fatti che si innestano su fenomeni offensivi dell'ordine pubblico, assumendo, tuttavia, una connotazione lesiva tanto significativa da poter porre in pericolo interessi di altissimo rango, come, ad esempio, l'unità, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica, la sovranità e l'assetto dei poteri legittimamente costituito dello Stato.

<sup>172</sup> G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 36.

stampo mafioso, così come, a partire dal 2001 fino ai nostri giorni, per il contrasto al terrorismo internazionale<sup>173</sup>.

Un nodo problematico attiene alla “sorte” da destinare a tale peculiare categoria di reati alla luce di un diritto penale politico riformato.

A questo proposito, occorre segnalare che la connotazione terroristica delle associazioni di persone tende in un numero crescente di casi a rivolgersi non contro l’assetto statale, o contro le sue articolazioni istituzionali: assume, infatti, un valore di intimidazione diffusa in quanto rivolta alla collettività come tale, ossia la società civile. Ciò induce a ripensare la collocazione delle associazioni con finalità di terrorismo o di eversione dell’ordine costituzionale (art. 270-bis Cp) all’interno della categoria dei delitti politici, in quanto la nuova fenomenologia del terrorismo a proiezione internazionale appare non riducibile all’aggressione dell’ordinamento e dei gangli vitali dello Stato o dei singoli rappresentanti istituzionali.

In tal senso, apparirebbe più congruo dislocare le fattispecie associative in relazione alla tipologia di offesa a cui di volta in volta mira l’associazione terroristica o anche il singolo attentato<sup>174</sup> (l’ordine pubblico<sup>175</sup>, l’ordinamento costituzionale, l’individuo)<sup>176</sup>.

Quindi, in pieno accoglimento del fondamentale principio personalistico più volte richiamato, quelle condotte illecite che, pur commesse con finalità di terrorismo o di eversione dell’ordine costituzionale, colpiscono immediatamente beni di pertinenza dell’individuo come la vita, l’incolumità personale e la libertà personale delle vittime degli attentati, nonché la proprietà delle cose mobili o immobili altrui dovrebbero trovare accoglimento nel relativo Titolo dei reati contro la persona umana, benché

---

<sup>173</sup> Il sistema codicistico di contrasto al terrorismo si fonda su una ipertrofica normativa stratificatasi negli anni, in conseguenza di eventi terroristici di particolare allarme sociale. I compulsivi innesti normativi operati sulla sistemica del tessuto originario del Codice (cfr. d.l. 15.12.1979 n. 625, conv. in l. dalla l. 6.2.1980 n. 15; d.l. 18.1.2001 n. 374, conv. in l. dalla l. 15.12.2001 n. 438; d.l. 27.7.2005 n. 144, conv. in l. dalla l. 31.7.2005 n. 155; d.l. 18.2.2015 n. 7, conv. in l. dalla l. 17.4.2015 n. 43; l. 28.7.2016 n. 153 e d. lgs. 1.3.2018 n. 21), che hanno dato forma a una sorta di diritto penale sostanziale dell’antiterrorismo, sono esaustivamente illustrati da S. Dambrosio, *Delitti di associazione politica*, in *Diritto penale*, A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa, t. I, Milano 2022, 1412 ss.

<sup>174</sup> Ci si riferisce ai delitti di attentato in ambito terroristico previsti dagli artt. 280-280-ter Cp e 289-bis-289-ter Cp.

<sup>175</sup> Sul miglior coordinamento dei reati associativi politici col Titolo sull’ordine pubblico v. già M. Romano, *op. cit.*, 164.

<sup>176</sup> Riteniamo, al riguardo, di non condividere la scelta sistematica operata dal Progetto Pagliaro di riunire i reati associativi in un Capo a sé stante, in quanto tale scelta appare ostacolata dalla tradizione sistematica della Parte speciale del Codice fondata sulle oggettività giuridiche di categoria. Sui riferimenti “strutturali” del Progetto Pagliaro del 1991 si rinvia alla nota 100.

dovrebbero essere qualificate sul piano sanzionatorio da tale significato di disvalore ulteriore e più grave<sup>177</sup>.

Solo in tal modo l'ordinamento penale può riaffermare che il sistema penale non degrada la protezione della persona a mero strumento della protezione della «personalità dello Stato», come hanno fatto i codificatori del 1930 accogliendo l'antitetico principio utilitaristico-statalista.

---

<sup>177</sup> Sul punto, riteniamo di aderire alla proposta formulata da V. Militello, *op. cit.*, 1652.