

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2023

Data: 5 dicembre 2023

***Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari  
ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir\****

*di Paolo Pensabene – Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale  
nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

TITLE: On the classification of military equipment and tools sent to Ukraine: the role of Copasir

ABSTRACT: Il contributo analizza le modalità di esercizio del controllo parlamentare sui decreti interministeriali con cui è stato classificato l'elenco relativo agli equipaggiamenti, ai mezzi ed ai materiali militari, tra cui le armi, che sono stati inviati all'Ucraina. Dapprima, ci si soffermerà sulla qualificazione dell'atto di apposizione della classifica di segretezza, confrontandosi con la giurisprudenza del giudice amministrativo, in quanto il primo dei decreti in esame è stato impugnato dinanzi al TAR Lazio che, tuttavia, ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione. In seguito, ci si potrà interrogare sul ruolo svolto dal Copasir, chiedendosi se il Comitato sia l'organo parlamentare competente ad esercitare la funzione di controllo in materia.

This article deals with the parliamentary oversight of the interministerial decrees that classified the list of military equipment and tools, including weapons, which have been sent to Ukraine by the Italian Republic. In the first place, the article analyses the qualification of the act of security classification noting that, when the first decree has been challenged before the judiciary, the Administrative Court declared the absolute lack of jurisdiction. In the second place, it focuses on the role played by Copasir (Parliamentary Committee for the Security of the Republic) questioning

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

if such Committee may be considered the competent parliamentary body to exercise the oversight function.

**KEYWORDS:** Controllo parlamentare; servizi segreti; guerra in Ucraina; classifiche di segretezza; giudice amministrativo; Parliamentary oversight; *intelligence* services; war in Ukraine; security classifications; Administrative Court

**SOMMARIO:** 1. Il quadro normativo di riferimento – 2. La mancata apposizione del segreto di Stato in luogo dell’attribuzione di una classifica di segretezza – 3. La qualificazione dell’atto di classificazione: la sentenza n. 17159/2022 del TAR Lazio – 4. La funzione di controllo esercitata dal Copasir – 5. Riflessioni conclusive.

## **1. Il quadro normativo di riferimento**

Uno dei temi più caldi e delicati di cui si è occupato di recente il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir)<sup>1</sup> riguarda il controllo sulle tipologie di aiuti militari che l’Italia ha ceduto all’Ucraina, a titolo gratuito, affinché quest’ultima possa esercitare il diritto alla legittima difesa per tutelare la propria popolazione e il proprio territorio, a seguito dell’aggressione da parte

---

<sup>1</sup> Sul Copasir cfr. R. BIFULCO, *Segreto e potere politico*, in *Potere e Costituzione*, diretto da M. CARTABIA e M. RUOTOLO, Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 1114 ss. Sull’origine ed evoluzione del Copasir cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 215-216. Per un inquadramento del controllo parlamentare sotto un profilo teorico cfr. A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974; M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Cedam, Padova, 1996. Per un approfondimento della funzione di controllo in relazione alla classificazione delle funzioni parlamentari cfr. N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, in *Amministrazione in Cammino*, rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione, 2009, pp. 2 ss. Cfr. altresì R. IBRIDO, *Compendio di diritto parlamentare*, Neldiritto Editore, 2023, pp. 176 ss. Per un’analisi delle caratteristiche del controllo parlamentare in Europa cfr. E. GRIGLIO, *Parliamentary oversight of the executives. Tools and procedures in Europe*, Hart, Oxford, 2020. Cfr. M. SCHIRIPA, *L’organizzazione ed il controllo parlamentare delle agenzie di intelligence europee: quali spazi per una cooperazione di intelligence comunitaria?*, in *DPCE online*, n. 3/2022. Cfr. altresì P. PICCIACCHIA, *La dimensione del controllo parlamentare su segreto di Stato e intelligence alla prova delle crescenti esigenze di sicurezza degli Stati tra problemi aperti e prospettive: le esperienze di Italia, Francia e Belgio*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 1/2018. Sulla dimensione transnazionale del controllo parlamentare sui servizi cfr. A. PERRONE, *Le prospettive del controllo parlamentare nella recente attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n.11/2018, pp. 17 ss. Sul controllo parlamentare sui servizi di informazione per la sicurezza cfr. M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell’ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 223. Cfr. M. CATANZARITI, *Segreto e potere*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 163 ss.

della Federazione Russa, iniziata il 24 febbraio 2022. A tal riguardo, sono sorti una serie di interrogativi, sia di carattere sostanziale sia di carattere procedurale: con riferimento ai primi, non sono mancate le osservazioni da parte della dottrina relativamente alla cessione delle armi<sup>2</sup>; in relazione ai secondi, si è dubitato sul regime di pubblicità adottato e sul presunto mancato coinvolgimento del Parlamento<sup>3</sup>. Bisogna precisare che saranno oggetto di questa analisi,

<sup>2</sup> Per una critica relativa alla cessione delle armi all'Ucraina, cfr. A. CIERVO, *Critica delle armi. L'articolo 11 della Costituzione, la legge n. 185/1990 e l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico può sopravvivere alla guerra*, *Costituzionalismo.it*, 2022, pp. 195, ss. Per una riflessione sulle problematiche costituzionali derivanti dalle politiche adottate dall'Italia con riferimento alla guerra cfr. G. AZZARITI, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, in G. AZZARITI (a cura di), op.cit., pp. 3 ss. Altra parte della dottrina, invece, ha ritenuto legittima la cessione di armi. Sul punto cfr. G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno alla guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2022, pp. 19-20. L'Autore ha ritenuto che «L'invio di armamenti a un esercito regolare che operi esclusivamente all'interno del territorio del proprio stato non è qualificabile come uso illegittimo della forza contro l'altra parte belligerante e va considerato come un supporto all'esercizio della legittima difesa individuale da parte dell'Ucraina. Conclusivamente la linea politica seguita dall'Italia nell'affrontare l'emergenza ucraina appare rispettosa delle clausole dell'articolo 11 in collegamento alle prescrizioni della Carta delle Nazioni Unite». Cfr. M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2022, pp. 18-19; M. CAVINO, M. MALVICINI, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2023, pp. 221-222. Sul punto è stato affermato che «l'intervento a sostegno di uno Stato aggredito trova la sua giustificazione in norme di diritto internazionale generalmente riconosciute ed è quindi coerente con i principi sanciti agli artt. 10 e 11 della Costituzione». Cfr. G. MARAZZITA, «*Guerra vietata, legittima e necessaria*», in *Federalismi.it*, n. 22/2022, pp. 98 ss. L'Autore ha sostenuto che «si tratta di un "sostegno alla guerra" difensiva e non di una "guerra di sostegno": più che una forma di "legittima difesa collettiva", il sostegno italiano si rivela come un supporto all'esercizio della "legittima difesa individuale" dell'Ucraina». Cfr. altresì l'intervista a S. Ceccanti sulla legittimità dell'invio di armi in *Ripudio guerra, invio armi Ucraina: legittimo per Stefano Ceccanti*, su [www.rossoporpora.org](http://www.rossoporpora.org), 2 marzo 2022; L. VENTURA, V. PUPO, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2022, p. 17. Per quanto attiene ai rapporti tra artt. 11 e 52 Cost. cfr. G. BASCHERINI, *Il dovere difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Jovene, Napoli 2017, pp. 94 ss. Per un approfondimento sugli interventi armati a fini umanitari cfr. altresì M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, volume primo, pp. 272 ss.

<sup>3</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2022, pp. 44 ss. Cfr. E. CATERINA, M. GIANNELLI, D. SICILIANO, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, su <http://www.sidiblog.org/2022/04/26/il-ripudio-della-guerra-preso-sul-serio-quattro-tesi-sullincostituzionalita-dellinvio-di-armi-allucraina/>, 2022. Cfr. A. LO CALZO, *L'attualità del fenomeno bellico tra principi supremi e assetto delle fonti. L'ordinamento italiano di fronte alla guerra in Ucraina*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2023, p. 247. Cfr. altresì M. MARAZZINI, *I poteri normativi del governo nell'emergenza bellica in Ucraina. Alcuni spunti critici a partire dall'invio di aiuti militari e sulla loro secretazione*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2023, p. 165. Sulla marginalizzazione del Parlamento cfr. G. PISTORIO, *La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali*, in *Rivista AIC*, Lettera 04/2022, pp. 4-5. L'Autrice ha concluso chiedendosi «se, ancora una volta, è lo stesso Parlamento a contribuire a quella progressiva erosione del proprio ruolo decisionale, manifestando una certa "disaffezione" verso l'esercizio delle proprie funzioni, se non una passiva accettazione dello "strapotere" del Governo»; A. ALGOSTINO, *Il senso forte della pace e gli effetti collaterali della guerra sulla democrazia*, in *Rivista AIC*, Repliche 04/2022, pp. 1 ss. L'Autrice ha ribadito che «L'esautoramento, o auto-marginalizzazione, del Parlamento è evidente nella risoluzione approvata il 1° marzo 2022 dall'Assemblea del Senato della Repubblica e dall'Assemblea della Camera dei deputati che nel suo fraseggiare vago e indefinito configura una delega in bianco al Governo». Sulla procedura da seguire cfr. G. MARAZZITA, op.cit., p. 98. L'Autore ha messo in evidenza che «[...] l'art. 78 si applica solamente nel caso tassativo della "guerra" in senso stretto mentre le operazioni militari, comunque denominate, di

unicamente, i profili problematici derivanti dalla classificazione dei materiali che sono stati ceduti e ci si focalizzerà, in particolar modo, sul ruolo svolto dal Copasir in sede di controllo.

Ciò premesso, è opportuno riepilogare brevemente il quadro normativo di riferimento: con il decreto-legge n. 14/2022, in cui è confluito il contenuto del decreto-legge n. 16/2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 28/2022, è stata disposta, previo atto di indirizzo di Camera e Senato, la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle autorità governative dell'Ucraina, fino al 31 dicembre 2022<sup>4</sup>, derogando alle disposizioni della legge n. 185 del 1990, *ex artt.* 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66/2010)<sup>5</sup>. In seguito, con il decreto-legge n. 185/2022 è stato prorogato il termine al 31 dicembre 2023<sup>6</sup>.

L'art. 2-*bis*, comma 2, del decreto-legge n. 14/2022 ha previsto che il Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con il Ministro dell'economia e delle finanze debba definire l'elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari che sono oggetto della cessione. Il terzo comma della medesima disposizione ha stabilito che il Ministro della difesa e il Ministro degli affari esteri debbano riferire con cadenza trimestrale alle Camere circa l'evoluzione della situazione.

In seguito sono stati emanati una serie di decreti interministeriali senza specificare l'oggetto dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti inviati. In particolare, è stata omessa la pubblicazione del contenuto di ciascun allegato «in quanto documento classificato»<sup>7</sup>.

L'organo parlamentare che è stato informato del contenuto di ciò che è stato inviato all'Ucraina è stato il Copasir. In particolare, sono stati auditi in seno al Comitato i Ministri della difesa, L. Guerini e G. Crosetto<sup>8</sup>.

---

natura sub-bellica rientrano nella portata qualificatoria della norma generale sulle situazioni di emergenza e cioè l'art. 77 della Costituzione». Per una lettura in chiave comparata dei profili organizzativi e procedurali cfr. A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2022, pp. 52 ss.

<sup>4</sup> Art. 2-*bis* dl 14/2022; cfr. Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, *Cessioni di materiali d'armamento alle autorità governative dell'Ucraina*, 1 agosto 2022.

<sup>5</sup> Camera dei deputati, cit., 2022.

<sup>6</sup> Camera dei deputati, Servizio Studi, XIX legislatura, *Cessioni di materiali d'armamento alle autorità governative dell'Ucraina*, 6 febbraio 2023.

<sup>7</sup> Camera dei deputati, cit., 6 luglio 2023. Ci si riferisce in particolare ai seguenti decreti interministeriali, con i relativi allegati: d.m. 2 marzo 2022; d.m. 22 aprile 2022; d.m. 10 maggio 2022; d.m. 26 luglio 2022; d.m. 7 ottobre 2022; d.m. 31 gennaio 2023; d.m. 23 maggio 2023.

<sup>8</sup> Camera dei deputati, cit., 6 luglio 2023. Il Ministro Guerini è stato audito nelle sedute del 2 marzo, 28 aprile, 16 maggio, 27 luglio e 4 ottobre del 2022; il Ministro Crosetto è stato audito il 25 gennaio e il 30 maggio 2023. Il Ministro Crosetto ha dichiarato che il Governo avrebbe agito in continuità con l'esecutivo precedente. Sul punto cfr. Adkronos (redazione), *Armi a Ucraina, Crosetto: "Aiuti secretati come in passato"*, su

## 2. La mancata apposizione del segreto di Stato in luogo dell'attribuzione di una classifica di segretezza

Prima di analizzare i profili inerenti al ruolo svolto dal Copasir, si cercherà di porre l'attenzione sulla tipologia di atti che sono stati classificati.

Anzitutto va chiarito che i mezzi, i materiali e gli equipaggiamenti ceduti non sono stati oggetto di apposizione del segreto di Stato, in quanto il presente istituto può essere apposto esclusivamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b) e dell'art. 39, comma 4, legge n. 124/2007<sup>9</sup>. Tale previsione si pone in discontinuità con il precedente art. 1, legge n. 801/1977, secondo cui il Presidente del Consiglio controllava l'applicazione dei criteri relativi all'apposizione del segreto di Stato e individuava gli organi a ciò competenti. In precedenza, infatti, l'apposizione del vincolo di segretezza poteva essere effettuata anche dai Ministri; con la riforma del 2007 sono state conferite ulteriori funzioni al vertice dell'esecutivo in materia di sicurezza<sup>10</sup>: non solo è stato attribuito il potere esclusivo di apposizione del segreto di Stato<sup>11</sup>, ma ai sensi dell'art. 1, comma 3, legge n. 124/2007, il Presidente è l'autorità politica deputata al coordinamento delle politiche dell'informazione per la sicurezza, che impartisce le direttive e, sentito il Comitato

[https://www.adnkronos.com/Archivio/politica/armi-a-ucraina-crosetto-governo-meloni-attua-impegni-gia-presi\\_7CJmeHQO6SdOMeJT2inq7Z](https://www.adnkronos.com/Archivio/politica/armi-a-ucraina-crosetto-governo-meloni-attua-impegni-gia-presi_7CJmeHQO6SdOMeJT2inq7Z), 13 dicembre 2022. Cfr. altresì Comunicato n. 52 del Ministero della difesa, su [https://www.difesa.it/Il\\_Ministro/Comunicati/Pagine/Difesa-precisazione-su-alcuni-mezzi-da-ricondizionare-forniti-all-Ucraina.aspx](https://www.difesa.it/Il_Ministro/Comunicati/Pagine/Difesa-precisazione-su-alcuni-mezzi-da-ricondizionare-forniti-all-Ucraina.aspx), 2 maggio 2023.

<sup>9</sup> Art. 1, comma 1, lett. b), legge n. 124/2007: «Al Presidente del Consiglio dei ministri sono attribuiti in via esclusiva: [...] l'apposizione e la tutela del segreto di Stato». Art. 39, comma 4, legge n. 124/2007: «Il vincolo derivante dal segreto di Stato è apposto e, ove possibile, annotato, su espressa disposizione del Presidente del Consiglio dei ministri, sugli atti, documenti o cose che ne sono oggetto, anche se acquisiti all'estero».

<sup>10</sup> Già con la sentenza n. 86/1977 Corte cost. era stato riconosciuto un ruolo di preminenza al Presidente del Consiglio. In particolare, la Corte, richiamando l'art. 95 Cost. in base al quale il vertice dell'esecutivo dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile, affermava che «In questa sintetica espressione non può non essere compresa la suprema attività politica, quella attinente alla difesa esterna ed interna dello Stato».

<sup>11</sup> G. SCANDONE, *L'apposizione del segreto di Stato* in C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di Stato*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 499 ss. Sul segreto di Stato cfr. altresì P. PISA, *Il segreto di Stato. Profili penali*, Giuffrè, Milano, 1977; S. LABRIOLA, *Segreto di Stato*, Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 1989; A. PACE, *L'apposizione del segreto di Stato nei principi costituzionali*, su <https://associazionedeicostituzionalisti.it>, 2009; G. SALVI, *La Corte e il segreto di Stato*, su <https://associazionedeicostituzionalisti.it>, 2009; C. BONZANO, *Il segreto di Stato nel processo penale*, Cedam, Padova, 2010; V. PUPO, *Prime note sul segreto di Stato nella democrazia rappresentativa*, in *Consulta Online*, 2015; E. RINALDI, *Aracana Imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2016; T. F. GIUPPONI, *Segreto di Stato (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, 2017; A. MITROTTI, *Brevi considerazioni sulla disciplina del segreto di Stato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2018. F. N. RICOTTA, *Il segreto di Stato*, in G. COLAIACOVO (a cura di), *Sicurezza, informazioni e giustizia penale*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023.

interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), può emanare ogni disposizione necessaria per l'organizzazione e il funzionamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica<sup>12</sup>.

Ciò premesso, la classificazione dei presenti decreti rientrerebbe tra le classifiche di segretezza di cui all'art. 42 legge n. 124/2007. Parte della dottrina ha messo in evidenza che «non è certamente agevole dalla semplice dizione “classificato” apposta sull'allegato ai decreti, capire di quale forma di classifica esattamente si tratti, visto che la l. n. 124 del 2007 prevede quattro tipi di classificazioni, attribuite sulla base dei criteri “ordinariamente seguiti nelle relazioni internazionali” (art. 42, comma 3, l. n. 124)», disciplinate specificamente dall'art. 4 d.p.c.m. n. 7/2009<sup>13</sup>. L'art. 42, comma 4, della legge citata ha disposto che il soggetto che appone la classifica di segretezza debba individuare all'interno di ciascun atto o documento «le parti che devono essere classificate e fissa specificamente il grado di classifica corrispondente ad ogni singola parte». È plausibile ritenere che le parti ed il livello di classifica attribuito siano stati specificati all'interno dell'atto; tuttavia, i decreti interministeriali non hanno fatto esplicito riferimento al citato art. 42; il richiamo alla presente disposizione è possibile desumerlo dalla Relazione del Copasir al Parlamento del 19 agosto 2022, in cui è stato precisato che «Il Comitato, nell'ambito delle sue prerogative e di quanto previsto dagli atti parlamentari sopra richiamati, ha richiesto al Ministro della difesa di acquisire gli elenchi ai quali è stata apposta la classifica di segretezza, su disposizione del Governo, che ha reputato di secretare la tipologia dei materiali forniti in condivisione con le stesse autorità ucraine e con un significativo numero di Paesi donatori»<sup>14</sup>. Dunque, la Relazione in esame consente di poter

<sup>12</sup> Peraltro, sia l'AISE (Agenzia informazioni e sicurezza esterna) che l'AISI (Agenzia informazioni e sicurezza interna), i c.d. “servizi segreti”, ai sensi dell'art. 6, comma 5 e dell'art. 7, comma 5 legge n. 124/2007, rispondono direttamente al Presidente del Consiglio. In precedenza, invece, il SISMI (Servizio per le informazioni e la sicurezza militare) e il SISDE (Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica), ai sensi dell'art. 4, comma 2 e dell'art. 6, comma 2, legge n. 801/1977, dipendevano rispettivamente dal Ministro della difesa e dal Ministro dell'interno.

Sui servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica cfr. S. LABRIOLA, *Le informazioni per la sicurezza dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1978; A. MASSERA, *Servizi di informazione e di sicurezza*, Enciclopedia del diritto, 1990; M. VALENTINI, *L'ordinamento del sistema politico dell'informazione per la sicurezza*, in C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI, op. cit.; P. BONETTI, *Aspetti costituzionali del nuovo sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*, Diritto e società, 2008; C. MOSCA, *Il sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e le garanzie funzionali*, in M. CALIGIURI, M. VALENTINI (a cura di), *Materiali di intelligence. Dieci anni di studi 2007-2017*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018; G. CAIA, *Servizi di informazione*, Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 2022. F. N. RICOTTA, *A proposito della partecipazione degli appartenenti al sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica all'attività investigativa della polizia giudiziaria*, in *Cassazione penale*, n. 10/2023.

<sup>13</sup> M. MARAZZINI, op. cit., p. 165.

<sup>14</sup> Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sull'attività svolta dal 10 febbraio 2022 al 19 agosto 2022*, <http://www.parlamento.it>, p. 51.

affermare che è stata apposta una classifica di segretezza sui materiali inviati all'Ucraina e, per tale ragione, il Comitato ha chiesto di poterne acquisire gli elenchi.

Sotto un profilo teorico, sia il segreto di Stato che le classifiche di segretezza rientrano nel più ampio *genus* del concetto di “segreto” che, nel nostro ordinamento, si contrappone ai concetti di pubblicità e trasparenza e, proprio per questo, ne rappresenta un’eccezione<sup>15</sup>. Per tale ragione il legislatore nel corso degli anni ha cercato di delineare un quadro normativo preciso, grazie anche all’intervento di importanti pronunce della Corte costituzionale<sup>16</sup>, al fine di chiarire i presupposti e le ragioni che consentono il ricorso ai presenti istituti.

L’attribuzione di una classifica di segretezza rappresenta l’esercizio di un potere di natura amministrativa che può essere esercitato non solo dal Presidente del Consiglio, ma anche da parte di altri soggetti come i Ministri o l’Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica ed è sindacabile dinanzi al giudice amministrativo<sup>17</sup>. Per quanto concerne il sindacato del giudice, parte della dottrina ha ritenuto che sia difficilmente ipotizzabile esercitare un’azione di annullamento, in quanto non si potrebbe rinvenire una lesione di una posizione soggettiva di un terzo e, di conseguenza, non vi sarebbe un interesse a ricorrere ai sensi dell’art. 100 c.p.a.<sup>18</sup> La medesima dottrina, invece, ha sostenuto che l’apposizione di una classifica potrebbe causare una serie di conseguenze giuridiche nei confronti dei terzi, in relazione all’esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi<sup>19</sup>. Invero, non si può escludere che vi siano situazioni in cui una serie di soggetti legittimati abbiano un interesse a ricorrere e possano proporre un’azione di annullamento dell’atto di apposizione di una classifica di segretezza dinanzi al giudice amministrativo.

L’apposizione del segreto di Stato, invece, «supera l’ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa, in quanto coinvolge un giudizio sui mezzi idonei e necessari per

<sup>15</sup> Sul rapporto tra pubblicità e segreto cfr. N. BOBBIO, in M. REVELLI (a cura di), *Democrazia e segreto*, Einaudi, Torino, 2011; cfr. N. LUPO, *Dalla pubblicità della vita democratica al segreto di Stato (e ritorno), nell’ottica del Parlamento*, in AA.VV., *Studi in onore in Aldo Loiodice*, Cacucci, Bari, 2012, p. 784. Sul fondamento costituzionale del segreto cfr. R. BIFULCO op.cit., pp. 1097 ss. Cfr. altresì M. LUCIANI, *Il segreto di Stato nell’ordinamento nazionale*, in M. LUCIANI, G. SPANGHER, F. CARAMAZZA, *Il segreto di Stato*, Gnosis, 2013, p. 11 ss; A. MORRONE, *Il nomos del segreto di Stato*, in G. ILLUMINATI (a cura di), *Nuovi profili del segreto di Stato e dell’attività di intelligence*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 18 ss.; G. PITRUZZELLA, *Segreto: I. Profili costituzionali*, voce in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXVIII-bis, Roma, 2002.

<sup>16</sup> *Ex multiis*, Corte cost., sent. nn. 82/1976; 86/1977.

<sup>17</sup> Sul punto S. GAMBACURTA, *I controlli, il segreto di Stato e le classifiche di segretezza*, in C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI, op.cit., pp. 729 ss.

<sup>18</sup> S. GAMBACURTA, op. cit., p. 763.

<sup>19</sup> S. GAMBACURTA, op. cit., p. 763. Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. IV., sent. n. 7879/2023; Cons. Stato, sez. III, sent. n. 5753/2023.

garantire la sicurezza dello Stato ed ha, conseguentemente, natura “squisitamente politica”<sup>20</sup>. Ne consegue che l’apposizione del segreto di Stato è un atto politico, non sindacabile dal giudice amministrativo<sup>21</sup>. Le modalità di esercizio del controllo sull’apposizione del vincolo sono esercitate a livello parlamentare dal Copasir e a livello giurisdizionale dalla Corte costituzionale. La giurisprudenza della Consulta, adottando un approccio di *self restraint*, ha precisato che il Copasir, in qualità di organo parlamentare, deve effettuare un controllo nel merito sull’apposizione del segreto; alla Corte, invece, compete un mero controllo di legittimità<sup>22</sup>.

Per quanto qui di interesse, è opportuno soffermarsi brevemente sui presupposti che legittimano l’apposizione del segreto di Stato e l’attribuzione di una classifica di segretezza.

L’art. 39, comma 1, legge n. 124/2007 ha previsto che debbano essere coperti da segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa al fine di tutelare l’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 ed alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato.

L’art. 42, comma 1, legge n. 124/2007, invece, non ha disciplinato in modo specifico i beni giuridici che devono essere tutelati con l’attribuzione delle classifiche, ma si è limitato ad

<sup>20</sup> S. GAMBACURTA, op. cit., p. 730. Cfr. Corte cost., sent. n. 86/1997. La Consulta al riguardo ha affermato che «il giudizio sui mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato ha natura squisitamente politica e, quindi, mentre è connaturale agli organi ed alle autorità politiche preposte alla sua tutela, certamente non è consono alla attività del giudice».

<sup>21</sup> S. GAMBACURTA, op. cit., p. 737.

<sup>22</sup> Con la sentenza n. 106/2009, relativa al caso “Abu Omar”, la Corte, richiamando la precedente pronuncia n. 86/1977, ha dichiarato che le «modalità di esercizio del potere di segretazione restano, dunque, assoggettate ad un sindacato di natura parlamentare, tale essendo «la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell’Esecutivo», giacché «è dinanzi alla rappresentanza del popolo, cui appartiene quella sovranità che potrebbe essere intaccata (art. 1, secondo comma, della Costituzione), che il Governo deve giustificare il suo comportamento ed è la rappresentanza popolare che può adottare le misure più idonee per garantire la sicurezza» a presidio della quale, come si è visto, si pone la disciplina in materia di segreto». Riguardo a questo profilo, altra parte della dottrina ha affermato che la Corte, in realtà, avrebbe dovuto esercitare un controllo sulla ragionevolezza dell’apposizione del segreto. Sul punto cfr. A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2014, p. 396. Cfr. altresì V. PUPO, *Segreto di Stato e democrazia nell’Italia repubblicana*, Cedam, Milano, 2018, p. 268. L’Autrice ha sostenuto che «Evidenti sono i rischi scaturenti dalla sottrazione degli atti di segretazione ad un controllo da parte della Corte costituzionale così configurato, sia per la garanzia di funzioni statali essenziali, sia per la garanzia di diritti fondamentali della persona. Senza contare che, in tal modo, la gestione del segreto risulterebbe rimessa all’esclusivo dominio dell’autorità politica, con l’evidente rischio che tale “deferenza” verso l’atto politico e verso il controllo esclusivamente parlamentare si traduca in una sostanziale impossibilità di accertare e reprimere eventuali condotte illegali non autorizzate degli operatori appartenenti ai servizi di *intelligence*». La Corte si è espressa nuovamente sulla vicenda con la sentenza n. 24/2014. Per una lettura critica della sentenza cfr. T. F. GIUPPONI, *Il segreto di Stato ancora davanti alla Corte (ovvero del bilanciamento impossibile)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2014. L’Autore ha affermato che «rispetto ai precedenti più immediati, il *self restraint* operato dal Giudice dei conflitti appare, in questo caso, ancora più evidente [...]».

esplicitarne la finalità: le classifiche possono essere apposte per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che hanno necessità di accedervi in ragione delle loro funzioni istituzionali. Il d.p.c.m. dell'8 aprile 2008 ha tratteggiato i criteri per l'individuazione di ciò che può essere oggetto di segreto di Stato: l'art. 2 del decreto ha chiarito che il segreto di Stato è finalizzato alla tutela di supremi ed imprescindibili interessi dello Stato, che riproducono le fattispecie di cui all'art. 39, comma 1, legge n. 124/2007. Il secondo comma dell'art. 2, richiamando la definizione di cui all'art. 42 legge n. 124/2007, ha ribadito che «il segreto di Stato è distinto dalle classifiche di segretezza». L'art. 3, come criterio distintivo, ha individuato il parametro della “gravità del danno”, in base al quale possono essere oggetto di segreto di Stato le informazioni, le notizie, i documenti, gli atti i luoghi ed ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea ad arrecare un danno grave agli interessi supremi dello Stato.

A tal proposito, parte della dottrina ha sostenuto che ai fini dell'apposizione del segreto di Stato, è necessario che gli interessi giuridici da tutelare debbano essere «compromessi in modo grave, poiché negli altri casi, saranno sufficienti i meccanismi di tutela amministrativa definiti dalle classifiche di segretezza»<sup>23</sup>. Tale interpretazione è stata peraltro ripresa espressamente anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri con la direttiva del 14 febbraio 2012<sup>24</sup>.

Bisogna precisare, inoltre, che al segreto di Stato «possono e non devono essere apposte le classifiche di segretezza»<sup>25</sup>. Al riguardo l'art. 7, comma 2, d.p.c.m. 8 aprile 2008 ha precisato che la cessazione del vincolo del segreto di Stato non determina la decadenza automatica della classifica apposta<sup>26</sup>.

Ciò posto, altra parte della dottrina ha ritenuto che il parametro per distinguere i presenti istituti è quello della “notorietà”: al riguardo, è stato affermato che «mentre il Segreto di Stato attiene a fatti o situazioni non notori che appartengono ad un ristretto numero di persone, e non possono essere

<sup>23</sup> G. SCANDONE, *Il segreto di Stato nella legge di riforma*, in C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI, op.cit., p. 505. Per un approfondimento sulla distinzione tra segreto di Stato e classifiche di segretezza cfr. C. MOSCA, *Democrazia e intelligence italiana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 128 ss.

<sup>24</sup> M. MONTI, *Direttiva n. 14/2012 del Presidente del Consiglio dei Ministri*, su <http://sicurezzanazionale.gov.it>

Il Presidente ha affermato che «Alla luce del quadro ordinamentale, quindi, il ricorso al segreto di Stato impone in primo luogo un'attenta e ponderata valutazione della gravità del danno che potrebbe derivare all'integrità della Repubblica. Il vincolo non può perciò essere considerato alla stregua di uno strumento ordinario di protezione delle informazioni sensibili per la sicurezza: a tal fine sono invece espressamente preordinate le classifiche di segretezza di cui all'art. 42 della stessa legge n. 124/2007».

<sup>25</sup> C. MOSCA, op. cit., p. 133.

<sup>26</sup> Per un ulteriore approfondimento riguardante la disciplina regolamentare sulle classifiche di segretezza cfr. C. MOSCA, op. cit., pp. 133 ss.

resi conoscibili, le informazioni classificate, invece, consistono in fatti notori (quindi notizie) conoscibili, ma solo da soggetti investiti di particolari funzioni e dotati di specifiche abilitazioni»<sup>27</sup>. Secondo tale assunto, nel momento in cui viene apposto un segreto di Stato, la conoscenza dell'apposizione del vincolo resterebbe circoscritta nell'ambito della "non notorietà", mentre quando viene attribuita una classifica di segretezza, la pubblica opinione ne potrebbe essere informata<sup>28</sup>.

Tuttavia, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 106/2009, relativa al caso "Abu Omar", riepilogando le tesi avanzate dell'Avvocatura dello Stato, ha richiamato la giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo cui «attraverso l'ulteriore divulgazione di un atto segreto «vengono dati all'atto maggior risalto e diffusione» (Corte di cassazione, I sezione penale, sentenza del 24 settembre 1995 n. 10135), puntualizzando «che è irrilevante che gli atti o fatti segreti fossero già conosciuti», occorrendo pur sempre impedire «l'effetto di divulgazione a settori ben più vasti di pubblico» (Corte di cassazione, VI sezione penale, sentenza n. 35647 del 17 aprile 2004)»<sup>29</sup>.

Secondo tale condivisibile interpretazione, pertanto, non rileva che l'apposizione del segreto di Stato su un determinato atto o fatto sia noto alla pubblica opinione.

Di recente, infatti, è possibile riscontrare che il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in qualità di Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, A. Mantovano, ha dichiarato che è stato opposto il segreto di Stato, poi confermato dal Presidente del Consiglio in relazione ad una vicenda nota agli organi di informazione<sup>30</sup>.

Ne consegue che il decisore politico non può fare ricorso al parametro della notorietà per valutare se apporre un segreto di Stato o una classifica di segretezza.

<sup>27</sup> G. TERRACCIANO, M. SANTORO, *Autonomia concettuale e fondamento costituzionale delle "classifiche di segretezza"*, in *Federalismi.it*, n. 21/2017, p. 22.

<sup>28</sup> G. TERRACCIANO, M. SANTORO, *op. cit.*, p. 22.

<sup>29</sup> Corte cost., sent. n. 106/2008. Cfr. altresì G. SCANDONE, *Il segreto di Stato come species del genus segreto. Definizione* in C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI, *op. cit.*, pp. 445 ss.

<sup>30</sup> Cfr. Dichiarazione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, A. Mantovano, <https://www.governo.it/it/articolo/dichiarazione-del-sottosegretario-alla-presidenza-del-consiglio-alfredo-mantovano/21044>, 21 novembre 2022. Nella Relazione al Parlamento si fa presente che «In data 16 giugno 2022 è pervenuta a questo Comitato una conferma dell'opposizione del segreto di Stato nell'ambito di un procedimento penale». Tuttavia, né dal Comunicato, né dalla Relazione è possibile constatare se il Presidente del Consiglio abbia preventivamente apposto il segreto in relazione alla vicenda in esame. Cfr. Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, *op.cit.*, p. 95.

Cfr. [https://www.lastampa.it/politica/2022/11/21/news/mantovano\\_piena\\_fiducia\\_al\\_direttore\\_dis\\_belloni-12253599/](https://www.lastampa.it/politica/2022/11/21/news/mantovano_piena_fiducia_al_direttore_dis_belloni-12253599/)

L'art. 5 del d.p.c.m. 8 aprile 2008, inoltre, ha individuato le materie che possono essere oggetto di segreto di Stato, che sono elencate nell'allegato al suddetto decreto<sup>31</sup>.

Ciò detto, l'art. 235, comma 1, del Codice dell'ordinamento militare ha previsto espressamente che il segreto possa essere apposto anche ad atti, notizie, attività e beni militari, in conformità a quanto previsto dalla legge n. 124/2007, e dai d.p.c.m. dell'8 aprile 2008, n. 7/2009 e n. 8/2009.

Per quanto concerne la cessione di forniture militari a terzi, altra parte della dottrina ha ritenuto che il termine "preparazione", di cui al citato art. 39, legge n. 124/2007, può essere interpretato in modo estensivo, nel senso di «rendere secretabili anche operazioni (condotte dalle Forze Armate italiane o dalle aziende italiane produttrici di armamenti) di vendita/trasferimento a soggetti terzi di armamenti anche nel caso nel quale tali operazioni non siano direttamente finalizzate alla difesa della Repubblica italiana e dei suoi alleati o a un uso della forza legittimo e diretto al perseguimento della pace e della giustizia ex art. 11 Cost»<sup>32</sup>.

Nel caso in esame è possibile riscontrare dalla Relazione del Copasir che la classifica di segretezza è stata apposta per «non enfatizzare, anche dal punto di vista comunicativo, questa forma di supporto in modo che non potesse essere percepita in termini di provocazione dalla controparte»<sup>33</sup>. Tale passaggio sembra mettere in evidenza che la scelta di non rendere noti i materiali inviati sia dettata unicamente dalla volontà di contribuire alla difesa del Paese aggredito.

Nella Relazione è possibile rilevare altresì le ragioni definite «di tenore più tecnico-operativo», finalizzate a non rendere note eventuali vulnerabilità o criticità delle forze di sicurezza ucraine ed a rispettare la richiesta di mantenere la riservatezza avanzata dai Paesi produttori di alcuni armamenti di fabbricazione straniera in dotazione alle nostre forze armate ed oggetto di cessione alle autorità ucraine<sup>34</sup>. L'allora Presidente del Copasir, A. Urso, ha inoltre dichiarato che la classificazione delle armi ha la finalità di non mettere a rischio la sicurezza dell'Italia e di non dare informazioni al Paese aggressore<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Per un approfondimento cfr. allegato al d.p.c.m. 8 aprile 2008.

<sup>32</sup> L. MARILOTTI, *La regolamentazione del potere di disporre del segreto di Stato*, su <http://www.amministrativamente.com>, n. 2/2023, p. 1148.

<sup>33</sup> Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, op.cit., pp. 51-52.

<sup>34</sup> Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, op. cit., p. 52.

<sup>35</sup> Sky.it, *Guerra Ucraina, Urso: lista armi secretata per evitare rischi*, <https://video.sky.it/news/politica/video/guerra-ucraina-urso-lista-armi-secretata-per-evitare-rischi-744878>, 23 aprile 2022.

Cfr. altresì G. MARAZZITA, op. cit., p. 55.

### **3. La qualificazione dell'atto di classificazione: la sentenza n. 17159/2022 del TAR Lazio**

La questione in esame è stata portata all'attenzione del giudice amministrativo. In particolare, è stato impugnato dal Codacons il primo decreto interministeriale del 22 aprile 2022 dinanzi al TAR Lazio. Per quanto qui di interesse, tra i vari motivi di ricorso, parte ricorrente ha contestato la mancata pubblicazione dell'allegato «in quanto documento classificato», sostenendo che non fosse possibile classificare o segretare il documento in esame, in assenza della deliberazione dello stato di guerra di cui all'art. 78 Cost. La Presidenza del Consiglio ed i Ministeri coinvolti, dopo essersi costituiti, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto assoluto di giurisdizione ai sensi dell'art. 7, comma 1, c.p.a., in quanto il decreto interministeriale rappresenterebbe un tipico esempio di atto politico, non sottoponibile al sindacato giurisdizionale. A conferma della propria tesi, parte resistente ha messo in luce che la connotazione politica del decreto è riscontrabile dalla risoluzione parlamentare del 1 marzo 2022<sup>36</sup> e dal fatto che la materia in esame attiene alle relazioni internazionali. Per quanto riguarda i profili di classificazione del decreto, l'Avvocatura dello Stato ha affermato che la decisione di non rendere pubblico l'allegato ha specifico fondamento nell'art. 42, legge n. 124/2007 e nell'art. 4 d.p.c.m. n. 7/2009.

Il TAR ha ritenuto di verificare in via preliminare se il decreto interministeriale in questione fosse qualificabile come atto politico. Il giudice amministrativo ha escluso che gli atti politici siano un numero chiuso predeterminato dal diritto positivo, in quanto ai fini della loro perimetrazione bisognerebbe capire se siano stati emanati da organi costituzionali di livello apicale nell'esercizio della loro funzione di governo (criterio soggettivo) e se possano essere connotati come “atti liberi nel fine” (criterio oggettivo-funzionale).

Ciò premesso, il TAR ha concordato con le Amministrazioni nel ritenere che la materia relativa alle relazioni internazionali esprima ontologicamente una funzione di carattere politico. In seguito, il giudice ha precisato che gli atti che vengono adottati da un Ministero in attuazione degli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale sono qualificabili come atti politici, non sindacabili in

---

<sup>36</sup> In particolare parte resistente ha eccepito che il Parlamento ha espressamente impegnato il Governo ad «assicurare sostegno e solidarietà al popolo ucraino e alle sue istituzioni attivando, con le modalità più rapide e tempestive, tutte le azioni necessarie a fornire assistenza umanitaria, finanziaria, economica e di qualsiasi altra natura, nonché – tenendo costantemente informato il Parlamento e in modo coordinato con gli altri Paesi europei e alleati – la cessione di apparati e strumenti militari che consentano all'Ucraina di esercitare il diritto alla legittima difesa e di proteggere la sua popolazione».

sede giurisdizionale; il TAR ha inoltre affermato che, ai sensi dell'art. 92 Cost., il Governo è composto non solo dal Presidente del Consiglio, ma anche dai Ministri, i quali sono organi apicali del Governo, che esercitano le proprie attribuzioni in base alla legge e, nel caso di specie, hanno agito in conformità alle decisioni assunte a livello parlamentare.

Sulla base di tali presupposti, il giudice amministrativo ha concluso dichiarando il difetto assoluto di giurisdizione, ai sensi dell'art. 7, comma 1, c.p.a., ritenendo che il decreto interministeriale sia un atto di tipo politico, in quanto è stato adottato dal Governo nell'ambito delle proprie prerogative in materia di politica estera.

Sotto un profilo teorico, per quanto concerne la conformità costituzionale dell'atto politico, bisogna sottolineare che non sono mancate le osservazioni secondo cui tale categoria sia in contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost., per violazione del principio di effettività della tutela. Al riguardo, è stato ribadito che alcuni orientamenti dottrinali ritengono «che il principio di generalità, pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale sarebbe – se interpretato con rigore – *ex se* radicalmente incompatibile con il mantenimento ordinamentale dell'insindacabilità degli atti politici»<sup>37</sup>. In realtà, come correttamente osservato dalla dottrina richiamata, l'interpretazione che è maturata in sede giurisprudenziale, con riferimento al rapporto tra il principio di generalità, pienezza e effettività della tutela e il concetto di insindacabilità dell'atto politico «ha finito infatti (piuttosto che escludere *in nuce* la resilienza ordinamentale dell'atto politico) per rafforzare il ruolo ermeneutico del Giudice nell'esatta individuazione (e circoscrivibilità) degli atti politici sottratti al sindacato giurisdizionale»<sup>38</sup>.

L'interpretazione data dal TAR del Lazio, tuttavia, non è conforme agli orientamenti espressi di recente dal Consiglio di Stato<sup>39</sup>. Quest'ultimo, in sede di valutazione dell'ammissibilità dell'impugnazione per il rinnovo di un *exequat*, ha ritenuto di «prendere le mosse non tanto dalla qualificazione dell'atto (atto politico - atto di alta amministrazione) ovvero dai suoi caratteri soggettivi e oggettivi (secondo una risalente tradizione giurisprudenziale), quanto piuttosto dalle caratteristiche della norma posta a fondamento della funzione esercitata con l'atto impugnato». Tale

<sup>37</sup> A. MITROTTI, *L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne "tensione" tra scienza costituzionale e amministrativa*, in *Nomos. Le Attualità nel diritto*, 2020, p. 7. Per un ulteriore approfondimento cfr. P. ZICCHITTU, *Una "nuova stagione" per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, pp. 19 ss. Cfr. altresì G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi provvedimento*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017.

<sup>38</sup> A. MITROTTI, op. cit., p. 7.

<sup>39</sup> Cons. Stato, sez. I, parere n. 2483/2019.

orientamento trova il proprio fondamento nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare nella sentenza n. 81/2012<sup>40</sup>, ripresa in seguito anche dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, nella sentenza n. 18829/2019<sup>41</sup>. Sul punto, è stato affermato che la pronuncia del Consiglio di Stato dimostra che non tutto ciò che è attinente alla materia della politica estera e all'attività internazionale dell'esecutivo debba essere, solamente per questa ragione, «immune dalla giurisdizione»<sup>42</sup>.

Il Consiglio di Stato ha concluso affermando che è possibile ricavare «il principio secondo cui ciò che importa ai fini dell'impugnabilità dinanzi al giudice amministrativo non è tanto la natura “politica” o meno dell'atto quanto la sussistenza o meno di un vincolo giuridico posto all'esercizio del potere discrezionale»<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Corte cost., sent. n. 81/2012. Sul punto viene messo in evidenza che «Gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto; nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate». Per un approfondimento cfr. F. BILANCIA, *Ancora sull'“atto politico” e sulla pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, 2012. Più di recente cfr. A. LOLLO, *Atto politico e Costituzione*, Jovene, Napoli, 2020, pp. 180 ss. L'Autore, seppur criticando nel merito alcuni passaggi della sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale, ha fatto presente che tale pronuncia si muove nella più recente giurisprudenza costituzionale in relazione alla configurazione della categoria dell'atto politico. In particolare, afferma che «la Corte sembra voler chiarire come l'insindacabilità giudiziale derivi non tanto dalle caratteristiche dell'atto impugnato (provenienza dell'organo politico e libertà nel fine), quanto dalla circostanza che manchi uno specifico parametro di riferimento [...]. Se i parametri di legittimità esistessero, dunque, tale decisione sarebbe di certo sindacabile». Con riferimento alla vicenda relativa al rinnovo dell'*exequat*, la medesima dottrina ha ribadito che la decisione del Consiglio di Stato rappresenta una «naturale conseguenza dell'interpretazione conforme a Costituzione dell'art. 7 del codice del processo amministrativo, suggerita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 82/2012».

<sup>41</sup> Corte di Cass. S. U., sent. n. 18829/2019. A tal riguardo è stato precisato che «queste Sezioni unite (cfr. Cass. civ., sez. un., n. 21581 del 2011; n. 10416 del 2014; n. 10319 del 2016; n. 3146 del 2018) hanno già avuto modo di porre in rilievo, in consonanza con l'orientamento della Corte costituzionale (Corte cost. n. 81 del 2012; n. 339 del 2007), che l'esistenza di aree sottratte al sindacato giurisdizionale va confinata entro limiti rigorosi. Ed, infatti, per ravvisare il carattere politico di un atto, al fine di sottrarlo al sindacato del giudice, occorre che sia impossibile individuare un parametro giuridico (sia norme di legge, sia principi dell'ordinamento) sulla base del quale svolgere il sindacato giurisdizionale: quando il legislatore predetermina canoni di legalità ad essi la politica deve, appunto, attenersi, in ossequio ai principi fondamentali dello Stato di diritto. In concreto, quando l'ambito di estensione del potere discrezionale, quale che esso sia, sia circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile, appunto, nei modi e nelle sedi appropriate».

<sup>42</sup> A. LOLLO, op.cit., p. 185. Al riguardo, l'Autore ha ritenuto che ciò che viene sottratto al sindacato giurisdizionale è solamente «il singolo frammento di attività che, nell'ambito di un più ampio ciclo funzionale, è espressione di un potere estero non soggetto a parametri legali».

<sup>43</sup> Cons. Stato, sez. I, parere n. 2483/2019.

A tal riguardo, è opportuno mettere in evidenza che parte della dottrina ha individuato una serie di teorie finalizzate ad identificare gli elementi principali che definiscono la categoria degli atti politici e a differenziarli dagli atti amministrativi<sup>44</sup>; tra queste teorie, merita di essere ripresa quella relativa alla “natura dell’atto”, di derivazione francese, secondo cui l’atto politico mantiene la sua qualità che non lo rende sindacabile dinanzi al giudice anche quando è compiuto per finalità non politiche e l’atto amministrativo non muta la sua natura e non si sottrae al sindacato del giudice amministrativo anche quando è compiuto per una finalità di carattere politico<sup>45</sup>. Ciò posto, quanto statuito dal TAR Lazio non ha tenuto conto che le classifiche di segretezza sono disciplinate dall’art. 42 legge n. 124/2007 e sono atti di natura amministrativa. A tal proposito, l’art. 42, comma 8, legge n. 124/2007 prevede che nel momento in cui l’autorità giudiziaria dispone l’esibizione di documenti classificati per i quali non è stato opposto il segreto di Stato, gli atti che vengono consegnati all’autorità giudiziaria medesima devono essere conservati con modalità che salvaguardino la riservatezza e garantiscano il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia.

Dunque, è la legge a determinare la qualificazione dell’atto di apposizione delle classifiche di segretezza; pertanto, sia che si aderisca alla teoria relativa alla “natura dell’atto”, sia che si condivida l’interpretazione fornita dal Consiglio di Stato, che riprende la teoria del Guicciardi<sup>46</sup>, il TAR Lazio avrebbe dovuto ritenersi munito di giurisdizione.

#### **4. La funzione di controllo esercitata dal Copasir**

Il controllo sulla classificazione dei materiali inviati all’Ucraina, come anticipato, è stato svolto dal Copasir. Nella citata Relazione al Parlamento è stato affermato che il Comitato rappresenta «la sede parlamentare di confronto sulla tipologia di materiali forniti, attesa la sua natura di organo di garanzia e di controllo e le prerogative ad esso attribuite dalla legge nell’ambito di una stretta

---

<sup>44</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 28 ss. Tra queste teorie figurano: la teoria del movente o della causa soggettiva, la teoria della natura dell’atto, la teoria della causa oggettiva, la teoria della esecuzione della costituzione, la teoria empirica, la teoria negativa e la teoria del Guicciardi.

<sup>45</sup> E. CHELI, *op.cit.*, p. 29.

<sup>46</sup> Cons. Stato, sez. I, parere n. 2483/2019. I giudici hanno fatto presente che «già negli anni ’30 del secolo scorso un illustre studioso aveva rilevato che l’atto politico, in presenza di una norma giuridica contenente condizioni di legittimità del provvedimento, “non sarebbe un atto politico, per la sola ragione della presenza di quella norma”».

cornice di riservatezza». Parte della dottrina ha posto alcuni interrogativi sul ruolo svolto dal Copasir, affermando che «sia stato impropriamente chiamato in causa in chiave compensativa a fronte di un più intenso sindacato parlamentare, sia perché tale attribuzione risulta disallineata rispetto alla disciplina di riferimento»<sup>47</sup>. L'Autore ha sostenuto che dovessero essere investite della questione le Commissioni di Camera e Senato che si occupano di politica estera e di difesa<sup>48</sup>. Bisogna precisare che il Ministro Crosetto è stato ascoltato dalle Commissioni citate sulle linee programmatiche del suo dicastero<sup>49</sup>.

Il presente orientamento ha posto a sua volta una serie di dubbi circa il coinvolgimento dei servizi di *intelligence* nel caso di specie e il controllo parlamentare in materia di apposizione di classifiche di segretezza.

L' art. 30, comma 2, legge n. 124/2007 ha previsto che «il Comitato verifica, in modo sistematico e continuativo, che l'attività dei Servizi di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell'esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni».

In base all'interpretazione fornita dalla dottrina richiamata, in assenza di informative degli organismi di *intelligence* che dimostrano la necessità di classificare il materiale inviato, il Copasir non potrebbe essere ritenuto competente.

<sup>47</sup> M. BENVENUTI, op. cit., p. 44.

<sup>48</sup> M. BENVENUTI, op. cit., p. 45. L'Autore sul punto ha affermato che le attribuzioni del Comitato «ridondano in maniera solo tangenziale sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali e sulla cessione di materiale di armamento, non potendo, neppure sotto questo profilo, surrogare le Commissioni parlamentari competenti». Sul punto cfr. altresì R. IBRIDO, *L'art. 11 della Costituzione come clausola di cooperazione societaria e "fattore condizionante" della politica estera italiana*, in *il Filangieri*, Jovene, Quaderno 2022 p. 64. L'Autore si è chiesto «se le tipologie di armamenti oggetto di cessione all'Ucraina non sono conoscibili se non da collegi parlamentari ristretti, in che modo i componenti del *plenum* delle due Assemblee – in sede di approvazione degli atti di indirizzo richiesti dai decreto-legge n. 14 e 16 del 2022 – sono in grado di prendere una decisione pienamente consapevole (e, fra l'altro, di valutare la congruità di tali trasferimenti con i limiti previsti dal Trattato sul commercio delle armi)?». In senso contrario cfr. M. CAVINO, M. MALVICINI, op. cit., p. 221. Al riguardo, è stato replicato che «Pare di poter affermare che questa preoccupazione non tenga nella dovuta considerazione la finalità che il nostro Paese intende raggiungere con la cessione delle armi che giustifica ampiamente la riservatezza rispetto a contenuti di alto valore strategico». Sul rapporto tra Comitato e Commissioni parlamentari nella legge n. 801/1977 cfr. C. TROISIO *Il controllo parlamentare nel settore delle attività per le informazioni e la sicurezza dello Stato*, in AA.VV., *Segreto di Stato e servizi per le informazioni e la sicurezza (commento alla legge 24 ottobre 1977, n. 801)*, Libreria Eredi V. Veschi, Roma, 1978, pp. 182 ss. Per un approfondimento sull'attività di controllo parlamentare delle Commissioni Esteri e Difesa cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 313 ss. F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle Commissioni*, il Mulino, Bologna, 2011. Sulle Commissioni parlamentari cfr. altresì C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012.

<sup>49</sup> G. CARRER, *Armi a Kyiv, la Camera dà luce verde. Domani Crosetto al Copasir*, <https://formiche.net/2023/01/armi-ucraina-via-libera-camera/>, 24 gennaio 2023.

La Relazione al Parlamento, tuttavia, ha dimostrato che in base a «quanto riferito al Comitato di vertici del Comparto è possibile attendersi un'ingerenza più profonda e pervasiva mediante azioni dispiegate in domini diversi, accentuando così la campagna ibrida pianificata dalla Federazione Russa»<sup>50</sup>. Per tale ragione, il Copasir ha fatto presente agli organismi di *intelligence* di mantenere elevato il livello di allerta, al fine di tutelare la sovranità e la sicurezza nazionale<sup>51</sup>.

Nella Relazione, in seguito, sono state analizzate le minacce alla nostra sicurezza nazionale<sup>52</sup>, causate dalla guerra, con particolare riferimento ai settori della sicurezza cibernetica, della sicurezza energetica e della sicurezza alimentare<sup>53</sup>.

In base a quanto è possibile apprendere dalla presente Relazione, appare evidente che la decisione di classificare i materiali abbia tenuto conto di apposite informative dei nostri organismi di *intelligence*. Posto che l'*intelligence* è una materia trasversale<sup>54</sup>, che può riguardare una pluralità di ambiti e settori differenti, tra cui sicuramente vi rientra quello militare<sup>55</sup>, è plausibile ritenere che le decisioni prese dal nostro Paese in relazione al conflitto bellico in atto possono avere riflessi sulla nostra sicurezza interna.

---

<sup>50</sup> Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, op.cit., p. 54.

<sup>51</sup> Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, op.cit., p. 54.

<sup>52</sup> Sul concetto di sicurezza nazionale cfr. M. VALENTINI, *Sicurezza della Repubblica e democrazia costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018. Sulla sicurezza Cfr. altresì G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Giuffrè, Milano, 2003; T. F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2010; C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche di sicurezza*, Cedam, Padova, 2012; A. STERPA, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019; G. PISTORIO, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021; C. MOSCA, *La sicurezza. Valori, modelli e prassi istituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021; G. ITZCOVICH, *Sicurezza*, in *Grammatica del costituzionalismo*, in C. CARUSO, C. VALENTINI, (a cura di), il Mulino, Bologna, 2021; P. VUPIANA, *Introduzione al diritto della sicurezza pubblica*, Giappichelli, Torino, 2022; C. GRAZIANI, *Sicurezza e diritti in tempi di terrorismo internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022; T. F. GIUPPONI, *Sicurezza e potere*, in *Potere e Costituzione*, op.cit., 2023. G. COLAIACOVO, *Il diritto alla sicurezza*, in G. COLAIACOVO, op. cit.

<sup>53</sup> Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, op.cit., pp. 54 ss.

<sup>54</sup> M. CALIGIURI, *Intelligence e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, p. 20. L'Autore, in relazione al significato della parola ha sostenuto che «Il termine è collegato con la dote umana per eccellenza: l'intelligenza, parola che deriva dal latino *intelligere* cioè comprendere, e quindi da *inter-legere*, «scegliere tra», da cui legare i temi, unire i punti per scegliere. Pertanto, l'*intelligence* rappresenta l'inevitabile premessa per sviluppare l'ampio spettro delle scienze multidisciplinari delle decisioni». Cfr. altresì M. CALIGIURI, *Intelligence*, in *Enciclopedia Italiana*, X Appendice, Volume I A-I, Roma, 2020, pp. 791-795.

<sup>55</sup> L'art. 6, secondo comma, l. 124/2007 ha previsto che tra le competenze dell'AISE rientrano «le attività in materia di controproliferazione concernenti i materiali strategici, nonché le attività di informazione per la sicurezza, che si svolgono al di fuori del territorio nazionale, a protezione di interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia». Cfr. *Intelligence militare (RIS) e il controllo del Copasir*, in F. GIUFFRÈ (a cura di), *La sicurezza come interesse costituzionale: il "caso Copasir"*, Edizioni Ad Maiora, Roma, 2022, pp. 157-158.

Peraltro, l'art. 31, comma 1, legge n. 124/2007 dispone che il Copasir, nell'espletamento delle proprie funzioni, ha facoltà di sentire i Ministri facenti parte del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, di cui ovviamente fa parte il Ministro della difesa<sup>56</sup>. Pertanto, non si può escludere che il Ministro della difesa possa essere chiamato a riferire sui temi in oggetto. In relazione a quest'ultimo profilo si dirà di più nelle conclusioni.

## **5. Riflessioni conclusive**

La classificazione dei materiali inviati in Ucraina ha fatto sorgere una serie di interrogativi sulla corretta applicazione delle disposizioni previste dalla legge n. 124/2007.

La legge in esame, come anticipato, ha chiarito i casi in cui si possono segretare informazioni al fine di tutelare la sicurezza della Repubblica ed ha previsto quali siano i soggetti legittimati ad esercitare tali prerogative e quelli deputati a svolgere la funzione di controllo.

Nel caso di specie sarebbe stato possibile apporre il segreto di Stato in luogo dell'attribuzione di una classifica di segretezza<sup>57</sup>. Come dimostrato dalla citata Relazione del Copasir al Parlamento, la decisione di non rendere noti i materiali inviati appartiene al settore delle relazioni internazionali, riguarda l'ambito militare, è funzionale a tutelare la sicurezza nazionale e, pertanto, supera l'ambito ed i limiti di una discrezionalità puramente amministrativa. Tuttavia, se l'atto con cui vengono classificati i materiali è un atto amministrativo, quest'ultimo deve poter essere sindacabile dal giudice amministrativo.

Peraltro, qualora fosse stato apposto il segreto di Stato, non vi sarebbe stato alcun dubbio sulla competenza del Comitato, quale organo deputato ad esercitare la funzione di controllo sull'atto di apposizione del vincolo, in conformità a quanto previsto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>58</sup> ed ai sensi dell'art. 31 legge n. 124/2007, come modificato dalla legge n.

---

<sup>56</sup> Art. 31, comma 1, legge n. 124/2007: «Nell'espletamento delle proprie funzioni, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica procede al periodico svolgimento di audizioni del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Autorità delegata, ove istituita, dei Ministri facenti parte del CISR, del direttore generale del DIS e dei direttori dell'AISE e dell'AISI».

<sup>57</sup> Sulla natura oggettiva e soggettiva del segreto cfr. R. BIFULCO, op.cit., pp. 1098 ss.

<sup>58</sup> Cfr. Corte cost., sent. nn. 106/2009; 40/2012.

133/2012<sup>59</sup>. La decisione di apporre una classifica di segretezza, invece, ha posto alcuni dubbi in relazione alle corrette modalità di esercizio della funzione di controllo. Il giudice amministrativo ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, reputando erroneamente che l'apposizione della classifica fosse qualificabile come atto politico.

Per quanto concerne il Copasir, il punto n. 3 della risoluzione n. 6-00207 della Camera del 1 marzo 2022 ha previsto che il Governo si impegna «ad assicurare sostegno e solidarietà al popolo ucraino e alle sue istituzioni attivando, con le modalità più rapide e tempestive, tutte le azioni necessarie a fornire assistenza umanitaria, finanziaria, economica e di qualsiasi altra natura, nonché – tenendo costantemente informato il Parlamento e in modo coordinato con gli altri Paesi europei e alleati – la cessione di apparati e strumenti militari che consentono all'Ucraina di esercitare il diritto alla legittima difesa e di proteggere la sua popolazione»<sup>60</sup>. In seguito, con la mozione n. 1/00031 del 30 novembre 2022, la Camera ha affermato che il Governo si è mosso «in linea con l'espresso indirizzo parlamentare e con il costante coinvolgimento del Copasir».

La mozione richiamata ha ribadito il corretto *modus operandi* del Governo, tuttavia bisogna mettere in evidenza che il primo atto di indirizzo non faceva alcuna menzione del coinvolgimento del Comitato in sede di controllo. Per tale ragione bisogna chiedersi se il Copasir sia stato chiamato in causa in applicazione delle disposizioni di cui alla legge n. 124/2007, oppure se al Comitato siano state attribuite competenze non previste dalla legge. In passato, infatti, è capitato che le funzioni del Copasir siano state implementate con una specifica previsione normativa<sup>61</sup>.

Come anticipato, nel caso di specie, il comparto di *intelligence* ha fornito una serie di informazioni alle autorità politiche competenti<sup>62</sup>. Il Copasir, pertanto, ha dovuto acquisire tali informazioni al fine di poter esercitare un controllo effettivo ed efficace sui servizi e sulle conseguenti decisioni assunte dall'esecutivo. Come ribadito in precedenza (cfr. par. 4), la legge in esame ha previsto che il Comitato possa procedere periodicamente all'audizione del Ministro della

<sup>59</sup> Per un approfondimento sulla legge n. 133/2012 cfr. G. SCACCIA, *Intelligence e segreto di Stato nella legge n. 133/2012*, in *Diritto e Società*, 2012.

<sup>60</sup> Cfr. altresì risoluzione del Senato n. 6-00208 del 1° marzo 2022; risoluzione del Senato n. 6-00226 del 21 giugno 2022 e risoluzione della Camera n. 6-00207 del 22 giugno 2022; mozione della Camera n. 1/00031 del 30 novembre 22; mozioni n. 6-00012, 6-00014, 6-00016 del 13 dicembre 2023, in [https://temi.camera.it/leg19/temi/19\\_cessioni-di-materiali-d-armamento-alle-autorit-governative-dell-ucraina.html](https://temi.camera.it/leg19/temi/19_cessioni-di-materiali-d-armamento-alle-autorit-governative-dell-ucraina.html), 2023.

<sup>61</sup> Cfr. art. 7-*bis* decreto-legge n. 174-2015, convertito in legge n. 198/2015; art. 37 decreto-legge n. 115/2022, convertito in legge n. 142/2022.

<sup>62</sup> Cfr. par. 4.

difesa, oltre che degli altri Ministri che fanno parte del CISR<sup>63</sup>. La medesima legge, peraltro, ha statuito che tutti i soggetti auditi hanno l'obbligo di riferire con lealtà e completezza le informazioni di cui sono in possesso che riguardano le materie di interesse del Comitato<sup>64</sup>.

Ne consegue che, mediante una lettura in combinato disposto dei citati artt. 30, comma 2 e 31, comma 1, della legge n. 124/2007, il Comitato può essere informato sull'attività svolta dai servizi e sulle conseguenti decisioni assunte dal Governo, relativamente alla guerra in Ucraina. Tenuto conto che, per non rendere conoscibile il contenuto delle armi e degli altri materiali inviati è stata apposta una classifica di segretezza *ex art.* 42 della legge n. 124/2007, attraverso un'interpretazione di carattere sistematico delle previsioni richiamate, si può ritenere il Copasir l'organo deputato ad esercitare la funzione di controllo sugli atti segreti.

Sul punto, altra parte della dottrina ha osservato che «non si tratta del «*meilleur des mondes possible*», ma occorre dare atto che rappresenti almeno un tentativo virtuoso del nostro ordinamento costituzionale di garantire lo svolgimento di un effettivo controllo sull'esecutivo»<sup>65</sup>. La medesima dottrina, tuttavia, ha affermato che il sindacato del Copasir, come dimostrato dalla vicenda in esame, «stia lentamente trasmodando in parziale cogestione» dell'*intelligence*, con il rischio che sfumi «la necessaria dicotomia tra controllante e controllato, con conseguente annacquamento delle responsabilità»<sup>66</sup>. L'Autore ha sottolineato che tale rischio deriva non solo dalle recenti prassi, ma anche dalle novelle legislative<sup>67</sup>.

Invero, la decisione di segretare il contenuto dei materiali inviati appartiene al Governo e al Comitato spetta l'esercizio della funzione di controllo. Nella Relazione al Parlamento, il Copasir si è espresso favorevolmente alla segretazione dei materiali inviati all'Ucraina, ma, in linea teorica, avrebbe comunque potuto esprimersi contrariamente. Il Ministro della difesa ha riferito al Comitato su ciascun decreto interministeriale, tuttavia, tale prassi non sembra aver fatto emergere una «responsabilità condivisa», piuttosto, sembra aver messo in rilievo che il Comitato ha esercitato la funzione di controllo in modo continuo.

---

<sup>63</sup> Art. 31, comma 1, legge n. 124/2007.

<sup>64</sup> Art. 30, comma 4, legge n. 124/2007.

<sup>65</sup> M. PERINI, *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir*, in Rassegna parlamentare, n. 1/2023, p. 43. In linea teorica, la medesima dottrina, soffermandosi sulle funzioni del Comitato ha affermato che «Alla luce della nostra forma (democratica) di Stato e (parlamentare) di governo, nonché dell'ormai completa giuridificazione del settore, non può seriamente dubitarsi che il Copasir detenga anche poteri innominati, sempreché siano strumentali alla sua funzione primaria legislativamente determinata (art. 30, co. 2, l. n. 124)».

<sup>66</sup> M. PERINI, *op.cit.*, pp. 43 ss.

<sup>67</sup> M. PERINI, *op.cit.*, p. 43.

Bisogna comunque precisare che nella medesima Relazione è stato affermato che «il Sistema di informazione per la sicurezza non è solo nella posizione del controllato né il Comitato si trova unicamente nella veste del controllore, come se entrambi questi attori si relazionassero entro la ristretta logica dei compartimenti stagni»<sup>68</sup>. Sotto questo profilo, indipendentemente dalla vicenda relativa al controllo sui materiali segreti che sono stati inviati all'Ucraina, come sostenuto dalla dottrina richiamata, non si può condividere che vi sia una sovrapposizione di ruoli tra controllore e controllato.

Ciò detto, appare evidente che il caso in esame abbia delle peculiarità non indifferenti: il Governo ha apposto la classifica di segretezza con un atto, il decreto interministeriale, che trova origine in una fonte primaria, ossia il decreto-legge, poi convertito. Solitamente, il soggetto che appone un segreto di Stato o una classifica di segretezza non attua una previsione normativa che ha fondamento in un decreto-legge o in una legge, ma lo fa in quanto è titolare di un potere attribuito dalla legge n. 124/2007.

Dunque, non si può escludere che, in sede di conversione del decreto, sarebbe stato possibile decidere di rendere conoscibile il contenuto di ciò che è stato inviato all'Ucraina, almeno ai membri delle Commissioni parlamentari. Sul punto, infatti, è sorto un dibattito parlamentare acceso<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, op.cit., p. 87.

<sup>69</sup> Il deputato R. P. Ferrari «sottolinea come il decreto-legge n. 16 del 2022 non specifichi la tipologia di materiale bellico che verrà fornito alle forze ucraine, lamentando come il Parlamento sia tenuto all'oscuro di informazioni che sembrano, invece, essere note ai mezzi di comunicazione» (R. P. FERRARI, in AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. 1.3.2022, p. 10). L'onorevole S. Deidda ha lamentato che «le Camere sono state tenute all'oscuro della tipologia di armamenti che saranno ceduti e si associa alla richiesta di chiarimenti» (S. DEIDDA, in AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. 1.3.2022, p. 11). Nel corso del dibattito, la deputata E. Corda ha sottolineato che «risulta di particolare gravità l'aver autorizzato la cessione di armamenti letali senza che il Parlamento possa avere la minima cognizione di quali e quanti siano questi» (E. CORDA, in AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. 1.3.2022, p. 13). L'onorevole S. Deidda, il giorno seguente «riprendendo il tema già affrontato nella discussione di ieri riguardo alla tipologia di armi e materiale bellico che verranno forniti alle forze ucraine, domanda se via possibilità, per i parlamentari delle Commissioni Difesa e Affari esteri e comunitari, di acquisire le relative informazioni nell'ambito di una seduta da svolgersi con modalità riservate. In tal modo, ritiene che sarebbe possibile salvaguardare sia le necessità di segretezza evidenziate dal Governo che le esigenze conoscitive degli organi parlamentari» (S. DEIDDA, in AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. 2.3.2022, p. 15). Al riguardo, il sottosegretario G. Mulè ha ribadito «che è intenzione del Governo mantenere la massima segretezza sull'elenco degli armamenti che verranno ceduti all'Ucraina, sottolineando che le necessarie rassicurazioni sono state già ampiamente fornite nella risoluzione discussa e approvata all'unanimità dall'Assemblea della Camera nella giornata di ieri, al termine delle Comunicazioni del Presidente del Consiglio» (G. MULÈ, in AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. 2.3.2022, p. 15).

Cfr. i subemendamenti 0.2.0100.38 e 0.2.0100.9 (AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. 7.3.2022, p. 8). Cfr. gli interventi durante la seduta dell'8 marzo di P. Fassino, E. Corda e G. Mulè (AP CAMERA, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. 8.3.2022, pp. 8 ss.). Cfr. altresì gli interventi durante la seduta del 9

In origine, tuttavia, è stato deciso di non attribuire le funzioni di controllo sull'*intelligence* alle Commissioni parlamentari permanenti, ma di istituire un Comitato ad *hoc*, al fine di garantire un controllo di carattere continuativo, non frammentario, e di soddisfare maggiormente le esigenze di riservatezza<sup>70</sup>. Difatti, il Copasir è presieduto da un rappresentante delle forze di opposizione<sup>71</sup> e i componenti sono vincolati al segreto anche al termine della cessazione dell'incarico<sup>72</sup>; pertanto, i membri del Comitato dovrebbero essere sganciati da logiche di partito e dal tipico rapporto che intercorre tra parlamentare e gruppo di appartenenza.

In conclusione, il controllo del Comitato sui materiali che sono stati inviati all'Ucraina pare risultare conforme alle previsioni della legge n. 124/2007.

---

marzo di R. Ferrari, A. Delmastro Delle Vedove, L. Boldrini, G. Mulè e G. Rizzo (AP CAMERA, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. 9.3.2022, pp. 17 ss.).

<sup>70</sup> C. TROISIO, op.cit., pp. 207 ss.

<sup>71</sup> Art. 30, comma 3, legge n. 124/2007. Cfr. S. CURRERI, *La "vicenda Copasir" ovvero del ruolo dei Presidenti del Copasir*, in F. GIUFFRÈ (a cura di), op.cit., pp. 35 ss.

<sup>72</sup> Art. 36, comma 1, legge n. 124/2007.