



2023 FASC. I

(ESTRATTO)

MARCO MARAZZINI

**I POTERI NORMATIVI DEL GOVERNO NELL'EMERGENZA
BELLICA IN UCRAINA. ALCUNI SPUNTI CRITICI A PARTIRE
DALL'INVIO DI AIUTI MILITARI E SULLA LORO SEGRETAZIONE**

14 MARZO 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Marco 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* ****

ABSTRACT: *This article aims to reconstruct the Italian legal system's reaction to the international crisis following the Russian invasion of Ukraine. The article focuses on the government's regulatory power in relation to the crisis, highlighting how both successive governments, one year after the start of the war crisis, preferred to resort to "ad hoc" legislation instead of using the legal instruments provided by the legal system. In particular, the article focuses on the relationship between the governmental decrees and the l. no. 145 of 2016 and on the decision to classify the list of armaments sent to the theatre of war.*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le vicende normative della crisi ucraina – 2.1. La prima reazione all'aggressione dal punto di vista del diritto – 2.2. I successivi sviluppi sotto il Governo Draghi – 2.3. Le misure adottate dall'inizio della XIX legislatura al febbraio 2023 – 3. L'uso della classificazione da parte del Governo e il ruolo del COPASIR – 4. Rilievi critici sulla risposta dell'ordinamento italiano alla crisi internazionale – 4.1. Problemi e patologie delle tecniche e dei procedimenti normativi utilizzati – 4.2. La scarsa considerazione verso la legge quadro sulle missioni internazionali e la preferenza per un regime di specialità – 5. Guerra, segreto e potere dell'Esecutivo: considerazioni conclusive.

1. Premessa

Nel presente articolo s'intende tracciare un bilancio di come si sono manifestati finora i poteri del Governo, con particolare attenzione ai poteri normativi, a un anno di distanza dall'inizio della crisi internazionale successiva alla guerra d'aggressione mossa dalla Federazione Russa all'Ucraina, guerra tutt'ora in corso e i cui effetti coinvolgono anche il nostro ordinamento¹.

Entro la vasta gamma di disposizioni e interventi che si sono susseguiti da fine febbraio, la vicenda dell'invio di armi, equipaggiamenti e mezzi militari alle forze armate ucraine si è poi caratterizzata per la sua capacità di suscitare ampio interesse, non solo nella comunità scientifica ma anche nell'opinione pubblica, non da ultimo per la decisione governativa di secretare l'elenco dei materiali.

Tenendo ferma una prospettiva giuridico-costituzionalista, nei prossimi paragrafi si offrirà dunque una prima ricostruzione delle vicende normative che hanno riguardato la risposta italiana alla crisi, ponendole in ordine cronologico e soffermandosi in particolare sugli aspetti attinenti al sostegno militare, per poi evidenziarne gli elementi più problematici.

I profili su cui ci si soffermerà nel presente contributo sono, dunque, soprattutto quelli che potremmo definire come gli aspetti "procedurali" della cosiddetta "Costituzione della difesa"². Un'espressione che è peraltro da intendersi qua in senso piuttosto ampio, vista la perdurante non applicazione dell'art. 78 della Costituzione e il conseguente configurarsi di una 'legislazione della difesa' che della prima ha ripreso i principi, pur non attuandola³.



* *Il presente contributo costituisce una rielaborazione e un aggiornamento del mio intervento al Seminario di studi dal titolo "Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del Governo. A dieci anni dalla sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale", tenutosi presso l'Università di Genova il 25 novembre 2022.*

¹ Si deve premettere che le riflessioni pubblicate offrono una panoramica della situazione aggiornata ai primi di marzo 2023. Il rapido susseguirsi degli atti normativi adottati, che riflette la continua evoluzione delle operazioni militari e l'incertezza del contesto geopolitico, rende difficile prevedere con esattezza gli sviluppi collegati alla guerra in Ucraina, anche da un punto di vista costituzionalistico.

² L'espressione è in G. De Vergottini (cur.), *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, Bologna, 1991.

³ Sulle ragioni della non applicazione dell'art. 78 Cost., da intendersi come un fatto ormai risalente, e l'adozione di una legislazione che ne riproduce la logica, pur dovendo ritenersi alternativa all'attuazione costituzionale, G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 228 ss. e P. CARNEVALE,

Le osservazioni conclusive saranno infine dedicate all'analisi di alcune delle ragioni del generale aumento dei poteri governativi, ricollegabile alla crisi bellica, e all'elemento del "segreto" a essa evidentemente sotteso.

Non trova invece spazio in queste pagine l'aspetto, pur discusso in dottrina e d'indubbia rilevanza, della compatibilità con l'art. 11 della Costituzione dell'invio di armi a uno Stato in guerra⁴, così come lo studio dei numerosi provvedimenti d'emergenza adottati in concomitanza o a causa del conflitto, ma che hanno riguardato profili di per sé estranei alla decisione di inviare allo Stato aggredito assetti militari, ovvero all'invio, potenziamento o rinnovo di missioni militari in conseguenza dell'invasione russa. Per questo motivo l'accoglienza dei profughi ucraini, le numerose misure di sostegno economico o di risposta alla crisi energetica, e anche la partecipazione italiana alle sanzioni economiche contro la Federazione Russa, non saranno trattati che di sfuggita nel corso della relazione, benché siano tutti ambiti che hanno visto un forte intervento da parte del Governo⁵.

2. Le vicende normative della crisi ucraina

2.1. La prima reazione all'aggressione dal punto di vista del diritto

Non è qua il caso di soffermarsi nel dettaglio sulla cronologia degli eventi immediatamente precedenti all'invasione russa del 24 febbraio, o del 21, se si considera come invasione già l'ingresso delle truppe nelle regioni separatiste del paese. Per quel che riguarda gli accadimenti giuridicamente rilevanti per il nostro discorso, si può comunque notare come la risposta sul piano delle organizzazioni sovranazionali e internazionali di cui l'Italia è parte sia venuta largamente a coincidere – se non ad anticipare, da un punto di vista temporale – con quella avvenuta sul piano interno.

Le prime sanzioni economiche vengono decise dal Consiglio dell'Unione europea già il 23 febbraio, mentre il 24 nuove sanzioni sono varate dal Consiglio europeo, dopo una riunione

Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali, in M. Cavino (cur.), *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, 2019, 44 e ss., 53.

⁴ Il dibattito dottrinario sulla portata normativa del ripudio della guerra di cui all'art. 11 Cost. si è riaperto dall'inizio del conflitto. In particolare, si possono segnalare gli interventi del Seminario su *Democrazia e Costituzioni alla prova della guerra*, organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti il 16 marzo 2022 e ora raccolti in [Osservatorio costituzionale](#), n. 3 del 2022, 6 ss.; ma anche quelli svolti al Seminario della Rivista [Costituzionalismo.it](#) del 1° aprile 2022 e ora raccolti nel Quaderno n. 4 della stessa Rivista, curato da G. AZZARITI, *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?* Napoli, 2022. Da ultimo, si veda anche il Seminario *Costituzione e relazioni internazionali*, organizzato dal Centro di studi sul Parlamento e Arsae-il Filangieri il 3 ottobre 2022 e ora pubblicato su *il Filangieri*, Quaderno 2022, Napoli. È proprio l'invio di armi a uno dei due Stati belligeranti a costituire l'aspetto più criticato da quella parte di dottrina che lo ritiene contrastare con il dettato dell'art. 11, a fronte della lettura evolutiva dell'articolo che si è affermata già a partire dagli anni '90, con la Prima Guerra del Golfo e il progressivo intensificarsi degli interventi all'estero delle nostre Forze Armate. Le attuali posizioni appaiono in forte continuità con il dibattito precedente, per alcuni esempi particolarmente rappresentativi del quale si vedano, rispettivamente, G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 38 ss. e, dall'altra parte, M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010 e C. DE FIORES, «L'Italia ripudia la guerra»? *La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Roma, 2002.

⁵ Non vi è spazio per dare conto degli interventi normativi intrapresi dall'Esecutivo in ciascuno degli ambiti sopra richiamati. Rispetto alla gestione dei profughi, è però importate rilevare come con delibera del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2022 sia stato dichiarato, fino al 31 dicembre 2022, lo stato d'emergenza, in relazione all'esigenza di assicurare soccorso e assistenza alla popolazione ucraina. Sotto il profilo della gestione dei profughi e sul piano delle fonti, il regime seguito ha dunque visto la compresenza delle ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile, emanate in conformità alla delibera ex art. 24 del Codice della Protezione civile, e di numerosi decreti-legge governativi, nonché d'interventi adottati via decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Non sfuggirà che la coesistenza, talvolta caotica, di queste fonti richiama la recente emergenza pandemica e si caratterizza sempre più come un tratto costante della gestione emergenziale nel nostro ordinamento.

straordinaria⁶. Parallelamente, il 25 febbraio si tiene un vertice d'emergenza tra i capi di Stato e di governo dei paesi membri dell'Organizzazione del Trattato nord-atlantico (NATO), conclusosi con una dichiarazione congiunta di condanna dell'aggressione e che già prefigura il sostegno, implicitamente anche militare, allo Stato aggredito. Peraltro, un comunicato programmatico della NATO che allude all'eventualità di un'invasione si ha già il 16 febbraio, in occasione dell'incontro tra i ministri della difesa degli Stati aderenti⁷. Si possono inoltre annoverare, tra le iniziative intraprese a livello inter-governativo e a ridosso dell'aggressione, anche quelle adottate il 24 del mese dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), nell'ambito della quale dal 10 febbraio si susseguono gli incontri del Consiglio permanente, nel tentativo di scongiurare la crisi, mentre, sempre il giorno 24, anche i vertici degli esecutivi dei paesi del G7 formulano una dichiarazione congiunta di condanna della Russia⁸.

Dalla prospettiva dell'ordinamento interno italiano, lo stesso 24 febbraio si riunisce in via straordinaria il Consiglio supremo di difesa (CSD), Presieduto dal Capo dello Stato, il cui comunicato pare esprimere già, almeno nelle linee essenziali, quello che è stato finanche criticato come un vero e proprio indirizzo politico generale, anteposto alla funzione di garanzia propria del Presidente della Repubblica, seppur di un Presidente posto "in Consiglio supremo di difesa"⁹, secondo quanto disposto dall'art. 87, comma 9, Cost. e dagli artt. 2 e 10, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 66 del 2010 (codice dell'ordinamento militare)¹⁰. Dal punto di vista giuridico, però, l'indirizzo politico in questione non può ritenersi correttamente attribuibile al Governo se non con il giorno successivo, il 25 febbraio, in cui si hanno a poca distanza l'informativa urgente del Presidente del Consiglio Mario Draghi alle Camere, il già menzionato vertice d'emergenza della NATO e, soprattutto, la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri del d.l. n. 14 del 2022¹¹.

Il decreto, rubricato «Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina», prevede all'art. 2 la cessione, a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari *non letali* di protezione alle autorità

⁶ Le prime misure adottate dal Consiglio dell'Unione sanzionavano il riconoscimento russo dei territori secessionisti ucraini ([comunicato stampa del 23 febbraio 2022](#)). Per un compendio delle sanzioni adottate aggiornato al gennaio 2023 si può consultare il portale ufficiale [EU Sanctions Map](#) della Commissione europea, ma si veda anche Servizi studi del Senato, XIX legislatura (legis.), [Dossier europei, n. 11/DE](#), 12 dicembre 2022.

⁷ In ordine cronologico: [comunicato stampa n. 33 del 16 febbraio 2022](#) e [n. 46 del 25 febbraio 2022](#), nel quale si dice che gli Stati membri s'impegnano "to provide political and practical support to Ukraine as it continues to defend itself and call on others to do the same".

⁸ In ambito OSCE, v. [Joint statement by OSCE Chairman-in-Office Rau and Secretary General Schmid on Russia's launch of a military operation in Ukraine](#), del 24 febbraio 2022, ma si vedano anche i [resoconti](#) della seduta allargata del Consiglio permanente dello stesso giorno, a cui la Russia ha preso ancora parte e delle [antecedenti sedute](#) tra il 10 e il 22 febbraio. Per il G7, ospitato nel 2022 dalla Germania, v. [Leaders' Statement on the invasion of Ukraine by armed forces of the Russian Federation](#), nel quale si richiama genericamente «to support [l'Ucraina] with humanitarian assistance in order to mitigate the suffering».

⁹ Il termine è in A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in "Consiglio supremo di difesa"*, in *Quad. cost.*, n. 2 del 1987, 231 ss.

¹⁰ Nel [Comunicato stampa](#) del 24 febbraio 2022, pubblicato sul sito del Ministero della difesa, si legge che il CSD "esprime la più ferma condanna per l'ingiustificabile aggressione militare lanciata dalla Federazione Russa contro l'Ucraina" e che "La Repubblica Italiana chiede alla Federazione Russa l'immediata cessazione delle ostilità e il ritiro delle forze fuori dai confini internazionalmente riconosciuti dell'Ucraina." Rispetto alle misure da adottare, si dice che "Insieme con i paesi membri dell'UE e gli alleati della NATO è indispensabile rispondere con unità, tempestività e determinazione. L'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire convintamente nel quadro del coordinamento in seno all'Unione Europea". La critica che nell'operato del CSD vi sia stata una confusione tra le funzioni di indirizzo politico e di garanzia è in C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, in G. Azzariti (cur.), *Il costituzionalismo democratico*, cit., 29 ss. e in M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3 del 2022, 20 ss. Contro queste critiche, G. GUIGLIA, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e l'aggressione militare all'Ucraina*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 2 del 2022, 1 ss.

¹¹ *Informativa urgente del Presidente del Consiglio dei ministri sul conflitto tra Russia e Ucraina*, rispettivamente in Atti parlamentari della Camera dei deputati (da ora, APC), XVIII legis., [sed. del 25 febbraio 2022](#) e Atti parlamentari del Senato della Repubblica (da ora, APS), XVIII legis., [sed. del 25 febbraio 2022](#). Una prima riunione del Consiglio dei ministri si era tenuta già la mattina del 24 febbraio, prima della riunione del CSD, ma, da quanto è dato sapere, non vi era stata trattata la questione della crisi ucraina. Si veda il relativo [comunicato stampa](#).

governative dell'Ucraina¹². L'art. 1 autorizza, poi, fino al 30 settembre 2022, la partecipazione di personale militare alle iniziative della NATO, per l'impiego di quella che viene chiamata Forza a elevata prontezza (*Very High Readiness Joint Task Force* o VJTF)¹³. Si autorizza, inoltre, per tutto il 2022 la prosecuzione della partecipazione di personale militare al potenziamento di numerosi altri dispositivi NATO, in deroga alla legge quadro sulle missioni internazionali n. 145 del 2016¹⁴.

Il decreto n. 14 è il primo atto con forza di legge che stabilisce la disciplina dell'emergenza bellica collegata all'aggressione russa, nonché molte delle linee fondamentali che caratterizzano anche i mesi successivi, tra cui l'uso del decreto-legge come strumento principale di risposta alla crisi. Com'è noto il d.l. 14 è però stato seguito, il 28 febbraio, dal d.l. n. 16, che integra in maniera incisiva il regime giuridico della risposta italiana¹⁵. Questo avviene laddove, all'art. 1 del decreto-legge, si stabilisce che fino al 31 dicembre 2022, previo atto d'indirizzo delle Camere e con uno o più decreti del Ministro della difesa (di concerto con i Ministri degli affari esteri e dell'economia), sia autorizzata la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina, in deroga alle disposizioni di cui alla legge n. 185 del 1990 ("Norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento") e agli articoli 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare e connesse disposizioni attuative¹⁶. La scomparsa dal testo del d.l. n. 16 della specificazione sul carattere "non letale" degli equipaggiamenti militari, insieme all'espressa deroga alle disposizioni che regolano l'esportazione e la cessione d'armi, è ciò che ha consentito il sostegno militare italiano all'Ucraina nel corso del 2022. Al contempo, l'art. 1 del decreto pone il meccanismo procedurale che, nei suoi tratti principali, regge tutt'ora tale sostegno e che è incentrato sui necessari atti d'indirizzo delle Camere e i successivi decreti interministeriali, con i secondi da adottarsi in occasione di ogni invio.

Nel trattare del sostegno militare all'Ucraina, si può peraltro osservare una forte sincronia tra il piano interno e il contesto euro-unitario, con quest'ultimo giocoforza fortemente integrato in quello nazionale nel quadro delle sanzioni economiche ma, *in maniera inedita*, anche nell'invio di armi. Infatti, lo stesso giorno in cui è emanato il d.l. n. 16, il 28 febbraio, con decisioni PESC n. 338 e 339 del 2022, anche il Consiglio dell'Unione (da ora, Consiglio), delibera all'unanimità il finanziamento della fornitura di materiale militare letale alle forze armate ucraine, per una prima *tranche* da 500 milioni di euro¹⁷. Le decisioni, adottate nell'ambito della Politica di sicurezza e di

¹² D.l. 25 febbraio 2022, n. 14, conv., con modif., nella l. n. 28 del 5 aprile 2022.

¹³ Come illustrato sul [sito](#) della NATO, la VJTF è un potenziamento, deciso dall'Alleanza nel 2014, della NATO *Response Force* (NRF), la forza multinazionale di pronto intervento a disposizione del *Supreme Allied Commander Europe*. Si ricorda che quello del febbraio 2022 è stato il primo dispiegamento in funzione deterrente di questo dispositivo, a cui l'Italia partecipa con più di mille uomini e vari mezzi, vedi Servizio studi Camera, XIX legis., [Difesa e Sicurezza](#), 14 dicembre 2022.

¹⁴ I dispositivi NATO a cui è stata rinnovata la partecipazione dall'art. 1 del d.l. n. 14 sono: a) dispositivo per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza; b) dispositivo per la sorveglianza navale nell'area sud dell'Alleanza; c) presenza in Lettonia (*Enhanced Forward Presence*); d) *Air Policing* per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza.

¹⁵ D.l. 28 febbraio 2022, n. 16, abrogato dalla l. n. 28 del 5 aprile 2022.

¹⁶ In dottrina ci si è chiesti da subito il senso della deroga rispetto alla l. n. 185 del 1990 (e agli articoli 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare), visto che la legge n. 185, che regola il commercio di materiali d'armamento, avrebbe a prima vista ben potuto applicarsi, in quanto il caso di specie sembrerebbe escluso dai divieti previsti all'art. 1, comma 6, della legge, che riguardano tra l'altro il trasferimento ai "Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione" e ai "Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite". Si è però argomentato in modo molto sottile, ricavando intanto l'esclusione dall'ambito di applicazione iniziale della l. del 1990 di una simile cessione a titolo non oneroso da Stato a Stato, e, dall'altro riconducendola ai *Government to Government Agreement* previsti dall'art. 537-ter del Codice dell'ordinamento militare. La necessità della deroga esplicita alla legge del 1990 starebbe allora nel fatto che anche questo tipo di cessione *ex art. 537-ter* era comunque stato esplicitamente sottoposto alle procedure di pubblicità parlamentare di cui alla l. n. 185, pur non essendo inizialmente ricompreso entro l'ambito di applicazione della legge in questione: 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 (cur.), *Il costituzionalismo democratico*, cit., 199 ss.

¹⁷ Decisioni PESC n. 338 e 339 del 28 febbraio 2022.

difesa comune (PSDC), a sua volta ricompresa nella Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione (PESC), hanno come presupposto giuridico operativo lo Strumento europeo per la pace (EPF), stabilito dalla decisione PESC n. 509 del 2021, e, sul piano dei Trattati, dall'art. 24 del Trattato sull'Unione europea (TUE)¹⁸.

Peraltro, l'unità d'intenti manifestata dall'Unione in occasione della decisione del 28 febbraio, non toglie che sia da escludere una trasformazione strutturale della Politica di sicurezza europea¹⁹. L'EPF resta tutt'ora un fondo extra-bilancio finanziato dagli Stati membri in proporzione al loro prodotto interno lordo, visto che in base ai Trattati le spese operative nel settore della difesa non possono gravare sul bilancio dell'Unione²⁰. Si tratta di un meccanismo di semplice rimborso delle spese degli Stati, che restano liberi di fornire aiuti militari al di fuori del meccanismo, oltre che interamente responsabili, *ex art.* 42 par. 1 TUE, dell'esecuzione operativa dello stesso. Insomma, sul piano europeo l'innovatività non risiede tanto negli strumenti normativo-decisionali o nei modi con cui li si è adottati, ma nel *merito* della decisione di finanziare armi letali destinate a uno scenario di guerra tra Stati²¹.

2.2. I successivi sviluppi sotto il Governo Draghi

Tornando invece alle vicende dell'ordinamento interno, in conformità con il d.l. n. 16, il 1° marzo 2022, le Assemblee della Camera e del Senato hanno approvato ciascuna un'identica risoluzione, in effetti alquanto generica, che impegna il Governo a provvedere alla “cessione di apparati e strumenti militari che consentano all'Ucraina di esercitare il diritto alla legittima difesa e di proteggere la sua popolazione”²², legittimando dunque i decreti inter-ministeriali che hanno previsto i primi cinque invii, succedutisi poi tra il marzo e l'ottobre 2022²³.

Rispetto al destino dei due decreti-legge nn. 14 e 16, è noto come un emendamento governativo, presentato in fase di discussione, in Commissione, del disegno di legge di conversione del primo decreto, poi legge n. 28 del 5 aprile 2021, vi abbia innestato i contenuti, pure di per sé innovativi, del decreto n. 16, dichiarando quest'ultimo abrogato e facendo salvi gli effetti nel frattempo prodotti²⁴. Le modifiche apportate dalla legge n. 28 integrano inoltre le procedure già delineate dal d.l. n. 16 e ora replicate nel “nuovo” testo del d.l. n. 14, disponendo che i Ministri della difesa e

¹⁸ Decisione PESC n. 509 del 22 marzo 2021, che ha abrogato i fondi preesistenti *ex* Decisione PESC n. 528 del 18 maggio 2015. Nonostante la grande libertà degli Stati nell'ambito del commercio e trasferimento d'armi, alcuni criteri comuni sono stati stabiliti dalla Posizione comune PESC n. 244 dell'8 dicembre 2008. ¹⁸ Per gli aspetti euro-unitari considerati, si vedano M. E. BARTOLONI, *Un inedito controverso: la fornitura di armi letali da parte dell'Ue a uno Stato terzo*, in *Quad. cost.*, n. 3 del 2022, 623 ss.; E. CASTELLARIN, *La fourniture d'armes à l'Ukraine: quel cadre en droit de l'Union européenne?* in *le Club des juristes*, 5 marzo 2022; [ma si veda anche la nota n. 94](#) del Servizio studi Camera, Commissioni, atti dell'Unione europea, 9 marzo 2022. Sul piano dei Trattati, il fondamento della decisione del Consiglio è nell'art. 24 TUE, la cui disciplina della PESC delinea un ambito di competenza che resta ampio quanto indeterminato, nonostante il richiamo ai principi e obiettivi dell'azione esterna *ex art.* 21 par 2 TUE, la cui ampia portata, e conseguente discrezionalità, è stata riconosciuta dalla stessa Corte di giustizia, Grande Sezione, nella decisione del 28 marzo 2017, [C-72/15, Rosneft](#). Per una specificazione sul punto, M. E. BARTOLONI, *Un inedito*, cit., 624-625.

¹⁹ E. CASTELLARIN, *La fourniture*, cit. Sul piano interno, il coordinamento del rimborso europeo degli invii è ora garantito dall'art. 2-bis comma 2-bis del d.l. 14 del 2022, come modificato dall'art. 29-bis del d.l. 21 marzo 2022, n. 21.

²⁰ Art. 41 par. 2 TUE.

²¹ *Ibid.*

²² APC, XVIII legis., [sed. del 1° marzo 2022, ris. n. 6-00207](#); APS, XVIII legis., [sed. del 1° marzo 2022, ris. n. 6-00208](#). In realtà, la Camera ha approvato parzialmente anche il dispositivo della proposta di risoluzione Frantoiani e altri, n. [6-00210](#), escludendo però i capoversi nn. 4 e 6, laddove si impegnava il Governo a sostenere “la società civile pacifista” impegnata a chiedere la fine immediata delle ostilità.

²³ L'insediamento del primo Esecutivo della nuova legislatura, a seguito delle elezioni parlamentari del 25 settembre 2022, ha determinato un iniziale rallentamento dei decreti d'invio, pur muovendosi il nuovo Governo in sintonia col precedente. Il nuovo Governo ha varato il sesto e ad oggi, marzo 2023, ultimo invio negli ultimi giorni di gennaio 2023, come meglio si dirà in seguito.

²⁴ APC, XVIII legis., Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa), sede referente, [sed. del 7 marzo 2022](#), esame dell'emendamento 2.0100 del Governo al d.d.l. C. 3491.

degli affari esteri e della cooperazione internazionale debbano riferire alle Camere, con cadenza almeno trimestrale, sull'evoluzione della situazione²⁵. Peraltro, è degno di nota che con questa integrazione si assesti definitivamente il meccanismo che regola il rapporto tra poteri nella crisi Ucraina, almeno rispetto al sostegno militare, tanto che anche i successivi interventi normativi non interverranno in realtà a modificarne i tratti principali.

A questo punto, tralasciando le disposizioni di tipo economico e umanitario, possiamo seguire la gestione della crisi bellica tramite la successione dei decreti interministeriali, il primo dei quali è già del 2 marzo, il giorno dopo l'atto d'indirizzo delle Camere. La struttura dei decreti ministeriali successivi è in realtà molto simile, così come lo schema o la "regolarità" procedurale seguita. Quest'ultima ha visto la pubblicazione in Gazzetta degli stessi (a dire il vero, non sempre così tempestiva) accompagnarsi con l'audizione del ministro della difesa davanti al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), a partire dal 28 aprile²⁶. Per quanto riguarda la XVIII Legislatura, solo in un caso, quello del quinto decreto ministeriale del 7 ottobre, l'audizione è stata invece preventiva, probabilmente per la prossima scadenza del Comitato a seguito delle elezioni politiche, con conseguente insediamento del (mai riunitosi) COPASIR provvisorio²⁷. Per il resto, i decreti del 22 aprile, 10 maggio e 26 luglio vedono tutti l'audizione successiva del ministro. I contenuti discussi nelle audizioni, come gli allegati ai decreti contenenti la lista del materiale inviato, sono stati peraltro sottratti alla pubblica conoscenza o sottoposti a classifica di segretezza, un profilo su cui meglio si dirà nel § 3²⁸.

Dall'inizio della XIX legislatura e dall'insediamento del nuovo Governo, a guida Giorgia Meloni, si sono avuti altri due decreti-legge che hanno riguardato il nostro tema, oltre alle nuove risoluzioni con cui le Camere hanno autorizzato i trasferimenti d'armi per tutto il 2023.

Tuttavia, ancora nella precedente legislatura, si può ricordare come il 15 giugno 2022 si sia avuta la deliberazione del Consiglio dei ministri (da ora anche Cdm) che, in conformità alla legge quadro sulle missioni internazionali n. 145 del 2016²⁹, ha disposto in ordine alla partecipazione dell'Italia a tre nuove missioni internazionali³⁰. Tra di esse, la più imponente per uomini e mezzi è il potenziamento della presenza della NATO nell'area sud-est dell'Alleanza, evidentemente ricollegabile alla guerra in Ucraina³¹.

Come previsto dall'art. 3 della l. n. 145, il Governo Draghi ha presentato alle Camere anche la relazione analitica sulle missioni svolte nel 2021, finalizzata alla loro prosecuzione per il 2022³². Tra le missioni in questione, vi sono anche quelle in realtà già prorogate in via d'urgenza dal d.l. n. 14 del 25 febbraio, ora ricondotte *ex post*, tramite la presentazione nella relazione finalizzata all'approvazione parlamentare, entro le normali procedure previste dalla legge quadro del 2016 per il rinnovo delle missioni internazionali già autorizzate³³. Le rispettive Commissioni esteri e difesa di

²⁵ Art. 2-*bis* comma 3 del d.l. n. 14, come modificato dalla legge di conversione del 5 aprile 2022, n. 28.

²⁶ Vedi i dd.mm. 2 marzo 2022, 22 aprile 2022, 10 maggio 2022, 26 luglio 2022 e 7 ottobre 2022.

²⁷ Il COPASIR provvisorio è costituito dai membri del Comitato della precedente legislatura che siano stati rieletti in una delle Camere ed esercita le sue funzioni fino alla nomina del Comitato permanente e in ogni caso non oltre venti giorni dalla votazione della fiducia al Governo, come disposto dall'art. 30-*bis* della l. n. 124 del 3 agosto 2007, introdotto dall'art. 1, comma 37-*ter*, della l. n. 142 del 21 settembre 2022. Il Comitato provvisorio non si è mai riunito, ma dal 6 dicembre 2022 è attivo a tutti gli effetti il nuovo COPASIR.

²⁸ AP, XVIII legis., COPASIR, [audizioni](#) (aud.), del 28 aprile, 16 maggio, 29 luglio, 4 ottobre 2022.

²⁹ L. n. 145 del 21 luglio 2016.

³⁰ APC, XVIII legis., doc. XXV n. 5, [Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali](#), adottata il 15 giugno 2022 e trasmessa alle Camere il 1° luglio. Tra le tre nuove missioni deliberate per il 2022, due non hanno a che fare col conflitto in Ucraina, ma riguardano la sicurezza dei Mondiali di calcio in Qatar e l'addestramento delle forze armate del Mozambico, con un numero ridotto di uomini e mezzi.

³¹ Si veda la scheda 38-*bis*/2022 allegata alla deliberazione, *ivi*, 13.

³² APC, XVIII legis., doc. XXVI n. 5, [Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso](#), riferita all'anno 2021, anche al fine della relativa proroga per l'anno 2022, adottata il 15 giugno 2022 e trasmessa alle Camere il 1° luglio.

³³ L'art. 3, comma 1, della l. 145 del 2016 dispone che, entro il 31 dicembre di ogni anno, il Governo presenti alle Camere, per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione analitica sulle missioni in corso,

Camera e Senato hanno poi approvato le risoluzioni conclusive richieste dalla l. n. 145 e relative alla citata deliberazione del Cdm, nelle date del 27 e 26 luglio, pronunciandosi favorevolmente sia per quanto riguarda il rinnovo che le nuove missioni intraprese, per il periodo 1° gennaio-31 dicembre 2022³⁴.

Se su alcuni profili di scarsa considerazione per la l. n. 145 del 2016 si tornerà dopo, si può rilevare già ora una certa confusione tra le fonti che reggono le varie missioni militari legate all'emergenza ucraina, a cui spesso corrispondono a loro volta procedure di controllo e termini differenti, con conseguenti garanzie di trasparenza differenti. Riassumendo, abbiamo infatti quattro missioni in ambito NATO attive già nel 2021 e la cui proroga al 31 dicembre 2022 è disposta dal d.l. n. 14, poi convertito, salvo il loro inserimento anche nella relazione deliberata nel Cdm di giugno 2022 e la successiva autorizzazione parlamentare³⁵. La nuova partecipazione al potenziamento NATO sud-est segue l'iter previsto all'art. 2, comma 1, della l. n. 145 del 2016, mentre lo schieramento della forza a elevata prontezza (VJTF) è interamente retto dal d.l. n. 14 e successive modificazioni. Infine, in ambiti non direttamente collegati al conflitto in Ucraina, vi sono le altre due nuove missioni approvate per il 2022 secondo le procedure dell'art. 2 l. n. 145 del 2016 e tutte quelle rinnovate ai sensi dell'art. 3 della medesima legge.

2.3. *Le misure adottate dall'inizio della XIX legislatura al gennaio 2023*

Il primo dei decreti-legge del nuovo Esecutivo oggetto d'interesse riguarda la forza a elevata prontezza NATO o VJTF, in cui la partecipazione di personale militare italiano era prevista dal d.l. n. 14 fino al 30 settembre 2022. Il d.l. n. 169 dell'8 novembre 2022 («Disposizioni urgenti di proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento di iniziative della NATO, delle misure per il servizio sanitario della regione Calabria, nonché di Commissioni presso l'AIFA»), in vigore dal giorno 9, dispone, all'art.1, la proroga al 31 dicembre della partecipazione alla già citata forza NATO³⁶. Si può dunque notare come, dal 30 settembre all'entrata in vigore del d.l. n. 169, alla partecipazione italiana alla VJTF sia mancata un'apposita base giuridica. Al contempo, un emendamento di maggioranza al d.d.l. di conversione, presentato in Commissione al Senato, tentava di inserire nella legge di conversione la proroga, per l'intero anno 2023, dell'autorizzazione all'invio di armi all'Ucraina, con le medesime procedure già previste dal d.l. n. 14, per come convertito in legge: dunque col binomio atti d'indirizzo parlamentari-decreti ministeriali³⁷. Al ritiro dell'emendamento da parte del Governo, a seguito delle reazioni delle opposizioni e di parte dell'opinione pubblica, ha fatto seguito la riproposizione del suo identico contenuto nel d.l. n. 185 del 2 dicembre 2022 («Disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle Autorità governative dell'Ucraina»),

anche ai fini della loro prosecuzione per l'anno successivo, della loro proroga, nonché ai fini di eventuale modifica delle stesse. La relazione precisa l'andamento di ciascuna missione e i risultati conseguiti ed è accompagnata da un documento di sintesi operativa che riporti espressamente per ciascuna dati quali: mandato internazionale, durata, sede, personale nazionale e internazionale impiegato, scadenza, dettagli atualizzati, altri elementi di valutazione dei comandi internazionali competenti e risultati raggiunti.

³⁴ APC, XVIII legis., Commissioni III e IV, [ris. conc. n. 8-00175](#) del 27 luglio 2022 e APS, XVIII legis., Commissioni 3a e 4a, doc. XXIV n. 66, [ris. conc.](#) del 26 luglio 2022. Inoltre, nel mese di settembre 2022, le Camere hanno espresso parere favorevole anche rispetto allo schema di d.p.c.m. recante la ripartizione delle risorse del fondo di cui all'art. 4, comma 1, l. n. 145 del 2016, trasmesso alle Camere il 5 agosto 2022 ([A.G. n. 411](#)). Vedi APC, XVIII legis., Commissioni III e IV riunite e V, [sed. del 15 settembre](#) e APS, Commissioni 3a e 4a riunite e 5a, [sed. del 13 settembre 2022](#).

³⁵ Per l'elenco delle missioni già rinnovate ex d.l. 14, si rimanda alla nota 15.

³⁶ [D.l. 8 novembre 2022, n. 169](#), convertito con modificazioni dalla l. n. 196 del 16 dicembre 2022. Vedi anche Servizio Studi Camera, XIX legis., [Dossier-Difesa](#), 2 dicembre 2022.

³⁷ APS, XIX legis., Commissione 3a (Affari esteri e difesa), [proposta di modifica \(prop.\) n. 1.0.4](#) a S.299, proponente Menia (relatore), ritirata.

convertito in legge alla fine di gennaio 2023³⁸. Seguendo il procedimento, identico al precedente, previsto in quest'ultimo decreto, le Camere hanno poi approvato le risoluzioni autorizzative degli invii, in data 13 dicembre³⁹. Tuttavia, a differenza di quanto successo nel marzo 2022, l'iter è risultato più diversificato. Sia il Senato che la Camera hanno infatti approvato tre proposte di risoluzione, di cui una sottoscritta dalla maggioranza e le altre da Gruppi d'opposizione⁴⁰, alla Camera, però, la richiesta del Governo ha portato alla riformulazione delle proposte dell'opposizione, poi approvate con distinte votazioni⁴¹. Soprattutto, a differenza di quanto successo a marzo 2022, sono state messe ai voti due risoluzioni esplicitamente e specificamente contrarie all'invio d'armi, anche se le Camere hanno ritenuto di non accoglierle⁴².

A dicembre, i due rami del Parlamento hanno inoltre adottato un'altra risoluzione per orientare l'indirizzo del Governo in occasione del Consiglio europeo del 15 del mese, la quale sostanzialmente conferma l'intenzione di sostenere anche militarmente lo Stato ucraino, oltre ad avere approvato, con modificazioni, il d.d.l. di conversione del d.l. n. 169, ora l. n. 196 del 2022⁴³.

Con l'inizio del 2023 e la conversione del d.l. n. 185, si è anche avuto l'invio del sesto "pacchetto" di armi e mezzi in Ucraina, con d.m. del 31 gennaio 2023⁴⁴. Già preannunciato dal Ministro degli esteri alla stampa come particolarmente ingente⁴⁵, l'invio segue il modello dei decreti interministeriali precedenti, almeno per quanto riguarda la secretazione dell'allegato, mentre è in parte apprezzabile il fatto che, come già in ottobre, un'audizione del Ministro della Difesa davanti al COPASIR sia avvenuta il 25 gennaio, dunque precedentemente non solo al d.m. ma alla stessa conversione del d.l. n. 185. Inoltre, anche il Ministro degli Esteri risulta essere stato sentito dal Comitato pochi giorni dopo, il primo di febbraio. Tuttavia, si può notare come nel caso dei resoconti di entrambe le audizioni citate (come per la maggioranza delle audizioni che si svolgono davanti al COPASIR) non si conosca in realtà non solo il contenuto, ma neanche l'argomento trattato, sia pure per sommi capi. Ciò implica che a ben vedere sia impossibile sapere con sicurezza se i Ministri competenti, specie quello della Difesa, abbiano riferito al Comitato in merito allo specifico tema degli invii di armi nel teatro di guerra ucraino, per quanto sia da ritenersi senz'altro probabile⁴⁶.

Fatte dunque salve le occasionali dichiarazioni alla stampa a cui si è fatto cenno sopra, ciò che più importa è che il meccanismo creato quasi da subito nell'immediatezza dell'emergenza, e poi stabilizzato nel corso del 2022, è alla fine rimasto tutto sommato invariato anche con il primo Governo della nuova legislatura e pare con tutta evidenza dover sostenere l'appoggio militare italiano anche nel 2023. Un elemento caratterizzante di questo meccanismo, rispetto al quale non

³⁸ D.l. del 2 dicembre 2022, n. 185, convertito dalla l. 27 gennaio 2023, n. 8. Degne di nota anche le proposte emendative, poi respinte, che prevedevano che i due rami del Parlamento adottassero un atto d'indirizzo per ciascuna sessione.

³⁹ Probabilmente non sono estranee alla rinuncia da parte del Governo di inserire in via d'emendamento il rinnovo degli invii la mozione del 30 novembre in cui già la Camera impegna l'Esecutivo, prima del nuovo decreto, a sostenere le iniziative normative necessarie alla proroga. APC, XIX legis., [sed. del 30 novembre 2022](#), mozione (mo.) [n. 1-00031](#), Tremonti.

⁴⁰ APS, XIX legis., [sed. del 13 dicembre 2022](#), [ris. n. 6-00008](#), Paita; [n. 6-00009](#), Malpezzi e [n. 6-00011](#), Malan.

⁴¹ APC, XIX legis., [sed. del 13 dicembre 2022](#), [ris. n. 6-00016](#), Foti; [n. 6-00012](#), Serracchiani e [n. 6-00014](#), Richetti.

⁴² APC, XIX legis., [sed. del 13 dicembre 2022](#), [ris. n. 6-00016](#), Pellegrini e [n. 6-00012](#), Zanella. Proposte del tutto analoghe degli stessi Gruppi sono state presentate e non accolte in Senato. Peraltro, tutte le proposte citate presentano un punto in cui si impegna il Governo, in caso di prosezioni degli invii, a informare le Camere rispetto ai materiali ceduti.

⁴³ APC, XIX legis., [sed. del 13 dicembre 2022](#), [ris. n. 6/00007](#), Richetti e APS, XIX legis., [sed. del 14 dicembre 2022](#), [ris. n. 6-00012](#), Terzi di Sant'Agata; [n. 6-00014](#), Malpezzi e [n. 6-00016](#), Paita.

⁴⁴ D.m. 31 gennaio 2023.

⁴⁵ *Decreto armi: dallo scudo Samp-T ai missili Aspide, cosa invierà l'Italia all'Ucraina*, in [Il Sole 24 Ore](#), 23 gennaio 2023.

⁴⁶ AP, XIX legis., COPASIR, [audizioni](#) del Ministro della Difesa Crosetto del 25 gennaio 2023 e del Ministro degli Esteri Tajani del 1° febbraio. Nei resoconti di entrambe ci si limita a riportare che i rispettivi Ministri svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione, senza indicare di quali temi si tratti, e a riferire i nomi dei membri del Comitato che formulano osservazioni e domande, senza fornire ulteriori elementi di comprensione.

sono mancate le critiche, è stata la segretezza intorno agli assetti militari inviati in Ucraina⁴⁷. Sarà appunto questo profilo a essere oggetto di considerazione nel prossimo paragrafo.

3. *L'uso della classificazione da parte del Governo e il ruolo del COPASIR*

L'elemento del segreto ha accompagnato fin dall'inizio la gestione nazionale della crisi ucraina, così come la funzione di primo piano assunta dal Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, al quale è stata di fatto demandata la funzione di controllare l'operato governativo.

A essere sottoposti a classificazione sono stati, a oggi, gli allegati contenenti l'elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari inviati, mentre non forniscono alcun elemento di pubblicità aggiuntiva neanche i verbali delle audizioni dei Ministri della difesa al COPASIR⁴⁸. Per questa ragione, fatte salve le comunicazioni dei giornali, non sappiamo quali armi e mezzi siano stati inviati sul teatro di guerra.

Per quanto riguarda il documento allegato ai decreti interministeriali, la secretazione si basa su una delle classifiche di segretezza previste all'art. 42 della l. n. 124 del 2007 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto)⁴⁹ e disciplinate nel dettaglio dal d.p.c.m. n. 7 del 2009⁵⁰. Dunque, non vi è stata apposizione del Segreto di Stato, con quanto ne consegue in ordine al non impedimento di un'eventuale azione conoscitiva della magistratura⁵¹.

D'altra parte, 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). Si fa riferimento, in ordine decrescente di segretezza, alle classifiche "segretissimo", "segreto", "riservatissimo" e "riservato", concretamente disciplinate, più che nella legge del 2007, nel d.p.c.m. del 2009 e nelle tabelle a esso

⁴⁷ M. BENVENUTI, *Le conseguenze*, cit., 44; G. PISTORIO, *La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali*, in *Lettera AIC* su Costituzione e guerra russo-ucraina, al [sito](#) dell'AIC (aprile 2022); E. CATERINA, M. GIANNELLI, D. SICILIANO, *Il ripudio della guerra preso sul serio. Quattro tesi sull'incostituzionalità dell'invio di armi all'Ucraina*, in [SIDIBlog](#), 26 aprile 2022.

⁴⁸ Ci si riferisce alle audizioni, già citate, del Ministro Guerini, durante il Governo Draghi. D'altronde, non risulta che il nuovo Ministro della difesa Crosetto sia stato audito dal Comitato prima del 25 gennaio 2023, probabilmente a causa dell'interruzione dei d.m. d'invio. In ogni caso, anche in questa occasione il contenuto materiale discusso non è riportato a verbale. AP, XIX legis., COPASIR, aud., [25 gennaio 2022](#).

⁴⁹ S'intende per Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica quello che la l. n. 124 del 3 agosto 2007 definisce all'art. 2, comma 1, come composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR), dall'Autorità delegata a cui il Presidente può delegare le funzioni di cui all'articolo 3, dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), dall'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dall'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI).

⁵⁰ Ai sensi del comma 1, art. 42 della l. n. 124 del 3 agosto 2007, "[le](#) classifiche di segretezza sono attribuite per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi in ragione delle proprie funzioni istituzionali". Le previsioni della l. 124 sono integrate dai d.p.c.m. n. 7 del 12 giugno 2009 e n. 5 del 6 novembre 2015, testo coordinato col d.p.c.m. n. 3 del 2 ottobre 2017. Le fonti che regolano l'operato di quell'insieme di organi e attività che costituiscono il sistema d'informazione per la sicurezza della Repubblica (o, più brevemente, il sistema dell'*intelligence* italiana), così come posto in essere dalla l. 124 del 2007, sono disponibili anche sul [sito](#) ufficiale. Sulla legge n. 42 del 2007, si vedano C. MOSCA, G. SCALDONE, S. GAMBACURTA e M. VALENTINI, *I servizi di informazione e il segreto di stato: (legge 3 agosto 2007, n. 124)*, Milano, 2008, specie 715 ss. Il volume citato non tiene conto degli aggiornamenti intercorsi ma resta particolarmente utile, anche in quanto scritto da funzionari concretamente coinvolti nell'operato degli apparati della sicurezza e nell'*"ethos"* che è loro proprio. Per il riferimento all'*ethos* o alla legittimazione propria del settore, dal punto di vista del diritto, istruttivo è M. CALIGIURI, *Il potere invisibile delle democrazie*, Soveria Mannelli, 2021.

⁵¹ Le classifiche ex art. 42 l. 124 del 2007 non impediscono, ex comma 8 della legge, l'esibizione dei documenti classificati all'autorità giudiziaria.

allegate⁵². In particolare, sono “segretissime” le informazioni, i documenti, gli atti e le attività o cose la cui diffusione non autorizzata sia idonea ad arrecare un danno eccezionalmente grave agli interessi essenziali della Repubblica. Di conseguenza, posto come centrale l’elemento del danno agli interessi dello Stato, la diffusione di documenti con la classifica «segreto» è qualificata dal poter cagionare danni gravi agli interessi della Repubblica, quella di documenti «riservatissimi» un danno “semplice” ma agli interessi essenziali, quella di documenti «riservati» un danno “lieve” agli interessi non essenziali. Più concretamente, sono le tabelle allegate al regolamento a indicare i soggetti a cui è conferito il potere di classifica e le materie ricollegate a ciascuna categoria. Peraltro, il riferimento ai materiali, all’efficienza bellica dello Stato o a operazioni militari in progetto o in atto è presente per ciascuna classifica, oltre al fatto che non è questo, peraltro, l’unico oggetto a cui potrebbe essere ricondotto l’allegato ai d.m. della crisi ucraina, tra quelli elencati nel d.p.c.m.

Dunque, non abbiamo alcun elemento per capire quali classifiche siano state concretamente apposte e da quale specifico livello di gerarchia dell’amministrazione lo siano state, così come non sappiamo, ad esempio, se vi sia in questo caso necessità del Nulla osta di sicurezza (NOS), per quanto appaia molto probabile⁵³.

Anche più rilevante per il nostro ragionamento è, però, il meccanismo di declassificazione automatica previsto, per ogni classifica, dalla legge del 2007, all’art. 42, comma 5. La legge dispone infatti che a intervalli di cinque anni e *salvo proroghe motivate* la classifica di segretezza «sia automaticamente declassificata a livello inferiore quando sono trascorsi cinque anni dalla data di apposizione» e che «decorso un ulteriore periodo di cinque anni, cessa comunque ogni vincolo di classifica»⁵⁴. Peraltro, a parti diverse dello stesso atto (nel nostro caso degli allegati ai d.m.) possono ben coincidere classifiche diverse, con relativa diversificazione dei regimi applicabili e della scansione cronologica delle declassificazioni. In ogni caso, sarebbe in realtà tutt’altro che inutile sapere quale tipo di classifica è stata effettivamente apposta, se non altro perché la generalità dei consociati sia in grado di formarsi un’aspettativa su *quando* il segreto sarà rimosso, oltre che come condizione per poter in futuro valutare le motivazioni dell’eventuale rinnovo disposto allo scadere del termine di classificazione.

Per quanto riguarda invece il controllo esercitato dal Parlamento sull’invio di armi e sulla decisione a favore della segretezza adottata dal Governo (meglio, dai Governi), ha acquisito un ruolo di primo piano il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica⁵⁵.

Dalla sua previsione da parte della legge n. 124 del 2007, il citato Comitato bicamerale è venuto ad assumere un ruolo sempre più rilevante, negli ultimi anni anche in conseguenza del potenziamento delle competenze in materia di cibersicurezza assunti dal Dipartimento delle

⁵² Art. 42, comma 3, l. n. 142 del 2007; art. 4 d.p.c.m. n. 7 del 2009 e tabelle allegate lett. A, B, C, D.

⁵³ È l’Ufficio centrale per la segretezza (UCSe) del DIS che rilascia le abilitazioni di sicurezza relative a quanti hanno necessità di trattare informazioni con classifica di segretezza superiore a «riservato». Tra esse, il NOS consente alle persone fisiche di trattare informazioni con classifica di segretezza superiore a «riservato» per 10 anni, mentre vale 5 anni per la classifiche «riservatissimo». Il NOS è previsto all’art. 1-bis della l. 142 del 2007, introdotto dal d.l. del 1° luglio 2009, n. 78 ed è disciplinato dal d.p.c.m. n. 5 del 2015.

⁵⁴ Art. 42, comma 5, l. n. 142 del 2007, ma in materia vedi anche art. 19 del d.p.c.m. n. 5 del 2015. Sul potere di proroga, in realtà assai penetrante, il comma 6 dell’art. 42 l. 142 dispone che «La declassificazione automatica non si applica quando, con provvedimento motivato, i termini di efficacia del vincolo sono prorogati dal soggetto che ha proceduto alla classifica o, nel caso di proroga oltre il termine di quindici anni, dal Presidente del Consiglio dei ministri».

⁵⁵ L’art. 30, comma 2, della l. 142 del 2007 dispone che «Il Comitato verifica in modo sistematico e continuativo che l’attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione e delle leggi, nell’esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni». Per le funzioni di controllo e consultive di cui dispone il COPASIR, si vedano rispettivamente gli artt. 31 e 32 della l. 142, il cui Capo IV è interamente dedicato al Comitato. La disciplina precedente al 2007 prevedeva già, ex art. 11 l. n. 801 del 24 ottobre 1977, un Comitato parlamentare bicamerale (COPASIS o COPACO). Si vedano C. MOSCA, G. SCALDONE, S. GAMBACURTA e M. VALENTINI, *I servizi*, cit., 769 ss. e, per un quadro più risalente, G. FERRARI, *L’avventura del «segreto» nell’Italia repubblicana negli anni tra il ‘60 e l’80*, in *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, Atti del convegno nazionale tenutosi a Roma il 26-28 ottobre 1981, Padova, 1983, 23 ss. Sul controllo parlamentare del segreto e dei suoi ‘custodi’, anche E. RINALDI, *Arcana Imperii. Il Segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, 2016, 146 ss.

informazioni per la sicurezza posto sotto la Presidenza del Consiglio (DIS), in chiave di difesa della capacità industriale nazionale negli scenari delle nuove guerre ibride⁵⁶.

Il COPASIR si configura oggi come una cerniera di collegamento importante non solo tra gli apparati di *intelligence*, i ministri responsabili e il Parlamento ma anche tra quest'ultimo e alcune industrie strategiche, tra cui quelle della difesa. Forse anche come riflesso di questa accresciuta importanza, il Comitato è peraltro già stato oggetto di attenzione da parte dei costituzionalisti in occasione dell'insediamento del Governo Draghi, all'inizio del 2021, a seguito della vicenda che ne ha toccato la Presidenza. La legge n. 142 prevede infatti un meccanismo di partecipazione paritaria di maggioranza e opposizioni al Comitato, il cui Presidente è eletto dai dieci membri del COPASIR tra i membri appartenenti ai gruppi d'opposizione⁵⁷. La vicenda del 2021 ha riguardato appunto l'iniziale indisponibilità dell'allora Presidente a cedere la carica, a seguito dell'ingresso del suo Gruppo nella nuova maggioranza di Governo. Lo stallo si è in seguito risolto con la nomina di un nuovo Presidente d'opposizione, ma ha permesso di apprezzare ulteriormente la peculiarità della composizione del Comitato, non a caso valorizzata da taluni come tanto più adatta a garantire un autentico controllo del Parlamento sugli invii di armi del Governo nella crisi ucraina⁵⁸.

D'altra parte, nessuna menzione diretta al COPASIR è contenuta nei decreti-legge che reggono sul piano interno la crisi ucraina, neanche nel più recente d.l. n. 185 del 2022, per come convertito. Nel meccanismo posto in essere da febbraio 2022, l'aspetto del controllo successivo agli atti d'indirizzo parlamentari si limita a fare riferimento al dovere dei Ministri competenti di riferire ogni tre mesi alle Camere. La consultazione del COPASIR a seguito di ogni invio si è dunque venuta ad affermare in via di prassi, cosa che si può vedere con favore, ma che evidenzia a maggior ragione il carattere 'scarno' del meccanismo del rapporto tra poteri che regge l'emergenza ucraina. Il ruolo che la prassi svolge nell'integrare il sottosistema che si è venuto a formare, in punti rilevanti ma non pre-stabiliti per legge, avvantaggia probabilmente la flessibilità operativa del Governo davanti all'avvicinarsi dei fatti, ma resta da chiedersi se ciò non avvenga a eccessivo detrimento della centralità dell'Assemblea parlamentare, soprattutto dopo così tanti mesi dall'inizio della guerra.

Non è comunque questo l'unico dei problemi che rimangono aperti. Si è già detto come, sulle audizioni del ministro, il Comitato abbia mantenuto uno stretto regime di "segretezza", e, su questo aspetto, rilievi critici sono stati già mossi in dottrina⁵⁹. Tra gli altri aspetti problematici, si è rilevato, in particolare, che, se il Comitato dispone di rilevanti poteri di controllo, difetta però del potere di approvare mozioni e, ovviamente, del potere legislativo⁶⁰. Soprattutto, le critiche hanno però riguardato il piano delle funzioni attribuite a quest'organo. Ci si è infatti chiesti fino a che punto l'apposizione della classifica porti con sé la competenza del COPASIR, in materie di politica estera e difesa che spetterebbero altrimenti alle rispettive Commissioni parlamentari permanenti, eventualmente assicurando la segretezza anche dei lavori in Commissione⁶¹.

⁵⁶ Ex art. 4 della l. 142 del 2007, il DIS coordina l'intera attività di informazione per la sicurezza, compresa quella relativa alla sicurezza cibernetica e ne verifica i risultati. Il tema specifico della cibersicurezza è stato in questo convegno oggetto della relazione di F. GAGGERO, *L'azione normativa del Governo in materia di cybersecurity*. Per i nuovi profili della guerra economica, che coinvolge oggi anche il diritto, M. CALIGIURI, *Intelligence e diritto*, cit., 77 ss. Non a caso l'ultima Relazione dello scorso COPASIR dedica ampio spazio a questi temi. AP, XVIII legis., COPASIR, *Relazione sull'attività svolta dal 10 febbraio 2022 al 19 agosto 2022*, relatore Urso, 19 agosto 2022, 21 ss.

⁵⁷ Art. 30, commi 1 e 3, della l. n. 142 del 2007.

⁵⁸ Per l'analisi del caso che ha coinvolto la Presidenza del COPASIR tra febbraio e giugno 2021, si veda il volume collettaneo curato da F. GIUFFRÈ, *La sicurezza come interesse costituzionale: il "caso COPASIR"*, Roma, 2022. Sulla garanzia offerta dal COPASIR nella crisi ucraina I.A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle fonti* n. 2 del 2022, 903, ma soprattutto gli [interventi dei relatori](#) alla presentazione, il 5 settembre 2022 in Senato, del citato libro a cura di G. GIUFFRÈ, *La sicurezza*, cit.

⁵⁹ M. BENVENUTI, *Le conseguenze*, cit., 45.

⁶⁰ Oltre alla l. n. 142 del 2007, che limita i compiti del Comitato alla consulenza e al controllo, si veda anche il regolamento interno del COPASIR, approvato nel 2007 e da ultimo modificato nel novembre 2009.

⁶¹ Oltre all'art. 64, comma 2, Cost., gli artt. 65 comma 3, reg. Cam. e 31, comma 3, reg. Sen. prevedono entrambi che anche i lavori delle Commissioni possano essere variamente secretati: così M. BENVENUTI, *Le conseguenze*, cit., 45.

Sullo sfondo anche delle diverse posizioni circa i *confini di competenza* del COPASIR, mi pare vi sia peraltro una chiara contrapposizione tra il ritenere sufficiente che il Parlamento eserciti in questa situazione una funzione di controllo, per quanto penetrante, oppure anche un ruolo di (costante) indirizzo dell'azione di Governo. Posizione, quest'ultima, credo non estranea alla tesi della preferenza per le Commissioni. Sorge comunque il dubbio che la stabile preferenza del Governo per il COPASIR (ma forse si dovrebbe meglio dire: del Governo nella veste di vertice degli apparati amministrativi)⁶², sia in realtà legata anche alla percepita garanzia di una maggiore segretezza che il Comitato comunque assicurerebbe, per via del suo regolamento interno e, soprattutto, per il regime sanzionatorio aggravato previsto dall'art. 36 della l. n. 124 del 2007⁶³.

Non si vuole peraltro qua negare la particolare garanzia per le opposizioni che la composizione interna del COPASIR invece garantisce, e alla quale si è già fatto riferimento, quanto piuttosto mettere in guardia dal pericolo di una sostituzione del Comitato all'Assemblea nelle valutazioni di carattere politico, specie in quelle riguardanti un ambito così decisivo per il Paese come il coinvolgimento nella guerra in Ucraina⁶⁴.

In ogni caso, e anche al di là della vicenda delle armi, c'è da sperare che il 'sistema' della sicurezza sia oggi all'altezza della situazione anche per quanto riguarda le autorità preposte a controllarne i gangli operativi, specie considerando che i poteri di quest'ultimi continuano ad aumentare, come dimostra da ultimo la disposizione inserita nella legge di conversione del d.l. n. 115 del 9 agosto 2022 (c.d. "Decreto Aiuti"), che ha semplificato l'impiego di personale dei Servizi per operazioni all'estero⁶⁵.

4. Alcuni rilievi critici sulla risposta dell'ordinamento italiano alla crisi internazionale

4.1. Problemi e patologie delle tecniche e dei procedimenti normativi utilizzati

Si possono fare alcune valutazioni critiche sugli atti descritti nei paragrafi precedenti, e che costituiscono quello che potremmo definire come il regime giuridico speciale che regge il sostegno e al contempo la "non belligeranza" dell'Italia, nell'attuale crisi bellica internazionale⁶⁶.

Alcune mancanze "minori" emergono già dalla non considerazione, da parte dei decreti-legge e successivi d.m., del Trattato internazionale sul commercio delle armi del 2013 (in vigore dal 2014),

ma anche, nella dottrina evidentemente favorevole alla scelta del sostegno militare, G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, cit., 89.

⁶² Si riprende qui la distinzione di E. RINALDI tra il Governo come organo politico o come organo esponentiale della pubblica amministrazione, con quanto ne consegue anche in ordine all'opportunità di una differenziazione del controllo su di esso, ID., *Arcana Imperii*, cit., 183. Da questo punto di vista, non è irrilevante e va censurato il fatto che la Presidenza dell'attuale COPASIR è stata assegnata all'ex Ministro della difesa del precedente Governo (peraltro già Presidente del COPASIR nel 2018-2019), specie considerando il ruolo assunto dal Comitato quale (unico) organo di controllo non governativo sugli invii d'armi e la continuità dell'indirizzo politico in materia che regge l'operato dei Governi succedutisi.

⁶³ L'art. 36, comma 2, l. 124 del 2007, prevede un'aggravante a effetto speciale al reato di rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.), qualora sia un parlamentare a rivelare le informazioni acquisite nell'ambito dell'attività del COPASIR, anche dopo la cessazione dell'incarico. L'aggravante in oggetto non si applicherebbe all'attività delle Commissioni, pur restando ferma l'applicazione dell'art. 326 c.p.

⁶⁴ Di questa tendenza alla sostituzione e della sua illegittimità scriveva già E. RINALDI, *Arcana Imperii*, cit., 187 ss.

⁶⁵ "Impiego all'estero di personale dell'AISE", di cui all'art 42-*sexies* d.l. 9 agosto 2022, n. 115, come conv. nella l. n. 142 del 21 settembre 2022, che pure richiama la necessità di un apposito regolamento da adottarsi via d.p.c.m., ad oggi assente. È credo lecito ritenere anche l'urgenza di dispiegare all'estero personale dell'AISE, ora senza vi sia più necessità di accreditarsi presso la locale ambasciata italiana, come non estranea alle vicende belliche in corso. Si veda anche la l. n. 133 del 2012, che già potenziava poteri e competenze del DIS.

⁶⁶ La dottrina internazionalistica distingue neutralità e non belligeranza, definendo quest'ultima come "*a (non legal) factual statement that a state is not participating in an armed conflict between two or more states*". P. SEGER, *The Law of Neutrality*, in A. Clapham, P. Gaeta (curr.), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, London, 2014, 248.

trattato le cui disposizioni si applicano in realtà a ogni trasferimento d'armi, anche a quelli estranei a fini commerciali⁶⁷. Com'è stato sottolineato nella dottrina internazionalistica, l'adesione dell'Italia rileva sul piano delle valutazioni preventive obbligatorie stabilite dal Trattato e, di conseguenza, anche su quello della conoscibilità delle valutazioni relative all'invio in Ucraina⁶⁸. Si fa riferimento in particolare alla procedura di *export assessment* prevista all'art. 7 del Trattato, la quale, al comma 1, richiede allo Stato esportatore di prendere in considerazione (e documentare) tutti gli elementi che possano portare a ritenere che delle armi sarà fatto un uso contrario alla casistica prevista. Si possono menzionare i divieti collegati al pericolo d'infrazioni del diritto internazionale umanitario, a quello dei diritti umani o alle previsioni di contrasto a terrorismo e criminalità organizzata. Soprattutto, al comma 2 dell'art. 7 si fa riferimento alle misure di mitigazione del rischio che lo Stato dovrebbe intraprendere e di cui non c'è menzione nelle varie disposizioni interne che si sono esaminate, nelle quali manca anzi del tutto un riferimento al Trattato.

Peraltro, si può aggiungere, la perdurante mancanza delle valutazioni previste a livello internazionale aggrava ulteriormente la situazione di asimmetria informativa in cui si trova il Parlamento nel suo complesso, a eccezione del COPASIR, rispetto all'esecuzione della linea politica concordata col Governo.

Altre carenze, più rilevanti dal punto di vista del costituzionalista, sono però rinvenibili nella tecnica usata rispetto all'iter di conversione dei decreti-legge nn. 14 e 16. Si è visto infatti come, per intervento governativo, si sia avuta la confluenza del d.l. n. 16 nella legge di conversione del d.l. n. 14, secondo la tecnica dei cosiddetti decreti "a perdere" o "minotauro"⁶⁹.

Si tratta di una patologia non nuova, ma che è da considerare senz'altro distorsiva e che come tale è stata oggetto di rilievi critici già da parte del Comitato per la legislazione, nel suo parere sulla conversione in legge di alcuni tra i decreti legati alla gestione pandemica⁷⁰. Si devono poi naturalmente ricordare le osservazioni dello stesso Presidente della Repubblica, che nella passata legislatura ha più volte censurato, pur nel contesto di quelle che sono state definite come "promulgazioni motivate"⁷¹, il fenomeno di sovrapposizione e intreccio di fonti normative legato al provvedere con decreti-legge «all'abrogazione o alla modifica di disposizioni contenute in altri provvedimenti d'urgenza in corso di conversione» e alla loro «confluenza nelle leggi di conversione di altri decreti-legge»⁷².

Peraltro, anche il successivo d.l. n. 169 presenta dei profili problematici; si può intanto notare il legame davvero tenue tra le varie disposizioni del decreto, se non la loro disomogeneità, laddove all'art. 1 abbiamo la proroga della partecipazione al dispositivo di elevata prontezza NATO, mentre negli articoli successivi vi sono misure, sempre di proroga, ma che riguardano la sanità calabrese e le Commissioni tecniche presso l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA).

In fase di conversione, si è poi avuta l'aggiunta, in via d'emendamento all'art. 1, dei commi 1-*bis*, *ter* e *quater*. Tra di essi, i primi due modificano il codice dell'ordinamento militare del 2010,

⁶⁷ *Arms Trade Treaty*, adottato a New York dall'Assemblea Generale dell'ONU il 2 aprile 2013 ed entrato in vigore il 24 dicembre 2014. La ratifica ed esecuzione interna è avvenuta con la l. n. 118 del 4 ottobre 2013.

⁶⁸ P. ROSSI, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*, in *SIDIBlog*, 8 marzo 2022.

⁶⁹ Sul fenomeno dei decreti "minotauro", già R. ZACCARIA ed E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, *Paper*, 22 giugno 2009. Sull'origine del nome vedi l'intervento dell'on. Bressa in APC, XVI legis., sed. del 1° aprile 2009, 6.

⁷⁰ APC, XVIII legis., Comitato per la legislazione, [sed. del 12.1.2021](#), 6, 8. I d.l. citati sono il n. 172 del 18 dicembre 2020 e il n. 1 del 5 gennaio 2021.

⁷¹ La espressione citata è usata di recente da M. FRANCAVIGLIA, [Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza. Un tentativo di analisi sinottica a margine di Corte cost., sent. n. 8 del 2022](#), in questa *Rivista*, 2022/II, 999, dove è riportata in nota anche la ricca letteratura precedente in materia, a cui si rimanda. Come è noto, si fa in ogni caso riferimento al fatto che il Presidente accompagni la promulgazione della legge di conversione del d.l. con una lettera di rilievi critici rivolta ai Presidenti del Consiglio, del Senato e della Camera, pubblicata quale comunicato sul sito della Presidenza della Repubblica.

⁷² [Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge](#), del 23 luglio 2021 e parallela alla promulgazione della legge di conversione del d.l. 25 maggio 2021, n. 73.

con il comma 1-ter legato in modo implicito ma evidente all'invio di aiuti militari all'Ucraina, in quanto autorizzante il Ministero della difesa a procedere ad acquisizioni di beni da cedere poi a titolo gratuito all'interno d'iniziative con finalità di mantenimento della sicurezza internazionale o di tutela dei diritti umani⁷³. Certo, sono esclusi dall'ambito della disposizione quelli che la legge n. 185 del 1990 classifica come materiali d'armamento (per i quali si continua a seguire la procedura prevista dal d.l. n. 14), ma resta il fatto che sarebbe stato più coerente inserire una simile previsione tuttalpiù nella legge di conversione del successivo d.l. n. 185, che ha prorogato i termini per l'invio di aiuti militari alle autorità ucraine. D'altra parte, pare invece piuttosto difficile trovare un collegamento tra la *ratio* del testo originario del decreto e il nuovo art. 1, comma 1-*quater*, che aggiorna la disciplina dei direttori delle bande musicali di Polizia e Guardia di Finanza⁷⁴.

Del resto, anche il citato intervento di semplificazione delle procedure d'impiego dell'AISE era già stato inserito in via d'emendamento alla legge di conversione di uno dei cosiddetti "Decreti Aiuti", precisamente il d.l. n. 115 del 9 agosto 2022, collocandosi nel testo del decreto convertito entro le disposizioni finanziarie e finali e senza poter essere direttamente ricollegato ad alcuna delle situazioni di necessità richiamate nel preambolo.

Allo stato attuale della giurisprudenza, parrebbe comunque improbabile che le leggi di conversione dei d.l. nn. 169 o 115 non passino indenni il vaglio della nostra Corte costituzionale, dal punto di vista di un controllo basato sul requisito dell'omogeneità⁷⁵. Certamente, però, debole appare il nesso d'interrelazione tra le disposizioni dei decreti e quelle delle rispettive leggi di conversione e, soprattutto, scarsa l'attenzione per l'autonoma considerazione che materie come l'ordinamento militare, le missioni internazionali o l'*intelligence* dovrebbero avere in tempi di guerra o preparazione alla guerra in Europa.

4.2. La scarsa considerazione verso la legge quadro sulle missioni internazionali e la preferenza per un regime di specialità

L'emergenza bellica ha visto fin dalle prime fasi una risposta normativa retta dall'iniziativa del Governo e, sul piano delle fonti, caratterizzata da una netta preferenza per la decretazione d'urgenza e la conseguente creazione di più regimi normativi speciali. Il riferimento non a uno solo, ma a una molteplicità di regimi – in parte contemporaneamente vigenti, in parte destinati a essere ricondotti nel tempo entro la preesistente normazione a carattere generale – è evidente soprattutto in riferimento alle pluralità di fonti adoperate per reggere le missioni NATO, intraprese o rinnovate nel 2022. Un esempio concreto dei rischi che un simile modo di procedere comporta è rappresentato dal caso della *Very High Readiness Joint Task Force* o VJTF. Infatti, si è già visto come la partecipazione a questo dispositivo a elevata prontezza dell'Alleanza Atlantica, retta dal d.l. n. 14, sia stata priva di una propria copertura giuridica tra la data del 30 settembre e quella dell'entrata in vigore del d.l. n. 169, che ha prorogato la partecipazione italiana al 31 dicembre 2022. Ebbene, si può notare come lo stesso problema si ripresenti oggi, visto che la missione risulta ancora attiva ma, almeno ai primi di marzo del 2023, ancora non vi è stata un'ulteriore proroga, né si può ritenere la

⁷³ APS, XIX legis., Commissioni riunite 3a e 10a, sede referente, sed. del 29 novembre 2022, esame dell'emendamento [1.0.2](#), al d.d.l. S.299, prop. Barcaiolo.

⁷⁴ Il nuovo comma 1-*bis* del d.l. n. 169 estende invece i settori di spesa nei contratti per le missioni internazionali, modificando anch'esso il codice dell'ordinamento militare.

⁷⁵ Del resto, ancora piuttosto oscillanti sono gli stessi criteri usati dalla Corte costituzionale in materia, al riguardo M. FRANCAVIGLIA, *Sulle traiettorie divergenti*, cit., 1009 ss. e, sul concetto d'omogeneità adottato dalla Corte, ossia quale indice di un esercizio abusivo della funzione di convertire il decreto in legge da parte delle Camere, ivi, 1007. Il riferimento è innanzitutto alle note sentenze nn. [171 del 2007](#) e [128 del 2008](#) della Corte costituzionale, ma, rispetto ai temi qua appena accennati, si vedano anche le sentenze nn. [22 del 2012](#), [32 del 2014](#), [226](#) e [247 del 2019](#) e [8 del 2022](#). Moniti in ordine al rispetto del requisito d'omogeneità sono stati espressi anche dal Capo dello Stato, nelle lettere che hanno accompagnato la promulgazione delle leggi di conversione dei dd.ll. 16 luglio 2020, n. 76 e 14 giugno 2019, [n. 53](#).

VJTF sia stata ricompresa tra le missioni sottoposte alla disciplina della legge quadro sulle missioni militari del 2016.

Ecco allora che una questione assai rilevante, e d'ordine generale, pare proprio l'evasione, dopo la Costituzione della difesa, da quella "legislazione della difesa" che della prima riprendeva i principi, e in particolare dalla l. n. 145 del 2016⁷⁶. Mi riferisco al dato della preferenza, davanti al grave accadimento reale, per una disciplina "ad hoc", disposta con decreto-legge, preferita appunto ai regimi legislativi previgenti rispetto all'emergenza e alla loro aspirazione (o velleità) di stabile disciplina per il futuro⁷⁷.

Peraltro, bisogna notare che, se non si fosse agito in deroga tramite decreto⁷⁸, la legge quadro del 2016 avrebbe dovuto applicarsi *ab initio* non solo alle numerose missioni elencate in rapporto alla crisi ucraina e che prevedono la partecipazione di personale italiano, ma anche agli invii di assetti militari, esplicitamente ricompresi all'art. 1, comma, 2 della l. n. 145⁷⁹.

La scelta di prevedere nel primo decreto dell'emergenza ucraina un elenco di missioni da intraprendere *ex novo* o di cui autorizzare la prosecuzione, si ricollega invece alla prassi di cattiva applicazione della legge 145. Affermatasi già da diversi anni, tale prassi consiste nel ritardo rispetto ai termini prescritti dagli artt. 2-4 della legge, nonché, spesso, nell'eccessiva divaricazione tra la deliberazione del Cdm, di per sé già esecutiva, e la successiva autorizzazione parlamentare⁸⁰. Anche per le missioni già autorizzate, la frustrazione dei termini previsti all'art. 3 si è sostanziata, per il periodo relativo al 2022, nella presentazione delle relazioni necessarie al rinnovo ben oltre il termine del 31 dicembre del 2021. Il risultato di questa pratica è che ci si è trovati davanti all'invasione del 24 febbraio, e finanche al pericolo di un ingaggio militare diretto dei contingenti italiani delle missioni NATO in attesa di rinnovo, senza che queste avessero una copertura giuridica. Sembra probabile che sia stato anche questo motivo a spingere il Governo al rinnovo tramite decreto-legge delle missioni già in corso, atto entro il quale è confluita al contempo la nuova VJTF. Alla radice, tuttavia, rimane la tardiva deliberazione del Consiglio dei ministri, puntualmente avutasi a operazioni già iniziate anche per la missione più rilevante tra le nuove deliberate per il 2022, seguendo le procedure della legge n. 145, ossia il dispiegamento NATO a sud-est⁸¹.

⁷⁶ Sul rapporto tra la mancata attuazione dell'art. 78 Cost. e l'adozione di una legislazione che ne riproduce la logica, P. CARNEVALE, *Guerra*, cit., 53 e G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 229. Sui rapporti tra le disposizioni del codice dell'ordinamento militare, specie l'art. 10, comma 1, e la l. 145 del 2016, ossia i due *corpus* normativi costituenti la "legislazione della difesa", sostitutiva di un'autentica applicazione dell'art. 78 Cost., M. BENVENUTI *Luci e ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in *Rivista AIC*, n. 1 del 2017, 19. Sul carattere d'alternatività della legislazione richiamata, e in specie dell'art. 10 del d.lgs. 66 del 2010, rispetto all'art. 78, vedi P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo Persico, Kosovo e Afghanistan*, in ID., *La Costituzione va alla guerra?* Napoli, 2013, 28-30. Il medesimo autore fa riferimento più avanti a un fenomeno di "decostituzionalizzazione" rispetto all'intero dibattito politico-istituzionale sulle missioni militari, ivi, 61.

⁷⁷ Ragionava già anni fa sull'inevitabilità di un intervento governativo in via di decretazione d'urgenza G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 230, 236 ss. Critici del fenomeno, invece, M. BENVENUTI *Luci e ombre*, cit., 2 ss. che scrive, rispetto alla partecipazione italiana alle missioni internazionali, di una "catena di decreti-legge di cui si fatica a trovar la fine", e P. CARNEVALE, *Guerra*, cit., 2019, 59 ss.

⁷⁸ La deroga, motivata nel preambolo del decreto n. 14 dalla straordinarietà e dall'urgenza connesse alla crisi internazionale, ha comunque fatta salva l'applicazione dei Capi dal III al V della legge 145, ossia le norme sul personale e l'applicazione del codice penale di pace alle missioni elencate nel d.l. Si veda l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 14.

⁷⁹ In specie per il riferimento esplicito dell'art. 1, comma 2, della l. n. 145 del 2016 al fatto che rientri nell'ambito d'applicazione della legge «l'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale, che avvenga secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari».

⁸⁰ Per una disamina della cattiva applicazione della legge, M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione della legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (2017-2021)*, in G. Caravale, S. Ceccanti, L. Frosina, P. Piciacchia, A. Zei (curr.), *Scritti in onore di Fulco Lancaster*, Vol. I, Napoli, 151 ss.

⁸¹ La missione in questione è attiva dal 1° aprile 2022, secondo la scheda 38-bis/2022 allegata alla deliberazione del Cdm del 15 giugno 2022.

Proprio la tardiva riconduzione delle missioni rinnovate in via d'urgenza all'iter proprio della legge quadro, presentando al Parlamento la relazione analitica deliberata in giugno dal Cdm, sembra indicare il tentativo di normalizzare *ex post facto* l'azione dell'Esecutivo. Tuttavia, anche su questo aspetto vale la pena di osservare il fatto che la discussione e l'autorizzazione delle Camere rispetto alle missioni internazionali, vecchie o nuove, deliberate ex l. 145, sia avvenuta esclusivamente in sede di Commissione, e non in Assemblea⁸². Considerando che negli anni precedenti, a partire dall'entrata in vigore della legge del 2016, si era avuto un passaggio in Aula, il non verificarsi di tale circostanza per il solo anno 2022 pare cosa quantomai singolare e forse anche inopportuna, visti gli eventi intercorsi nel mondo.

Si può allora dire che, alla prova delle armi, il destino della dettagliata legge quadro sulla partecipazione alle missioni internazionali del 2016 sembra quello di divenire solo una parte, un sotto-insieme, di una pluralità più ampia di fonti, volte a disciplinare in modo specifico singole missioni o insiemi di missioni, salvo la possibilità di una successiva (e parziale) ri-espansione della legge n. 145 a discrezione dell'esecutivo⁸³. Si tratta comunque di una scelta, quella a favore di un regime particolare anziché dell'applicazione di quello generale, implicita nella stessa decisione a favore della decretazione d'urgenza, compiuta subito dopo la crisi, e peraltro rinnovata nei più recenti interventi di novembre e dicembre, senza che pure vi fossero gli stessi motivi di urgenza indifferibile che possono avere motivato i primi due decreti.

Del resto, prima che per l'aver messo il Parlamento davanti a un fatto compiuto, come pure è stato detto⁸⁴, una differenza importante tra il regime della legge n. 145 e quello attuale mi sembra sia appunto l'aspetto informativo, aldilà della sola vicenda delle armi. Le previsioni comprese tra gli articoli 2 e 4 della legge del 2016, pur al netto di una prassi applicativa già da prima distorsiva, garantivano in astratto un flusso e una mole di informazioni al Parlamento (e all'opinione pubblica) in grado di farne davvero un "hub conoscitivo"⁸⁵, cosa che invece non assicura il regime molto più "grezzo" che è venuto a costituirsi davanti alla concreta emergenza internazionale, al contempo semplificato nelle procedure e disorganico nelle sue fonti⁸⁶.

⁸² Si rimanda alla nota n. 34.

⁸³ Spunti interessanti rispetto al fenomeno citato provengono dalla comparazione giuridica. Non è possibile in questa sede trattare l'argomento in modo esaustivo, ma si veda in tal senso l'illuminante studio della comparatista israeliana Margit Cohn sui modi in cui il potere esecutivo mantiene la propria centralità negli ordinamenti britannico e statunitense. Tra le tecniche originate direttamente dall'azione dell'Government, la Cohn identifica la non applicazione ("Pastiche law") o l'applicazione selettiva della legge ("Selective enforcement") da parte dell'Esecutivo. Uno degli esempi è proprio quello della *War Powers Resolution*, la legge che negli Stati Uniti, dal 1973, dovrebbe disciplinare non il solo caso di guerra ma l'intero coinvolgimento del paese in conflitti armati, limitando il potere del Presidente e presentando qualche similitudine con la nostra legge n. 145 del 2016, specie nel dovere di approfondita comunicazione alle Assemblee parlamentari. Ebbene, pur senza poter fare in questa sede analisi approfondite, si può constatare come la legge non sia mai stata applicata in un modo che possa ritenersi sufficiente. Tralasciando i casi di autentica non applicazione, le comunicazioni dell'Esecutivo negli Stati Uniti sono di solito state coerenti in principio ma non conformi in pratica alla legge («consistent with, but not pursuant to the statute»). Temo sia possibile scorgere qualche similitudine tra questa vicenda e il destino della legge n. 145 del 2016 e delle disposizioni che l'hanno preceduta, specie se si considera la prassi distorsiva già antecedente al regime derogatorio del 2022. Per le considerazioni espresse e la citazione si veda M. COHN, *A Theory of the Executive Branch. Tension and Legality*, New York, 2021, 241.

⁸⁴ M. BENVENUTI, *Le conseguenze*, cit., 39.

⁸⁵ Riprendo l'espressione "hub conoscitivo" di M. FRANCAVIGLIA, *Dal Governo Monti al Governo Draghi. Continuità e discontinuità nei poteri normativi del Governo*, intervento al Seminario genovese del 25 novembre 2022 su *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del Governo. A dieci anni dalla sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale* (in corso di stampa).

⁸⁶ Si ricorda che secondo gli artt. 2-4 della l. n. 145 del 2016 il Governo deve indicare per ciascuna missione: area geografica d'intervento, obiettivi, base giuridica, composizione degli assetti e numero di uomini da inviare, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario, senza contare la relazione analitica sulle missioni internazionali in corso, con l'andamento di ciascuna e i risultati conseguiti.

5. Guerra, segreto e potere del Governo: considerazioni conclusive

Nei paragrafi precedenti si sono cercati di delineare i punti critici della risposta italiana alla crisi bellica internazionale che ha coinvolto, e che ancora coinvolge, il nostro Paese. In particolare, da un punto di vista tecnico-costituzionalistico, si sono messe in luce alcune mancanze che hanno caratterizzato la risposta adottata dal nostro ordinamento sul piano normativo. In particolare, si è fatto riferimento all'uso di tecniche distorsive quali i cosiddetti decreti "minotauro", alla sistematica preferenza per discipline speciali, adottate tramite decretazione d'urgenza, a discapito dell'uso dei regimi normativi già predisposti dall'ordinamento, e alla conseguente molteplicità di fonti che reggono i vari aspetti della risposta italiana alla crisi internazionale in corso, specie rispetto alle missioni militari NATO. Si è anche analizzata la scelta di classificare le informazioni sulle armi inviate alle Forze armate ucraine, con il conseguente ampliamento del ruolo che è venuto ad assumere il COPASIR, quale organo chiave nel rapporto tra Parlamento e Governo (e apparati amministrativi a esso collegati) e a svantaggio delle Commissioni parlamentari permanenti.

In quest'ultimo paragrafo, si vorrebbe invece concludere con qualche osservazione d'ordine generale sulle ragioni e le implicazioni dell'ampliamento del potere dell'Esecutivo a seguito della crisi ucraina.

Rispetto alle ragioni, di natura oggettiva, che hanno determinato un ampliamento dei poteri del Governo, mi pare che un primo fattore vada individuato nella velocità di risposta. Non intesa però come l'ovvia verità di fatto che le crisi, specie quelle belliche, richiedono una pronta reazione, ma come constatazione della quasi precedenza cronologica delle reazioni a livello euro-unitario e atlantico, ma anche, ad esempio, in ambito OSCE. Si sono al riguardo menzionati il Consiglio dell'Unione e il Consiglio europeo del 23 e del 24 febbraio o il vertice NATO del 25 e il precedente vertice dei ministri della difesa dell'Alleanza del 16 febbraio, in cui si può ben immaginare che si fosse allestito un primo piano di risposta davanti all'eventuale precipitare degli eventi⁸⁷.

Al riguardo, un fattore comune che possiamo osservare è la preponderanza del ruolo degli Esecutivi nazionali in tutti gli organi decisionali citati, entro le organizzazioni internazionali e sovranazionali coinvolte nella crisi. È infatti noto il ruolo determinante che riveste la dimensione intergovernativa anche sul piano di un ordinamento assai più strutturato delle altre organizzazioni internazionali citate, quale quello dell'Unione europea, e soprattutto entro la Politica estera e di sicurezza comune. Tale assetto favorisce il raggiungimento di un accordo o di un compromesso, e dunque la velocità di decisione, e così deve essere stato anche nel caso delle decisioni PEC sul finanziamento di armi per l'Ucraina, specie se si considera che le decisioni in materia permettono a ogni Stato membro di astenersi motivatamente, senza che ciò sia d'ostacolo al raggiungimento dell'unanimità richiesta dai Trattati⁸⁸. In dottrina si dà per certo che alcuni Stati costituzionalmente vincolati alla neutralità abbiano già fatto uso della clausola d'astensione, in relazione alle decisioni nn. 338 e 339 del 28 febbraio 2022, con la possibile aggiunta dell'Ungheria. Al riguardo, quasi a mostrare quanto pervasivamente la dimensione del segreto si accompagni a quella delle armi, si deve però constatare che non trattandosi di un atto legislativo, il Consiglio non è tenuto a rendere pubblico il risultato del voto e dunque non sappiamo se e quanti Stati si siano astenuti né con quali motivazioni⁸⁹.

Un ultimo fattore di ampliamento del potere del Governo riguarda proprio la vicenda del segreto, inteso qui in senso ampio, nel suo porsi al confine tra necessità di Stato e strategia di massimizzazione della discrezionalità governativa. Mi pare infatti che qualsiasi considerazione sulla vicenda non possa ignorare il fatto che una comunicazione sulle armi e attrezzature inviate c'è in realtà stata, ma, in via assolutamente non ufficiale, è avvenuta sui giornali. In specie, l'elenco

⁸⁷ Questo tanto più che l'imminenza di un'invasione era pubblicamente annunciata dall'amministrazione statunitense già dal mese precedente.

⁸⁸ Art. 31 §1 TUE.

⁸⁹ E. CASTELLARIN, *La fourniture*, cit. Gli Stati a cui si allude nel periodo precedente sono Irlanda, Malta e Austria.

pubblicato su un autorevole quotidiano a fine ottobre pare troppo preciso per essere frutto di fughe non volute⁹⁰.

Legittimo è quantomeno il dubbio che la comunicazione sia avvenuta in via ufficiosa da parte governativa. Questa ipotesi non può essere provata, naturalmente, ma pone in risalto appunto l'amplificazione dei margini di discrezionalità che ogni forma di segreto si porta dietro (insieme a un pervasivo clima di sospetto, aggiungerei), come i filosofi della politica ci insegnano⁹¹.

D'altra parte, si può rilevare che altri governi hanno agito in modo senz'altro più trasparente del nostro. In particolare, chi volesse veder quante armi ha inviato la Germania può consultare l'apposita pagina ufficiale, disponibile in lingua inglese, del Governo tedesco⁹². Anche il Governo americano fornisce comunicazioni ufficiali⁹³. Meno trasparente il Governo francese, ma si può rilevare che le dichiarazioni alla stampa sono avvenute direttamente da parte del Presidente Macron⁹⁴. È invece paradossale il fatto che l'Ufficio studi del Senato italiano arrivi a dover citare nei suoi dossier un istituto di ricerca tedesco, per quantificare economicamente il valore degli aiuti militari inviati dall'Italia⁹⁵.

Vi è chi ritiene che una delle funzioni della pubblicità, rilevante per il diritto costituzionale, sia oggi di garantire che tra il rapporto di prevalenza tra interessi determinato in modo formale dall'ordinamento e quello realmente emergente dalla società non ci sia un divario eccessivo, pena la crisi del sistema politico nel suo complesso⁹⁶. Partendo da questa considerazione, appare più chiaro come mai un aspetto a prima vista "tecnico", quale la classificazione dell'elenco degli armamenti inviati in un teatro di guerra, rivesta una così grande importanza non solo per gli studiosi, ma per l'intera opinione pubblica. Nell'autunno del 2022, si è assistito a manifestazioni in grado di mobilitare decine di migliaia di persone che facevano propria un'istanza *contraria* all'invio di armi, in un momento storico in cui è raro che simili mobilitazioni di massa abbiano luogo. Non importa qua se si consideri tale istanza giusta o sbagliata, ma il fenomeno suggerisce che, se nella gestione dell'emergenza internazionale gli organi titolari di funzioni d'indirizzo si sono risolti, quasi unanimemente, a favore degli invii e del segreto, evidentemente questo non ha risposto alle preferenze sentite da una parte non piccola (non possiamo dire se maggioritaria) della popolazione⁹⁷. Del resto, ancora nel gennaio 2023, ha avuto ampio eco anche da noi il dibattito

⁹⁰ Si veda l'articolo *Cannoni e mezzi hi-tech, ecco le armi date dall'Italia per l'offensiva ucraina*, in [la Repubblica](#), 29 ottobre 2022, poi ripreso da varie altre testate. L'invio d'armi a cui ci si riferisce è il quinto e, benché ancora per poco, l'ultimo avutosi. In una recente audizione, che si è citata alla nota n. 46, il Ministro degli esteri Tajani ha offerto alcuni dettagli sul sesto invio, tra i quali la fornitura di missili terra-aria. Si può rilevare, tuttavia, come le informazioni riguardino esclusivamente questo specifico assetto, del quale, non a caso, viene a più riprese dal Ministro sottolineata la natura difensiva, una definizione sulla quale è peraltro lecito nutrire qualche riserva.

⁹¹ N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 2/1980, 181 ss. Il tema è ripreso diffusamente da V. SORRENTINO, *Il potere invisibile. Il segreto e la menzogna nella politica contemporanea*, Prefazione di Pietro Barcellona, Bari, 2011, specie 207 ss.

⁹² V. il [sito](#) del *Bundesregierung*.

⁹³ Vedi il [sito](#) del Dipartimento della difesa degli USA.

⁹⁴ *Que ls armements la France fournit-elle à l'Ukraine?* in [Le Monde](#) 10 ottobre 2022. Del resto, lamenta lo storico scarso coinvolgimento del Parlamento francese sull'esportazione d'armi E. CASTELLARIN, *La fourniture*, cit. Invece, per un quadro comparato della disciplina bellica, vedi A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007.

⁹⁵ Servizi Senato, XIX legis., [Dossier europei, n. 11/DE](#), 12 dicembre 2022, 4. L'istituto citato è il *Kiel Institute for the World economy*.

⁹⁶ Così ritiene E. RINALDI, *Arcana Imperii*, cit., 62 ss.

⁹⁷ Recentemente, nel febbraio 2023, la nostra comprensione delle idee nutrite dall'opinione pubblica internazionale, europea e nazionale sulla guerra è stata arricchita da un articolato sondaggio dell'[European Council of Foreign Relations](#), dal titolo *United West, divided from the rest. Global public opinion one year into Russia's war on Ukraine*. Dal sondaggio, che contiene un focus sugli Stati europei, emerge che la maggioranza dei cittadini italiani intervistati esprime un'attitudine fortemente sfavorevole rispetto alla prosecuzione del conflitto e al coinvolgimento dell'Italia, anche al costo di non ottenere una "pace giusta" per l'Ucraina. Si tratta di un dato in parziale controtendenza alla media dei nove maggiori paesi dell'Unione europea inclusi nella rilevazione. Per i dettagli dei dati sul nostro Paese, si veda l'articolo *Il sondaggio sulla guerra in Ucraina: in Italia sostegno a Kiev più debole che nel resto dell'Occidente*, in [Corriere della sera](#), 22 febbraio 2023.

avutosi in Germania sulla fornitura di carri armati modello Leopard all'esercito ucraino. È sintomatico che il dibattito in questione abbia riguardato proprio la fornitura di uno specifico armamento, a testimoniare quanto in realtà la scelta su cosa inviare sia di per sé rilevante e per nulla confinata a una dimensione meramente tecnica, anche perché rimanda in realtà a una riflessione più profonda sull'opportunità e i modi di partecipazione al conflitto. Invece, lo scontro sulla classificazione, lungi da ogni tecnicismo, si situa proprio al confine tra le asettiche procedure del diritto e le passioni politiche, ossia in un'area che è del tutto propria al diritto costituzionale.

Allora, realisticamente e spostandosi su di un piano che definirei forse più di "correttezza costituzionale" che di politica del diritto, il punto criticabile non è forse tanto la, comprensibile, classificazione dell'elenco contenente tutti i dettagli tecnici degli armamenti forniti⁹⁸, quanto la mancanza di una comunicazione circa la loro consistenza numerica, onerosità, tipologia (e dunque letalità); una comunicazione fatta anche in forma generica, ma dotata di qualche livello di ufficialità, vale a dire pubblicata su canali ufficiali.

Non mi pare del resto una cosa da poco, se si fa presente che in una bella conferenza sul tema del segreto tenutasi a Roma molti anni fa, nel 1981, il filosofo del diritto Umberto Scarpelli parlando delle società democratiche, contrapponeva la categoria di "conoscenza" a quella di "notizia"⁹⁹. La conoscenza, scriveva Scarpelli, si caratterizzerebbe per la sua organicità e controllabilità, nonché per la provenienza da fonti qualificate. D'altra parte, le notizie, nel cui flusso inorganico siamo immersi, giungono attraverso qualsiasi fonte, di norma i *mass media*, e non sono di fatto controllabili da chi le riceve, che al massimo potrà aspirare a una loro smentita. Ecco, penso allora che non solo la questione tanto discussa delle armi, ma anche il valore della legge n. 145 del 2016, rispetto al sistema che si è scelto di seguire, stiano proprio in questo, nel garantire legalmente al cittadino una parziale forma di conoscenza dei processi politici in cui è coinvolto, e non delle mere notizie.

⁹⁸ Per quanto invece appaia non giustificabile la mancanza di trasparenza sul *tipo di classificazione* apposta.

⁹⁹ U. SCARPELLI, *La democrazia e il segreto*, in *Il segreto nella realtà giuridica italiana*, cit., 630.