



(Im)politica della guerra legittima. Considerazioni costituzionali a partire dal sostegno armato del Governo italiano all'Ucraina

di Luca Dell'Atti*

Abstract: Italy, together with several NATO and EU members, supports the Ukrainian government, engaged in the defence war against Russian aggression, with various forms of support, including the release of weapons. The article analyses, from the constitutional law's point of view, this form of support under two distinct but connected profiles: substantive and procedural. Hence, it proceeds with the analysis of Article 11 of the Constitution and its extensive interpretation due to Italy's membership of NATO and the EU and the following unilateral approach to international security. Hereafter, the ad hoc procedure used by the Italian government is examined, highlighting a certain distortion with the constitutional principles dealing with war, with a focus on the classification of ministerial decrees providing for the release of weapons. Finally, considerations are moved on the challenges launched to the constitutional theory and method by the war emergency.

SOMMARIO: 1. La legittima difesa del popolo ucraino e la corsa al riarmo di NATO e UE – 2. L'iter normativo adottato per il sostegno all'Ucraina – 3. Il ruolo delle organizzazioni regionali nella re-interpretazione estensiva dell'art. 11 Cost. – 4. Procedure costituzionali in materia di guerra e rapporti fra poteri: il nodo della secretazione dei decreti sulle armi – 5. Conclusioni. Su alcune categorie schmittiane quali paradigmi di lettura del presente.

1. La legittima difesa del popolo ucraino e la corsa al riarmo di NATO e UE

«Il nuovo *nomos* del nostro pianeta cresce inarrestabilmente. Molti vi vedono solo morte e distruzione. Alcuni credono che faranno in tempo ad assistere alla fine del mondo. In realtà ciò a cui assistiamo è solo la fine del rapporto fra terra e mare durato fino a oggi. Il vecchio *nomos* in effetti sta crollando, e con esso

* Ricercatore in Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari "A. Moro". Contributo sottoposto a doppio referaggio cieco (*double blind peer review*): versione definitiva ricevuta il 12 settembre 2023.



crolla un intero sistema di concetti, misure e abitudini tramandate. Non per questo tuttavia ciò che si prospetta è solo assenza di misura e un nulla ostile al *nomos*. Anche nella lotta spietata tra le nuove e le vecchie forze possono nascere giuste misure e formarsi proporzioni sensate»¹.

Come ogni classico, Carl Schmitt si presta a essere utilizzato e ri-utilizzato come strumento di lettura di una contemporaneità complessa e foriera di pericoli per la sicurezza globale. In questa sede, in particolare, consente a chi scrive di svelare, sin dall'*incipit*, la prospettiva in cui questo agile contributo intende collocarsi: l'approccio del giurista alle delicate questioni sollevate dal conflitto russo-ucraino deve naturalmente evitare di flettere l'analisi scientifica alle proprie opinioni politiche sulla vicenda specifica e a quelle etiche con generale riguardo al fatto bellico in sé, ma, allo stesso tempo, non sembra potersi limitare a leggere le disposizioni vigenti (in particolare quelle del diritto internazionale pattizio) in modo neutro, senza per lo meno segnalare la realtà del "politico" che vi si cela nelle trame.

La guerra in Ucraina, per parte ucraina, è senz'altro di natura difensiva, in quanto volta a respingere l'aggressione militare russa, avviata nel febbraio del 2022, di porzioni del territorio ucraino nelle quali non si era, all'epoca, verificato alcun fatto o atto da cui desumere l'avvenuta o intrapresa parabola secessionista delle repubbliche del Donbass, nondimeno le turbolenze ivi animatesi già dopo le vicende del 2014.

La guerra difensiva rientra pienamente nell'uso legittimo della forza, in forma di autotutela, garantito dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite nelle more delle determinazioni del Consiglio di sicurezza, le quali, nel caso di specie, sono chiaramente impossibili. L'art. 51, che fa ingresso diretto nel nostro ordinamento per il tramite dell'art. 11 Cost. – o dell'art. 10, ove lo si interpreti come mera codificazione di una norma consuetudinaria – ricomprende anche l'autotutela collettiva e giustifica, perciò, varie forme di sostegno bellico a un Paese aggredito,

¹ C. SCHMITT, *Il nuovo nomos della terra*, (prima edizione 1955), in ID., *Stato, grande spazio, nomos*, trad. di G. Gurisatti, Adelphi, Milano 2015, p. 299.



ampliando il novero delle azioni belliche consentite dalla nostra Costituzione, di per sé solidamente pacifista.

Una solidità, d'altra parte, sin da subito scalfita dalla dimensione necessariamente internazionale della guerra (come della pace) sia in termini giuridici che geopolitici. Così, durante la c.d. guerra fredda, il mantenimento della pace è riuscito più che per il funzionamento dei meccanismi di sicurezza delle Nazioni Unite – paralizzati dai veti incrociati di Stati Uniti e Unione Sovietica – proprio per la deterrenza reciproca del conflitto nucleare scatenabile da ambo le superpotenze. Terminata la guerra fredda col crollo dell'Unione Sovietica e del suo blocco d'influenza politica e militare, il mantenimento della sicurezza internazionale è divenuto vieppiù unilaterale, al punto che gli stessi meccanismi di sicurezza dell'ONU hanno sovente autorizzato la NATO a innescare veri e propri conflitti armati volti «all'imposizione della pace», cui anche l'Italia ha partecipato². In Italia, infatti, mentre le prassi governative e, di seguito, il legislatore hanno cercato di esorcizzare il concetto (e il fatto) bellico, occultandolo dietro formulazioni perifrastiche connesse all'obiettivo della pace, certa dottrina ha rilevato come ci si stesse sensibilmente allontanando dal ripudio della guerra a tutto tondo di cui all'art. 11 Cost.³

Insomma, la concezione giuridico-costituzionale della guerra (come della pace) è stata, nel tempo, pesantemente condizionata dalla torsione unilaterale di matrice atlantica (o comunque occidentale) del diritto internazionale e dall'indiscussa appartenenza dell'Italia alla NATO, il cui posizionamento sull'attuale conflitto russo-ucraino è estremamente chiaro e, soprattutto, attivo, ove si consideri che il principale sostegno armato all'Ucraina proviene da Stati Uniti, Regno Unito, Polonia e Repubblica Federale Tedesca, membri di punta dell'alleanza

² In tal senso v. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e attuazione della Costituzione*, relazione al convegno AIC *Guerra e Costituzione* (Roma, 12 aprile 2002), leggibile al link https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/roma20020412/devergottini.html.

³ G. MOTZO, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*; G.U. RESCIGNO, *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, entrambi in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1999, risp. p. 373 ss. e p. 376 ss.



atlantica⁴, complessivamente contribuendo a un generalizzato riarmo del fronte occidentale.

Del resto, in ragione dell'aggressione all'Ucraina, la Federazione Russa in sé è considerata dalla Nato, assieme al terrorismo, «the most significant and direct threat to Allies' security and to peace and stability in the Euro-Atlantic area»⁵. Sono queste le parole con cui i capi di Stato e di governo dei Paesi dell'alleanza atlantica chiariscono la propria posizione sul conflitto in corso e, più in generale, sullo scenario geopolitico internazionale, al termine del vertice tenutosi a Vilnius lo scorso luglio. Dalla quale considerazione fanno discendere la conclusione della seria presa in considerazione di un futuro ingresso dell'Ucraina nell'alleanza. Nello stesso vertice – e nello stesso documento – i capi di Stato e governo si impegnano a considerare il rapporto del 2% del PIL dei Paesi membri del *Burden Sharing* come soglia minima e non massima, di cui destinare almeno il 20% in *major equipment* militare ad alto impatto di ricerca e sviluppo⁶. Anche in vista di questo annunciato obiettivo, l'Italia, dallo scoppio della guerra in Ucraina, ha progressivamente incrementato la propria spesa militare⁷: nel corso della conversione in legge del d.l. n. 14/2022 – fonte normativa del sostegno italiano all'Ucraina – la Camera dei deputati ha approvato un ordine del giorno con cui ha impegnato il Governo «ad avviare l'incremento delle spese per la Difesa verso il traguardo del 2 per cento del Pil, [...] predisponendo un sentiero di aumento stabile nel tempo, che garantisca al Paese una capacità di deterrenza e protezione, a tutela degli interessi nazionali, anche dal punto di vista della sicurezza degli approvvigionamenti energetici»⁸.

⁴ Per una dettagliata analisi sul supporto dei vari Paesi all'Ucraina v. AA.VV., *The Ukraine Support Tracker: which countries help Ukraine and how?*, in «Kiel Working Papers», 2023, n. 2218.

⁵ *Vilnius Summit Communiqué*, 11 luglio 2023, punto 5.

⁶ Ivi, punti 27 e 28.

⁷ Cfr., anche per i rapporti in materia della NATO, Camera dei deputati, Servizio studi, *Le spese per la difesa in ambito NATO*, 18 luglio 2023.

⁸ Camera dei deputati, Atti parlamentari, Allegato A ai resoconti della seduta del 16 marzo 2022, p. 61.



Saggi

Parallelamente, anche l'Unione Europea ha irrobustito il carattere militare del suo supporto all'Ucraina attraverso l'approvazione, con la procedura d'urgenza, del regolamento 2023/1525 del Parlamento e del Consiglio, che mira, fra l'altro, a sostenere direttamente l'industria bellica interna con un finanziamento unionale di circa 500 milioni e indirettamente tramite il supporto all'impegno dei Paesi membri, anche ipotizzando l'utilizzo dei fondi rivenienti dal *Next Generation EU*⁹.

Insomma, una legittima e sacrosanta difesa, quella elevata dal popolo e dal governo ucraini nei confronti dell'aggressione russa – come a chiare lettere spiegato dal direttore di questa Rivista nell'editoriale del numero 1 dello scorso anno¹⁰ – che, tuttavia, viene usata, in ambito NATO, come occasione per innescare un poderoso riarmo e, in ambito UE, per finanziare l'industria bellica, nonché per invitare i suoi membri a dirottare finanziamenti ideati per sanità, istruzione e transizione digitale ed ecologica verso il settore militare.

Notoriamente, la fonte costituzionale è spesso sottoposta a fluttuazioni e flessioni che ne plasmano l'ispirazione e l'indirizzo in forza delle fonti sotto ordinate che ne danno attuazione. È certamente vero per quel che attiene alla fonte primaria, che, specie nella forma della decretazione d'urgenza (assai usata in materia bellica, non essendo mai stato attivato lo stato costituzionale di guerra), incarna la visione d'indirizzo del gabinetto in carica in un certo momento storico e, per estensione, della maggioranza parlamentare. È anche vero con riguardo ai trattati internazionali, i quali, pur essendo fonti estranee al circuito di sovranità statale, penetrano nell'ordinamento interno mediante la ratifica, altresì fungendo da fonti interposte. Fra essi, in particolare, i trattati che determinano l'appartenenza dell'Italia alle due citate organizzazioni regionali.

In una democrazia come la nostra, dunque, si comprende agevolmente perché i governi prendano, a ciò sospinti da NATO e Unione, decise e decisive posizioni su conflitti armati o eventi comunque bellici che pure non riguardano

⁹ Si tratta dell'*Act in Support of the Ammunition Production (ASAP)*.

¹⁰ S. BONFIGLIO, *Il diritto del popolo ucraino alla legittima difesa*, in «Democrazia e Sicurezza», n. 1, 2022, p. 3 ss.



direttamente la Repubblica, nella consapevolezza che si tratta di scelte di parte, dotate di un preciso significato nella composizione (o ri-composizione) dello scacchiere geopolitico internazionale, e non morali (o forse moralistiche), esclusivamente animate dall'alto intento di riportare la pace nel globo e restituire la libertà a un popolo aggredito.

Eppure, si può dire che quello pacifista militi fra i principi supremi della Costituzione, fungendo, perciò, da controlimita nei confronti di fonti che provengono da fuori del confine della nostra sovranità. Ragionando in tal senso, autorevole dottrina, nel molto diverso e assai meno giustificabile contesto della guerra in Kosovo, formulava un monito che, nondimeno le differenti circostanze, appare utile riportare: «L'apertura sovranazionale e sovrastatale della nostra Costituzione e delle dottrine costituzionalistiche democratiche è tutta e solo nel senso della costruzione di un "ordine" internazionale: un ipotetico regresso dell'ordinamento internazionale verso forme di pura e semplice legittimazione della forza (la concezione e la prassi tradizionale della guerra) condurrebbe ad una insanabile contraddizione con l'"anima" della Costituzione e con i principi del costituzionalismo: che è, sì, prodotto storico, ma carico di una sua "ideologia" inconfondibile e irrinunciabile, fin da quando esso nasce con le carte della fine del Settecento»¹¹.

2. L'iter normativo adottato per il sostegno all'Ucraina

Sulla vicenda dell'invio di armi alle autorità governative ucraine a sostegno della guerra di difesa nei confronti della Federazione Russa, si pongono diverse questioni di diritto interno. Talune, di diritto eminentemente costituzionale, avendo a che fare con dinamiche coperte da norme costituzionali – quali il rapporto fra esse e il diritto internazionale e le vicende belliche, complessivamente intese – e con le relazioni fra organi costituzionali; anzi, fra i due organi d'indirizzo – Parlamento e Governo – in una materia così delicata che espone il Paese

¹¹ Così V. ONIDA, *Guerra, diritto, Costituzione*, in «Il Mulino», n. 5, 1999, p. 959.



(non solo i suoi organi rappresentativi, ma anche la società) alla presa di posizione sullo scenario geopolitico internazionale.

Si proporrà, di seguito, una classificazione di tali questioni problematiche attorno a due punti principali, per mere esigenze di ordine espositivo delle considerazioni che si offrono nel presente contributo. Ma esse, naturalmente, si co-implicano, anzitutto in ragione dell'impossibilità (ed erroneità) di considerare quelle attinenti ai principi costituzionali come questioni – appunto – di mero principio, di per sé non atte a prescrivere indirizzi generali doverosi per gli organi costituzionali e, dunque, per le forze politiche che li immedesimano.

Tanto premesso, è, tuttavia, opportuno effettuare una preliminare e breve ricognizione della normativa di riferimento adoperata dal Governo come inquadramento giuridico e base legale del sostegno italiano alle autorità ucraine, nella loro guerra reattiva all'aggressione della Federazione russa, per poi procedere al relativo inquadramento nella dimensione costituzionale, tanto sostanziale che procedurale.

Subito dopo l'avvio delle ostilità, sul finire del febbraio del 2022, il Governo ha fatto ricorso alla decretazione d'urgenza per disciplinare le modalità di intervento dell'Italia a sostegno dell'Ucraina, tramite i dd.ll. nn. 14 e 16 dello scorso anno, attraverso diversificate modalità di tipo militare e civile. Limitandosi alle prime, anzitutto, il d.l. n. 14/2022 ha autorizzato la prosecuzione della partecipazione di personale militare italiano a taluni già operanti dispositivi Nato in connessione con il turbolento "fronte orientale". Fra essi, il più rilevante è quello di cui all'art. 1, comma 1 del citato decreto, che autorizza la partecipazione di militari italiani alla forza a elevata prontezza denominata *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). Si tratta di una brigata multinazionale a intervento immediato, in grado di divenire operativa nell'arco di 48 ore, composta da circa 6.000 unità di personale e guidata alternativamente da taluni Paesi dell'alleanza, fra cui l'Italia. La *Task Force* non ha una sede fissa ma ruota, secondo le esigenze, nelle repubbliche baltiche, in Romania e Polonia: insomma, nei Paesi NATO "di confine", più esposti verso la Federazione russa. L'operazione, non a caso, è partita nel 2014, a seguito dell'intensificarsi delle attività russe in Crimea, in virtù dell'art. 5 del Trattato atlantico, che prevede, in capo alle parti, il dovere di



assistenza reciproca in caso di «attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell’America settentrionale», essendo questo «considerato come un attacco diretto contro tutte le parti».

Il richiamo alla disposizione pattizia sull’obbligo d’intervento in difesa di un Paese membro aggredito rileva ai fini di quanto si è in parte anticipato in via d’introduzione e successivamente si approfondirà con riguardo alla flessione che l’appartenenza dell’Italia alla NATO imprime all’interpretazione giuridica delle norme in materia di conflitti armati.

La partecipazione dell’Italia a missioni internazionali è, per parte sua, normata da una “legge quadro” della materia, la l. n. 145/2016, che prevede, fra l’altro, distinte discipline per l’autorizzazione di nuove missioni e per la prosecuzione di missioni già in corso: quanto alle prime, l’art. 1 della citata legge prevede la delibera del Consiglio dei ministri, la successiva comunicazione al Presidente della Repubblica e l’eventuale convocazione del Consiglio supremo di difesa, nonché la tempestiva trasmissione alle Camere, le quali sono chiamate a discutere e votare specifici atti d’indirizzo sulla base di una comunicazione governativa che deve essere non generica ma dettagliata e circostanziata; quanto alle seconde, l’art. 3 della legge prevede un’apposita sessione parlamentare, nell’ambito della quale, entro il 31 dicembre di ogni anno, il Governo (su proposta del Ministro degli esteri, di concerto con quello delle difese) presenta alle Camere apposite relazioni per le conseguenti deliberazioni parlamentari, anche relative alla prosecuzione delle dette missioni nell’anno successivo.

Nel caso di specie, invece, si è fatto ricorso al decreto-legge che ha direttamente disposto l’autorizzazione e richiamato le sole disposizioni della l. n. 145/2016 relative ai profili di gestione del personale e a quelli giuspenalistici, in qualche misura rompendo con la *ratio* della legge quadro, che, coinvolgendo direttamente, con specifiche funzioni, Governo, Parlamento e capo dello Stato, opera un preciso equilibrio fra i poteri in vicende così delicate¹².

¹² Per quest’opinione v. P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, in «Diritto e società», n. 2, 2019, p. 165 ss.



Saggi

Venendo, poi, al punto di maggiore interesse per questo scritto, ad autorizzare la «cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari» è il successivo d.l. n. 16/2022, il cui contenuto, tuttavia, è stato assorbito da un emendamento al d.l. n. 14/2022 approvato in sede di conversione in legge di questo decreto¹³, il cui art. 2-*bis* dispone l'autorizzazione alla detta cessione¹⁴ in deroga agli artt. 310 e 311 del d.lgs. n. 66/2010 e alla l. n. 185/1990. Il decreto legislativo richiamato è il codice dell'ordinamento militare, i cui articoli espressamente derogati riguardano l'alienazione a titolo oneroso di mezzi militari, disciplinata da apposito regolamento nel rispetto della stessa l. n. 185/1990, e la cessione a titolo gratuito di materiale militare obsoleto, da effettuarsi in ogni caso previo parere vincolante delle competenti commissioni parlamentari.

La legge n. 185, dal canto suo, è rubricata «Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento»¹⁵. Del suo poderoso corpo giuridico – interamente derogato – si vuole riportare qui il significativo art. 1, comma 5, a norma del quale «L'esportazione ed il transito di materiali di armamento, nonché la cessione delle relative licenze di produzione, sono vietati quando siano in contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi, nonché quando manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali».

¹³ Occorre, seppur incidentalmente, sottolineare la non linearità di questa operazione: come osservato in dottrina, si è trattato di «Una combinazione di provvedimenti emergenziali che fa riaffiorare il ricordo della reiterazione, sia pur con una tecnica più “raffinata”. Che si tratti di abrogazione, denegata conversione o conversione “mascherata”, accompagnata da una sanatoria disposta in sede di conversione, sono comunque evidenti la confusione e il pregiudizio alla certezza del diritto che ne scaturiscono». Così G. PISTORIO, *La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali*, in «Rivista AIC», n. 4, 2022.

¹⁴ Autorizzazione valida fino allo scorso 31 dicembre, poi prorogata al prossimo 31 dicembre dal d.l. 185/2022.

¹⁵ Per approfondimenti sulla normativa in commento v. Camera dei deputati, Servizio studi, *Il quadro normativo vigente in materia di importazione ed esportazione di materiali d'armamento*, dossier 114, 6 luglio 2020.



Quanto al procedimento, il comma 2 dell'art. 2-*bis* del d.l. n. 14/2022 attribuisce a «uno o più decreti del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell'economia e delle finanze» la definizione in concreto dei mezzi da cedere; il comma 3 prevede che, almeno ogni 3 mesi, i Ministri della difesa e degli esteri riferiscano alle Camere in ordine all'evoluzione della situazione «anche alla luce di quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo», vale a dire, anche allo scopo di effettuare ulteriori cessioni di armamenti.

In effetti, dall'inizio della guerra in Ucraina, i ministri Guerini prima e Crosetto poi – di concerto con i colleghi richiamati dalla normativa – hanno attivato per ben 7 volte il potere concesso dalla citata disposizione, emanando decreti dall'identico contenuto¹⁶, che rinviano ad altrettanti allegati, in concreto contenenti l'elenco dei mezzi ceduti, ma classificati. Rispetto al loro contenuto, sia Guerini sia Crosetto sono stati auditi dal Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

3. Il ruolo delle organizzazioni regionali nella re-interpretazione estensiva dell'art. 11 Cost.

Tanto premesso, si pone, in primo luogo, la questione dell'inquadrabilità dell'invio di armi all'Ucraina nell'ambito della concezione di guerra offerta dalla Costituzione. Questa, notoriamente, parla di “guerra” in differenti sensi: il primo, all'art. 11, per dichiararne il ripudio da parte dell'Italia e, dunque, sia dello Stato-comunità che dello Stato-apparato; il secondo, all'art. 52, per definire l'impegno sia individuale che istituzionale nella guerra, prescrivendo il dovere sacro del cittadino di difesa della patria, l'ispirazione comunque democratica delle forze armate, la riserva alla legge della definizione della coscrizione militare obbligatoria; il terzo, relativo allo stato d'eccezione che la guerra può

¹⁶ Si tratta dei dd.mm. 2 marzo, 22 aprile, 10 maggio, 26 luglio e 7 ottobre del 2022 e 31 gennaio e 23 maggio del 2023.



Saggi

determinare, definendone il processo decisionale (artt. 78 e 87, comma 9), l'equilibrio fra organi costituzionali (artt. 60, comma 2 e 78), la sospensione di certi diritti (artt. 103, comma 3 e 111, comma 7)¹⁷.

Sensi differenti ma non certo contraddittori, per il semplice (ma non banale) fatto che tutte le disposizioni costituzionali di dettaglio (sia inerenti ai rapporti di Parte I che l'ordinamento di Parte II) trovano coerenza nello spirito della Costituzione per come cadenzato dai principi fondamentali e supremi¹⁸. Cosicché, le esigenze che il Paese si doti di proprie forze armate e che la Costituzione chiami ciascun cittadino al dovere di difesa, eventualmente anche nella forma della milizia di popolo¹⁹, vanno lette nell'ottica della sola possibilità bellica consentita dall'art. 11 Cost., vale a dire la "guerra di difesa", da intendersi anzitutto in senso tradizionale, allorché l'integrità del territorio, della sovranità o del popolo della Repubblica risulti attentata. Del pari, l'alterazione degli ordinari rapporti fra poteri – con particolare riferimento alla concessione al Governo dei "poteri necessari" di cui all'art. 78 Cost. – e dell'assetto giurisdizionale, è giustificata solo dal fatto che la sicurezza della Repubblica sia messa a repentaglio da un'aggressione armata.

Tanto premesso, è chiaro che, nel caso di specie, non viene in rilievo un fatto – né, si auspica, un pericolo – di questo tipo. Ma è giocoforza ricercare nella Costituzione un qualche riferimento in grado di giustificare l'interessamento del nostro Governo nei confronti di vicende belliche che si verificano altrove. Ebbene, è lo stesso art. 11 Cost. che, nel momento in cui qualifica l'illegittimità della guerra quale mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, apre la

¹⁷ Fra i vari commenti alle citate disposizioni si rinvia ai più recenti: A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*; T.F. GIUPPONI, *Art. 52*; A. VEDASCHI, *Art. 78*; tutti in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, il Mulino, Bologna 2018, risp. vol. I, p. 80 ss. e p. 332 ss., vol. II, p. 133 ss.

¹⁸ Per un inquadramento costituzionale del fatto bellico a tutto tondo si rinvia a G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, il Mulino, Bologna 2004.

¹⁹ Era questa, per esempio, la visione della coscrizione obbligatoria dell'on. Togliatti in Assemblea Costituente: cfr. Ass. Cost., Prima sottocommissione, seduta del 15 novembre 1946, p. 386 ss.



trattazione costituzionale della materia bellica alla sua dimensione (necessariamente) transazionale.

Inoltre, il ripudio della guerra come «strumento di offesa alla libertà degli altri popoli» andrebbe interpretato non solo come divieto per il Governo italiano di muovere guerre di aggressione nei confronti di altri Stati, ma come generalizzata presa di posizione contro l'aggressione armata ovunque e da chiunque mossa, conferendo alla disposizione costituzionale in commento un valore eminentemente più etico che giuridico e, in ogni caso, qualificando il ruolo della Repubblica di protagonista di primo piano della comunità internazionale²⁰. Infatti, è proprio per assicurare «la pace e la giustizia fra le nazioni» (obiettivo di scala necessariamente internazionale) che la seconda parte dell'art. 11 Cost. «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie», nonché «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

Dando per assodato che, nel richiamare siffatte organizzazioni, l'*intentio* del Costituente fosse principalmente quello di riferirsi all'Onu, e leggendo in combinato le due parti della disposizione, si è sostenuto che sarebbe legittimo (financo necessario) il sostegno bellico attivo, da parte della Repubblica, alla guerra difensiva elevata da un Paese membro dell'Onu diverso dall'Italia in reazione all'altrui aggressione armata²¹. Ciò in forza dell'art. 51 della Carta delle Nazioni unite, che consente l'uso legittimo della forza come autotutela non solo in forma individuale, ma anche collettiva, nelle more delle determinazioni del Consiglio di sicurezza, nella prassi pressoché impossibilitato a operare per via dei veti incrociati da parte dei membri permanenti.

Nello specifico caso ucraino, quest'ostacolo all'operatività è massimamente evidente poiché uno dei Paesi belligeranti è titolare di un seggio permanente in seno al Consiglio. La qual circostanza rende bene l'idea di come le norme internazionali, pur dotate di una qualche giuridicità, si scontrino sovente con la

²⁰ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, cit., p. 80.

²¹ Così G. MARAZZITA, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, in «Federalismi.it», n. 22, 2022, p. 88 ss.



dimensione profondamente geopolitica delle relazioni internazionali; di come, altresì, la garanzia della pace e della sicurezza internazionale siano, nei nostri tempi, declinate e agite in modo prevalentemente unilaterale ed essenzialmente occidentocentrica. Basti consultare, in questo senso, il già citato comunicato dei capi di Stato e di governo della NATO adottato in chiusura del vertice di Vilnius dello scorso luglio, ove, se le condotte della Federazione russa sono considerate la più significativa minaccia alla pace, quelle della Repubblica popolare cinese sono descritte come sovversive del «rules-based international order»²².

Di ciò vi è, invero, una certa coerenza nel profilo giuridico-costituzionale interno in ragione dell'interpretazione estensiva nel tempo subita dalla lettera dell'art. 11 Cost. La disposizione, infatti, è stata notoriamente utilizzata come fonte di legittimazione dei limiti alla sovranità della Repubblica provenienti dall'aderenza alle Nazioni unite, cioè all'organizzazione effettivamente esponenziale della comunità internazionale, ma anche — e, invero, soprattutto — a quelle relative alle organizzazioni regionali di cui l'Italia fa parte, per loro struttura meno coerenti con l'obiettivo pacifista *tout court*²³.

Nella materia *de qua*, si tratta principalmente della NATO, alleanza militare in senso proprio, ma anche dell'Unione Europea, nell'ambito della quale la cooperazione è più debole che in altri ambiti di competenze, ma che definisce, comunque, una politica di sicurezza e difesa comune²⁴. Con specifico riguardo alla liceità (anzi, doverosità) del sostegno militare a un Paese membro aggredito, le due normative di matrice pattizia chiamano in modo inequivocabile l'Italia a intervenire a sostegno di un Paese membro dell'una o dell'altra organizzazione, quando siano vittime di una guerra offensiva. Cosicché la dimensione dell'autodifesa collettiva di cui all'art. 51 Carta ONU, che già di per sé amplia la sfera

²² Punti 23, 34 e 25.

²³ A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, cit.

²⁴ Si è osservato in dottrina che è carattere tipico dell'ordinamento Ue il suo funzionalismo di matrice neoliberale, che consente di flettere l'assetto prevalentemente mercatale dell'Unione a diverse esigenze contingenti: nel caso di specie, a quelle di difesa e di supporto all'Ucraina, parimenti flettendo — in qualche misura — la rigidità del principio di attribuzione. Cfr. A. GUAZZAROTTI, *La pace tra messianismo e funzionalismo dell'UE*, in *fuoricollana.it*, 8 marzo 2023.



della guerra lecita ai sensi dell'art. 11 Cost., ne fa una guerra persino obbligatoria, quando la fattispecie ricada nella cornice normativa di cui agli artt. 5 Trattato NATO e 42, comma 7 TUE, alla stregua dei quali la disposizione costituzionale in commento viene, dunque, re-interpretata²⁵.

Naturalmente, nel caso di specie, tali precisazioni non rilevano nei termini di un obbligo d'intervento per l'Italia, che non sussiste poiché l'Ucraina non è Paese membro né della NATO né dell'Unione. Ma la questione è, sul piano politico, più controversa di così, poste le ambizioni dell'attuale governo ucraino di entrare a far parte di entrambe le organizzazioni; ambizioni non prive di un qualche rilievo giuridico-costituzionale, contenendo la costituzione ucraina, dopo la riforma del 2019, diverse disposizioni "euro-atlantiche", al pari, del resto, di altri Paesi ex sovietici e balcanici²⁶.

Sebbene la re-interpretazione dell'art. 11 Cost. alla stregua dei trattati regionali nell'ambito dei quali l'Italia adotta politiche comuni di difesa non la obblighi a intervenire a sostenere militarmente l'Ucraina, le politiche in materia adottate dal Governo della Repubblica sono in concreto condizionate dalle scelte e dai posizionamenti delle due organizzazioni di cui l'Italia fa parte²⁷. Una forma di condizionamento risalente, che, nel tempo, ha consentito un decisivo allargamento di quell'ipotesi di guerra lecita che discende *ictu oculi* dalla lettura testuale dell'art. 11 Cost., cioè quella di autodifesa alle aggressioni subite dall'Italia²⁸.

²⁵ Cfr., in tal senso, G. MARAZZITA, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, cit., p. 75 ss. che richiama, fra l'altro, l'opinione di G. AMATO, nella sua relazione annuale da presidente della Corte costituzionale del 7 aprile 2022.

²⁶ Sul punto v. J.O. FROSINI, V. LAPA, *Mere aspirazioni di un Paese in guerra? Le disposizioni euroatlantiche nella Costituzione dell'Ucraina*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2022, p. 581 ss.

²⁷ Per le posizioni e le azioni della Nato a sostegno dell'Ucraina si consulti il link https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm; per quelle dell'Unione europea, si veda invece il link https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en.

²⁸ Così, fra gli altri, A. VEDASCHI, *Art. 78*, cit.; e M.G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste: Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, 2020, p. 210.



Come si è scritto, sin da subito la correlazione pacifismo-internazionalismo che regge l'impianto costituzionale è risultata incrinata dallo stato di tensione fra i blocchi d'influenza sovietica e statunitense e dalla conseguente paralisi del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite. Finita la guerra fredda, poi, la guerra in Kosovo e i successivi interventi in medio oriente hanno creato un vero e proprio "cortocircuito" fra internazionalismo e pacifismo, poiché il primo è stato piegato sempre più verso interventi militari difficilmente riconducibili nell'alveo della guerra difensiva²⁹, in ragione della declinazione pressoché unilaterale delle minacce alla sicurezza internazionale e, dunque, delle azioni necessarie alla salvaguardia di essa.

È in questo tipo di evoluzioni che, ad avviso di chi scrive, va inquadrato l'attuale intervento del nostro Paese a sostegno dell'Ucraina. Un intervento che certamente non si traduce in decisive forme di co-belligeranza e/o di invio di personale militare di supporto in territorio ucraino, ma che neppure si arresta a quelle più attenuate forme che non ricomprendono l'impiego di mezzi militari *tout court*, quali il sostegno economico al Paese aggredito e/o le sanzioni economiche e commerciali a quello aggressore. Un intervento che, soprattutto, risulta pienamente allineato alle indicazioni, raccomandazioni e indirizzi che le due organizzazioni regionali di cui l'Italia fa parte hanno adottato con riguardo alla vicenda bellica in territorio ucraino. Un intervento, in definitiva, che, in tanto non può dirsi infrangere il disposto costituzionale, in quanto l'interpretazione di questo è andata, nel tempo, oltre i limiti del suo tenore letterale, in due sensi: in primo luogo, facendo rientrare sotto la portata applicativa dell'art. 11 Cost. anche le organizzazioni regionali; in secondo luogo, in ragione della tendenziale unilateralità che la dimensione della sicurezza internazionale ha assunto dopo il crollo dell'Unione sovietica, cosicché l'art. 11 è stato, in passato, chiamato a giustificare operazioni militari assai poco difensive della libertà degli altri popoli, nonostante il vivido pregiudizio etico che esso – *ripudiando* la guerra – contiene.

²⁹ Cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11* (voce), in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, UTET Giuridica, Torino 2006, p. 263 ss.



4. Procedure costituzionali in materia di guerra e rapporti fra poteri: il nodo della segretezza dei decreti sulle armi

Il secondo profilo che sembra utile affrontare per il complessivo inquadramento giuridico-costituzionale del sostegno italiano alla guerra ucraina di difesa è quello procedurale, relativo, cioè, allo stato di guerra previsto dalla Costituzione, che si snoda lungo le citate disposizioni di parte seconda, le quali, attrezzando le istituzioni della Repubblica e i suoi cittadini all'evento bellico, attestano la portata invero attenuata del principio pacifista di cui all'art. 11 Cost. e, soprattutto, la soluzione alternativa al rigoroso neutralismo che connota altre costituzioni³⁰.

Le citate disposizioni, sebbene alterino la normale operatività dell'assetto costituzionale, delineano chiaramente i ruoli dei tre organi coinvolti: Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica. Lo fanno, altresì, approfondendo e valorizzando la cifra più qualificante che già definisce la posizione costituzionale di ciascuno di essi: la centralità del Parlamento, cui spetta la decisione sostanziale sullo stato di guerra; la funzione simbolica ma anche di garanzia del Presidente della Repubblica, chiamato a dichiararlo successivamente; la funzione esecutiva del Governo, che, per sua natura e struttura più efficace nell'adozione di misure imminenti, riceve dalle Camere i poteri che queste reputino necessario conferire³¹.

È appena il caso di avvertire che, ancorché procedurale, si tratta di un profilo non meramente formale, poiché, inerendo una certa alterazione degli equilibri della forma di governo giustificata dall'emergenza bellica, occorre naturalmente che questi non siano del tutto eradicati, per lo meno nei loro aspetti essenziali.

In effetti, lo spirito che anima le citate disposizioni costituzionali sembra potersi sintetizzare così: tanto più il Governo, in qualità di vertice dell'esecutivo,

³⁰ Per l'analisi comparata v. A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino 2007; e, per uno specifico focus sulle costituzioni pacifiste, M.G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste*, cit.

³¹ P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., p. 165 ss.



conquista spazio decisionale attraverso l'acquisizione dei poteri "necessari" di cui all'art. 78 Cost., tanto più la funzione di controllo politico del Parlamento, che quei poteri concede, diventa pregressa e non rituale, anche in rapporto con l'opinione pubblica; a maggior ragione se, a norma dell'art. 60, comma 2 Cost. la durata delle Camere risulti prorogata e la funzione di rinvigimento della loro capacità rappresentativa propria delle elezioni politiche non possa, perciò, essere innescata.

Quanto, poi, alla discrezionalità degli organi costituzionali coinvolti nell'avviare e indirizzare il procedimento di attivazione dello stato di guerra, possono darsi due opinioni di massima: la prima, secondo cui le relative disposizioni andrebbero lette in strettissima connessione con gli artt. 11 e 52 Cost., cosicché lo stato di guerra possa (*recte*: debba) essere deliberato e dichiarato solo nel caso di guerra difensiva, nella duplice declinazione di essa di cui all'art. 51 Carta Onu di autodifesa individuale e collettiva³²; la seconda, al contrario, secondo cui gli artt. 11 e 78 Cost. «hanno *ambiti di applicazione reciprocamente estranei*: giacché, per un verso, il ricorrere della fattispecie oggetto del divieto dell'art. 11 impedisce che si possa legittimamente arrivare a deliberare lo stato di guerra; per altro verso, l'indeclinabilità del conflitto nei termini di una guerra offensiva della libertà dei popoli o condotta per la risoluzione i controversie internazionali apre la strada all'eventuale applicazione del disposto dell'art. 78»³³.

Il tasso piuttosto contenuto di coinvolgimento dell'Italia nelle vicende belliche russo-ucraine non sembra certo tale da giustificare l'alterazione resa possibile dall'attivazione dello stato costituzionale di guerra, con specifico riferimento a quei poteri governativi "necessari", che, chiaramente inerendo a poteri normativi primari in deroga alla centralità della legge e del Parlamento, sarebbero, nel caso di specie, superflui e perigliosi.

A prescindere dalla qualificabilità formale dell'invio di armamenti come attività più o meno bellica in senso proprio, la mancata attivazione dello statuto in commento nel caso della guerra in Ucraina sembra, dunque, una scelta

³² G. MARAZZITA, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, cit., p. 88 ss.

³³ P. CARNEVALE, ult. cit., pp. 58-9, corsivo dell'Autore.



equilibrata. La quale conclusione, tuttavia, non impedisce di scrutinare il procedimento in concreto adottato dal Governo italiano per disporre il sostegno di cui si tratta alla stregua dello spirito di fondo che si è detto informare lo statuto costituzionale bellico, per verificare che esso risulti complessivamente rispettato, nondimeno i provvedimenti varati per fornire aiuto militare alle autorità ucraine non passino per l'attuazione delle specifiche disposizioni costituzionali richiamate.

Come si è detto, il Governo ha fatto ricorso al decreto legge, in parte derogando alla normativa generale in materia – sia quella sulla cessione di armamenti, sia, in qualche misura, a quella sulla partecipazione alle missioni internazionali –, creando altresì un procedimento *ad hoc* per la gestione dell'invio di armi alle autorità ucraine. Esso prevede: preventivi atti di indirizzo delle Camere che impegnino il Governo a sostenere l'Ucraina anche con la cessione di armamenti; appositi decreti del Ministro della difesa che, in concreto, la disponga; rapporti comunicativi trimestrali con le Camere avanti le quali il Ministro della difesa e quello degli affari esteri sono chiamati a riferire.

Entrambe le scelte sono state criticate in dottrina: quella della decretazione d'urgenza, per aver escluso il preventivo coinvolgimento del Parlamento nella scelta iniziale (e determinante) circa il sostegno alle autorità ucraine, «relega[ndolo] in una posizione di totale marginalizzazione [...] che, contrariamente a quanto indicato dalla legge n. 145 del 2016, non viene neanche interpellato per autorizzare la partecipazione dell'Italia alla missione internazionale»; quella dello specifico procedimento, poiché i non meglio specificati atti d'indirizzo delle Camere finiscono per contenere «formulazioni talmente generiche e indeterminate da spingere a ritenere che si tratti di una vera e propria “delega in bianco”»³⁴. In entrambi i casi, inoltre, la normativa non coinvolge il capo dello Stato e il suo ruolo di garante della Costituzione. Complessivamente, dunque, se ne può desumere una qualche distonia sia con la *ratio* di cui alla l. n. 145/2016, sia con lo spirito dello statuto bellico costituzionale.

³⁴ Così G. PISTORIO, *La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine*, cit.



Saggi

È pur vero, d'altra parte, che l'impegno del Governo dipende, nella sostanza, dal contenuto degli atti parlamentari d'indirizzo, i quali — potrebbe eccepirsi — sono messi nelle condizioni di prevedere dettagliati e circostanziati vincoli per l'esecutivo. Il che attesterebbe, allora, il rispetto del ruolo operativo del Governo e di quello d'indirizzo e controllo del Parlamento, cosicché la strategia procedurale dei gabinetti Draghi e Meloni sarebbe, *quoad formam*, aderente alla *ratio* che anima il quadro normativo in materia, di rango costituzionale e primario.

Se non fosse che i decreti adottati dal Ministro della difesa con cui si definiscono in concreto gli armamenti da cedere alle autorità ucraine sono secretati: del loro contenuto il Ministro non informa neppure il Parlamento o le sue commissioni competenti per materia, bensì il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, che notoriamente si occupa di vigilare sull'operato dei servizi del Sistema di informazione per la sicurezza e non di difesa a tutto tondo, né di relazioni internazionali.

È questo, in primo luogo, un dato solitario sul piano comparato: Stati Uniti, Regno Unito e Repubblica federale tedesca, fra gli altri, hanno reso pubblici persino alla stampa (in qualche caso non senza una certa baldanza) i dettagli sulle quantità e tipologia di armamenti forniti alle autorità ucraine. In secondo luogo, si tratta di un elemento di potenziale decostruzione dei rapporti fra Parlamento e Governo, per come si è detto che debbano atteggiarsi nella materia *de qua*: se il Parlamento non è messo a parte del concreto ed effettivo tipo di sostegno che, su sua autorizzazione, il Governo fornisce al Paese aggredito, si fa vivido il rischio che il suo ruolo si risolva in un preliminare e pregiudiziale atto di fede verso il Governo, per il sol fatto che con esso la maggioranza parlamentare condivide la *ratio* del sostegno armato nel caso considerato.

In effetti, leggendo le risoluzioni approvate dalle Camere per autorizzare i diversi invii di armi, si ha questa sensazione. Beninteso, è naturale che l'atto parlamentare d'indirizzo sul sostegno bellico a un Paese aggredito non possa (*recte*: non debba) essere dettagliato quanto lo sono gli atti governativi che organizzano e realizzano quel sostegno. Ma che il Parlamento sia messo a parte di cosa, come e quando, in attuazione del suo indirizzo, è stato effettivamente messo a disposizione, parrebbe rispondere a un principio di logica prima che di diritto.



Dovrebbe, altresì, naturalmente trattarsi di comunicazione non riservata a una propaggine del Parlamento che svolge peculiari e senz'altro delicate funzioni, ma, invece, destinata alle sue parti — le Camere — che, oltre a rappresentare il popolo, conservano un ruolo centrale nello statuto costituzionale bellico e sono le uniche titolari del rapporto fiduciario col gabinetto.

Di questa dialettica nei rapporti fra Governo e Parlamento sulla vicenda ucraina possono, ad avviso di chi scrive, trarsi delle evidenze nella lettura negli atti parlamentari d'indirizzo richiesti dal d.l. n. 14/2022 e, in particolare, in una certa diversità che connota i relativi testi e dibattiti parlamentari fra la XVIII e la XIX Legislatura.

Così, per esempio, le risoluzioni dal testo identico approvate dalle Camere nel giugno del 2022 prevedevano, nel dispositivo, l'impegno al Governo «a continuare a garantire, secondo quanto precisato dal decreto-legge n. 14 del 2022, il necessario e ampio coinvolgimento delle Camere con le modalità ivi previste, in occasione dei più rilevanti *summit* internazionali riguardanti la guerra in Ucraina e le misure di sostegno alle istituzioni ucraine, ivi comprese le cessioni di forniture militari»³⁵.

Nell'attuale legislatura, invece, nel corso dell'approvazione degli atti di indirizzo richiesti dal richiamato decreto legge per sostenere un ulteriore invio di armi all'Ucraina, si registrava un'assai più delineata divergenza, proprio con riguardo alla questione del rapporto fra Parlamento e Governo: mentre le risoluzioni di maggioranza e della parte “interventista” dell'opposizione – entrambe approvate – non facevano neppure più riferimento esplicito, nel dispositivo, all'esigenza del coinvolgimento delle Camere, ma solo nel preambolo contenevano un generico rinvio alle prime risoluzioni votate sul conflitto russo-ucraino nel marzo 2022³⁶,

³⁵ Si tratta delle risoluzioni 6-00226 (Stefano e altri), approvata dal Senato il 21 giugno, e 6-00224 (Berti e altri), approvata dalla Camera il 22 giugno (nel testo è citato il punto 4). È interessante notare che anche la proposta di risoluzione della principale opposizione dell'epoca (Fratelli d'Italia), naturalmente respinta, richiamava i già approvati atti d'indirizzo del precedente marzo (6-00225 - Ciriani e altri).

³⁶ Sono, rispettivamente, le risoluzioni 1-00022 (Richetti e altri) e 1-00031 (Tremonti e altri), approvate dalla Camera il 30 novembre 2022.



la mozione – respinta – del Movimento 5 stelle, direttamente impegnava il Governo «a voler illustrare preventivamente alle Aule parlamentari l’indirizzo politico da assumere in occasione di consessi di carattere internazionale riguardanti il conflitto Russia-Ucraina, compreso quello concernente l’eventuale invio di forniture militari, al fine di tenere conto degli indirizzi dalle stesse formulati»³⁷.

Tale divergenza si può agevolmente spiegare con l’assai diversa formula politica a sostegno dei gabinetti Draghi e Meloni: ai tempi del “governissimo” tecnico sostenuto da (quasi) tutti i partiti appariva probabilmente più opportuno sottolineare il rilievo del Parlamento, ma in senso sufficientemente generico e non pedissequo; ai tempi in cui si scrive, la più chiara schermaglia fra i partiti sul tema, anche conseguente alla netta differenza di posizioni emersa nel corso della campagna elettorale dell’estate 2022 fra quella che sarebbe divenuta la maggioranza e (anche fra di loro) le tre opposizioni, rende l’esigenza di coinvolgimento parlamentare, da un lato, più forte, che si traduca un indirizzo effettivo, sostanziale e, perciò, preventivo, e, dall’altro, meno rilevante, al punto da scomparire dai testi.

5. Conclusioni. Su alcune categorie schmittiane quali paradigmi di lettura del presente

In conclusione, in punto di merito, si può sostenere che l’invio di armi da parte del Governo italiano a quello ucraino non attenti al ripudio costituzionale della guerra, trattandosi del sostegno a una guerra di legittima difesa, come tale coperto dall’art. 51 della Carta ONU. Questa affermazione va, tuttavia, precisata, considerando, per un verso, l’estensione della portata applicativa nel tempo subito dall’art. 11 Cost. e, per altro verso, la tendenza atlantista a considerare la sicurezza internazionale in senso unilaterale. Sotto il profilo procedurale, poi, si è visto che la mancata attivazione dello stato costituzionale d’emergenza bellica risulta di per sé proporzionata al lieve tasso di pericolo al momento derivante

³⁷ Mozione 1-00010 (Conte e altri), punto 1.



Saggi

dalla guerra in Ucraina per l'integrità della Repubblica, ma che lo specifico procedimento adottato – che ricorre alla decretazione d'urgenza e ad ampie deroghe alla normativa generale di settore – solleva perplessità circa l'effettivo rispetto dello spirito che anima la normativa costituzionale e primaria in materia nei rapporti fra poteri, con particolare riferimento alle questioni dei decreti ministeriali secretati e della vaghezza degli atti parlamentari d'indirizzo.

Appare, tuttavia, opportuno, in via di conclusione, appuntare qualche considerazione di matrice più teorica che riguardano prevalentemente il metodo con cui la costituzionalistica affronta (o dovrebbe affrontare, a parer di chi scrive) l'ennesima emergenza che le si pari innanzi e che – si badi – risulta sfidante principalmente nei riguardi degli ordinamenti democratici.

Nel corso dell'emergenza pandemica dovuta all'inopinata diffusione del c.d. nuovo coronavirus, sovente – ma non sempre opportunamente – è stata evocata la parabola schmittiana dello stato d'eccezione; di quello spazio decisionale, cioè, che, avendo a che fare con "l'eccedenza", sarebbe autentico *habitus* della sovranità³⁸.

Congruamente, la dottrina italiana si è all'epoca interrogata sull'assenza o presenza, nel nostro ordinamento, di uno statuto costituzionale dell'emergenza e, di conseguenza, sulla legittimità del procedimento adottato dall'allora governo Conte II, indi perseguito dal governo Draghi, nella gestione della pandemia e, in particolare, nella limitazione di primari diritti di libertà³⁹. Una tematica non certo innovativa negli studi costituzionalistici⁴⁰, ma opportunamente riguardata alla luce di un'emergenza assai peculiare e dirompente.

³⁸ C. SCHMITT, *Teologia politica* (prima edizione 1934), in Id., *Le categorie del 'politico'*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, il Mulino, Bologna 1972.

³⁹ V., per tutti, anche per il richiamo ad altra dottrina, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in «Rivista AIC», 2020, n. 2, p. 109 ss.

⁴⁰ *Ex multis*, v. B. CHERCHI, *Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'Assemblea costituente*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 31, 1981, p. 1108 ss.; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano 1988; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Giuffrè, Milano 2003; G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in



Saggi

Da più parti si faceva notare che la nostra Costituzione, pur non prevedendo uno stato d'emergenza assimilabile a quello di altri ordinamenti costituzionali europei, conosce il fatto emergenziale in sé e individua nella guerra la più dirimente delle emergenze, se è vero che questa (e, si badi, solo questa, non già una generica, ancorché grave, emergenza) è in grado di giustificare l'alterazione massima ipotizzata e consentita dalla stessa Costituzione.

Allo stesso tempo, la Costituzione contempla pure uno strumento – il decreto-legge – che è senz'altro *extra ordinem*, poiché ideato per far fronte a «casi straordinari di necessità e urgenza» e poiché deroga al monopolio legislativo delle Camere di cui all'art. 70 Cost., ma che, in qualche misura, è anche ordinario, poiché si connota per la sua generalità, che lo rende attivabile in ragione di valutazioni di opportunità svolte dal Governo, non predeterminate nel contenuto, volta per volta scrutinate dal Parlamento in sede di conversione in legge. È proprio con riguardo alla decretazione d'urgenza che va, tuttavia, ricordata la risalente tendenza abusiva degli esecutivi italiani, specialmente in combinazione con l'uso (e, di nuovo, abuso) di altri strumenti messi a disposizione dalle regole (e dalle prassi) dei rapporti fra Parlamento e Governo, quali la questione di fiducia e il maxiemendamento, derivandone la sensibile alterazione dei rispettivi ruoli, se non un loro autentico ribaltamento⁴¹.

La ragione dell'emergenza, inoltre, ha anche alterato le regole sulla formazione del Governo: per due volte, nello scorso decennio, non si è fatto ricorso allo scioglimento anticipato delle Camere per impedimenti di natura emergenziale, d'ordine economico o sanitario, sostituendo i governi politici originati da accordi in grado di formare maggioranze politiche con tecnici plenipotenziari chiamati, fra l'altro, ad attuare in modo pedissequo certe normative e/o piani di derivazione europea.

«Rivista AIC», n. 2, 2015; G. DE MINICO, *Costituzione ed emergenza*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 2, 2018.

⁴¹ V., fra gli altri, T.E. FROSINI, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia*, il Mulino, Bologna 2019, p. 153 ss.



Saggi

Sempre nel periodo dell'acuzie dell'emergenza sanitaria, si scriveva: «Siamo di fronte a una lettura della realtà contemporanea quantomai attuale, che travalica i confini stessi della contemporaneità, diventando la cartina al tornasole per testare la crisi della politica e dei luoghi della decisione democratica, e che tende a consolidarsi in una prassi che si normalizza, trasformandosi dall'eccezionalità del fatto contingente all'ordinarietà di una transizione senza fine. In questo solco di progressiva normalizzazione della straordinarietà come paradigma dell'azione di governo che domina la politica contemporanea, la quale a gravi minacce (crisi economica globale, terrorismo, ora pandemie) risponde con misure eccezionali che tendono a divenire una condizione permanente dell'agire politico»⁴².

I tempi recenti sono, insomma, tempi sempre più emergenziali. In tale farsi costume dell'emergenza – che invece è di per sé semanticamente e concettualmente inopinata – l'assenza di un apposito armamentario costituzionale da attivare – e, perciò, da giustificare nei confronti del Parlamento, della Corte costituzionale, dell'opinione pubblica – ogni qual volta l'emergenza si manifesti, rende viepiù normale – e, dunque, accettabile – il costante appiglio alla decretazione d'urgenza. Cosicché, a fronte dell'alluvionico ricorso a poteri o strumenti *extra ordinem* da parte degli esecutivi, la costituzionalistica finisce per ridursi ad analizzare questi strumenti e a scrutinare quanto sia, volta per volta, proporzionato lo scostamento dal paradigma costituzionale, sovente limitandosi a un'analisi solo formale⁴³.

A tal proposito, è importante ricordare che il portato più avanzato del costituzionalismo occidentale coincide con quelle costituzioni che hanno rivoluzionato i regimi liberali, innervandoli di contenuto assiologico, del quale gli organi e le procedure – cioè le forme – della Costituzione sono semplici strumenti di invero. In secondo luogo, anche riguardando le richiamate dinamiche nella prospettiva solo formale, è necessario badare alla centralità della dimensione

⁴² Così M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in «Osservatorio AIC», n. 3, 2020, p. 147.

⁴³ A riscontrare la similitudine fra i due processi e a derivarne l'esigenza di una più articolata regolamentazione dell'emergenza, A. VEDASCHI, *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in «DPCE online», n. 2, 2020, p. 1453 ss.



rappresentativa della nostra forma di democrazia, specialmente perché viviamo in una fase storica in cui i regimi social-democratici nati nel secondo dopoguerra sono chiamati a fare i conti con pseudo-democrazie plebiscitarie, autoritarie, meramente elettorali, illiberali e, soprattutto, con i relativi bagliori interni di emulazione⁴⁴.

Il che è tanto più vero se l'*escalation* fra Nato e Federazione russa cui ha dato vita la guerra in Ucraina dovesse essere ulteriormente alimentata dall'acuirsi delle criticità con la Repubblica popolare cinese sul fronte dell'oriente estremo, ove la situazione di Taiwan diventa sempre più problematica⁴⁵.

La continua persistenza di conflittualità di questo tipo, come pure l'illusorietà della "fine della storia" in forza del dilagante binomio liberismo economico-liberalismo giuridico, richiama un altro notissimo paradigma schmittiano: il "concetto del politico", che conferisce unità politica allo Stato e ne definisce, perciò, la sovranità nella misura in cui origina dal raggruppamento amico-nemico, vale a dire dalla concreta possibilità – ancorché ferma al solo stato potenziale – di individuare il nemico (*hostis*, non *inimicus*), in quanto portatore di alterità tali da poterne programmare l'eliminazione fisica. Scrive Schmitt: «Se è vero che oggi le guerre non sono più così numerose e frequenti come un tempo, è anche vero che la loro devastante, totalizzante virulenza è aumentata in misura inversamente proporzionale – se non di più – alla diminuzione della loro quantità e frequenza [...]. Solo nella lotta reale si palesa la conseguenza estrema del raggruppamento politico amico-nemico. È da questa possibilità, la più estrema di tutte, che la vita

⁴⁴ Di ciò che è efficace cartina di tornasole il dibattito che (è facile prevedere) a breve imperverserà in Italia sulla monocratizzazione leaderistica della forma di governo.

⁴⁵ Nuovamente significativa, in questo senso, la posizione assunta all'esito del vertice Nato di Vilnius, nel cui comunicato si legge: «The deepening strategic partnership between the PRC and Russia and their mutually reinforcing attempts to undercut the rules-based international order run counter to our values and interests» (punto 25). A tal proposito, si è osservata la rilevanza della presenza al vertice di Giappone, Australia, Nuova Zelanda e Sud Corea, cioè i membri del c.d. QUAD (*Quadrilateral Security Dialogue*) e del ragguardevole spazio dedicato alla situazione geopolitica nell'indopacifico e al rapporto con la Repubblica popolare. Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Lettera da Vilnius. Una NATO globale*, in *Fuoricollana.it*, 2 agosto 2023.



degli uomini trae la sua tensione specificamente politica»⁴⁶. E ancora: «finché esisterà uno Stato vi sarà sulla terra sempre una pluralità di Stati, ovvero non potrà esistere uno “Stato” mondiale capace di comprendere tutta la terra e tutta l’umanità»⁴⁷. Ragion per cui, «La Società delle Nazioni di Ginevra non elimina la possibilità delle guerre, esattamente come non elimina gli Stati. Essa anzi introduce nuove possibilità di guerra, autorizza guerre, stimola guerra di coalizione ed elimina piuttosto tutta una serie di ostacoli alla guerra legittimando determinate guerre particolari [...] non si tratta di una lega, ma di una specie di alleanza»⁴⁸.

Il concetto del politico schmittiano sembra a chi scrive un utile paradigma per analizzare tanto le dinamiche di forza interne a ciascuno Stato, quanto quelle esterne che mettono in confronto/scontro fra loro gli Stati. In altre parole, un paradigma efficace per decodificare gli aspetti formali, rispettivamente, del diritto costituzionale e di quello internazionale. Senza volersi addentrare in complessi inquadramenti teorici, si tratta di un paradigma che sembra utile, in questa sede, a dare una lettura della vicenda bellica nel suo complesso e del sostegno dei gabinetti Draghi e Meloni all’Ucraina sceverata dalla dimensione morale, la quale, del resto, si muove lungo una dicotomia diversa da quella propriamente (e schmittianamente) politica.

Del resto, il comportamento dell’Italia sul piano delle missioni militari internazionali, dagli anni ’90 in poi, si è mosso in modo vieppiù allineato rispetto alle scelte del Paese guida della Nato, anche quando quest’ultimo ha interpretato in modo massimamente estensivo il “suo” ruolo di polizia internazionale ed elaborato la dottrina della legittima difesa preventiva. Del che l’apice è stata la guerra al terrorismo, per sua natura travalicante i confini di riconoscibilità in uno o più Stati, e che, nondimeno, è stato combattuto proprio con l’immedesimazione del fenomeno terrorista in specifici Stati, perciò qualificati come “Stati-canaglia”.

⁴⁶ C. SCHMITT, *Il concetto del politico* (prima edizione 1927), in ID., *Stato, grande spazio, nomos*, cit., p. 43.

⁴⁷ Ivi, pp. 56-57.

⁴⁸ Ivi, pp. 58-59.



Saggi

La riapertura di un conflitto armato sul suolo (quasi) europeo, insomma, pare aver ribadito l'esigenza per i gabinetti italiani chiamati a fronteggiarlo (Draghi, ma soprattutto Meloni) di ribadire con una certa fermezza la collocazione del nostro Paese nello scenario internazionale. Un'esigenza comprensibile, che, però, ha a che fare con le turbolenze dell'assetto delle relazioni internazionali e, in particolare, con la resistenza occidentale ai tentativi di ri-articolazione multipolare dell'assetto geopolitico che, con diverse forme e intensità, provengono da oriente. Un'esigenza, insomma, che sembra avere a che fare con la declinazione contemporanea dell'eterna dicotomia politica amico-nemico, più che con l'esigenza di perseguire una pace cosmopolitica e perpetua.

Il che potrebbe forse spiegare perché il sostegno italiano all'Ucraina è un sostegno esteticamente bellico, che avviene prevalentemente tramite la cessione di armamenti, e non tramite il continuo e serrato sforzo diplomatico verso il cessate il fuoco.