



15 LUGLIO 2026

La “Ragion di Stato” e la Costituzione
italiana. Riflessioni sulla compatibilità
costituzionale del “fine che giustifica i
mezzi” nella difesa bellica della
Repubblica

di Nicoletta Castellano

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma

La “Ragion di Stato” e la Costituzione italiana. Riflessioni sulla compatibilità costituzionale del “fine che giustifica i mezzi” nella difesa bellica della Repubblica*

di Nicoletta Castellano

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il presente contributo mira a indagare il nesso tra la nozione di guerra difensiva (art. 11 Cost.), il concetto politico di Ragion di Stato e quello giuridico di segreto di Stato mediante l'analisi dei contributi storico-politici sul punto (primo fra tutti, l'opera di Giovanni Botero), i casi bellici attualmente in atto e la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sul segreto di Stato, resa nell'ambito della propria competenza in materia di conflitto di attribuzione sull'apposizione del segreto di Stato.

Title: “Reason of State” and the Italian Constitution. Reflections on the constitutional compatibility of the principle that “the end justifies the means” in the Republic’s defence in times of war

Abstract [En]: This article seeks to examine the relationship between the notion of defensive war under Article 11 of the Italian Constitution, the political concept of *Reason of State*, and the legal concept of *State secrecy*. To this end, it analyses the relevant historical and political literature on the subject – most notably the work of Giovanni Botero – as well as ongoing armed conflicts and the jurisprudence of the Italian Constitutional Court on State secrecy. Particular attention is devoted to the Court’s decisions rendered in the exercise of its jurisdiction over conflicts concerning the allocation of constitutional powers arising from the invocation of State secrecy.

Parole chiave: Ragion di Stato, segreto di Stato, guerra, difesa, Costituzione

Keywords: Reason of State, State secrecy, war, defense, Constitution

Sommario: 1. Introduzione. 2. La *Staatsräson* nella storia della letteratura politico-giuridica: un quadro ricostruttivo. 3. Il rapporto con l’art. 11 Cost. e il principio pacifista o di non-neutralità. 3.1. Spunti tratti dal decreto-legge 14/2022 e la questione russo-ucraina... 4. ... (*segue*) Rilievi critici sul segreto di Stato, nonché del ruolo della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione per l’opponibilità del segreto. 4.1. Casi pratici di attività della Corte costituzionale sul punto. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Coniugare una categoria propria della storia e della filosofia politica quale la ragion di Stato con il diritto – in particolar modo, costituzionale – non è certo cosa agevole¹; cionondimeno, è opportuno considerare come queste tre aree delle scienze sociali non siano affatto disgiunte, adottando quest’ultima quale prospettiva di riferimento. Si può dire, invero, che le stesse siano strettamente connesse, se non proprio

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Si tenterà comunque di dar conto delle problematiche sottese a tali intricate questioni legando i concetti di Ragion di stato, guerra (e conseguente eversione dell’ordine costituzionalmente definito dall’art. 11 Cost.) e secretazione di atti politici.

compenetrantisi. Se è vero che la dottrina pura del diritto e il normativismo kelseniano² sono nati per escludere i condizionamenti storico-sociali dalle categorie giuridiche, si potrebbe azzardare che tale teoria sia in parte superata: si pensi alla celebre voce “Governo (forme di)” redatta da Leopoldo Elia sull’Enciclopedia del diritto nel 1970³. Il fine giurista riteneva appunto – sinteticamente – che i partiti politici e conseguentemente la forma di governo non potessero essere concettualmente ed assiologicamente disgiunti da una considerazione concreta, storica e politica della società civile ed elettorale⁴. Di avviso più scettico è invece Massimo Luciani⁵: nel 2010 la voce “Governo (forme di)” venne aggiornata; e così la nozione che della forma di governo veniva fornita. L’attuale Giudice quirinalizio reputava essenziale disgiungere la tecnicità del diritto dalla storicità del socialmente rilevante. Ovviamente, la nostra attenzione non si sofferma né sui partiti politici, né sulle forme di governo: tuttavia, questo esempio è suggestivo e significativo per comprendere quanto gli stessi giuristi, in particolar modo i costituzionalisti, siano scissi nella ricerca di un significato univoco delle categorie del giuridico⁶. In questa sede non rileva la scelta tra storicismo e normativismo puro: si può piuttosto affermare che si tenterà di dare una lettura costituzionalmente orientata di una categoria che, *prima facie*, di giuridico (o costituzionale) non ha alcunché. Anzi, sono più colorite le voci di coloro che reputano la “ragion di Stato” come qualcosa di *antigiuridico*⁷.

² Quantomeno il primo Kelsen, in quanto nella seconda fase della propria attività scientifica, il giurista ceco fu costretto (dall’evoluzione stessa della propria produzione giuridica) ad accettare la sussistenza del contrasto e della contaminazione di politica e diritto.

³ L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, Enc. Dir., Giuffrè, Milano, 1970, XIX, pp. 638 ss.

⁴ La critica alla razionalizzazione della forma di governo trae le mosse, nella riflessione di Leopoldo Elia, da una necessità, quantomeno formale, di agire sul punto con una riforma costituzionale (il riferimento è all’ordine del giorno Perassi, con cui veniva scelto il parlamentarismo in luogo di ogni forma di presidenzialismo) legittimata ai sensi dell’art. 138 Cost. In particolar modo, «esso non fu attuato nelle deliberazioni successive dei costituenti e in secondo luogo perché la sua stessa esistenza poteva significare una sorta di invito ad attuarlo a mezzo di revisione costituzionale intrapresa in una delle legislature repubblicane. Invito o sollecitazione sicuramente non raccolta, malgrado che la discussione sulla forma di governo sia proseguita dagli anni Settanta fino ai nostri giorni. Certo, in astratto si potrebbe pensare che la non attuazione in sede di Assemblea costituente significasse un ripensamento in senso negativo, tanto più che l’ordine del giorno Perassi era stato approvato nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, incaricata di proporre un progetto di nuova Costituzione; e dunque né dalla Commissione plenaria né dall’Assemblea. Tuttavia, che non si potesse parlare di un successivo rifiuto è dimostrato dal fatto che a partire dalla prima legislatura repubblicana (1948-1953) si ricercarono misure e mezzi che potessero per altra via realizzare le finalità di quell’ordine del giorno (stabilità e operatività del governo)» (cfr. L. ELIA, *La forma di governo*, in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 65-78). La critica prosegue anche sulla tendenza alla personalizzazione dei partiti politici e all’identificazione dello stesso nel *leader*.

⁵ M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, Enc. Dir. – Annali III, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 538 ss.

⁶ Fra le voci non concordi con una scissione di politica, storia e diritto v’è G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010, per cui il conflitto storico e politico informano la democrazia: pensare di disgiungere queste due categorie dalla sfera del giuridicamente rilevante sarebbe dannoso.

⁷ Questo in quanto i meccanismi di tutela della *salus rei publicae* non dovrebbero sfuggire ai metodi di controllo sull’operato del Governo che il nostro sistema parlamentare predispone (un esempio è fornito dall’istituzione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, il cui acronimo, COPASIR, verrà utilizzato per brevità nel corso della trattazione).

Pare opportuno, tuttavia, esplorare tutti i lidi a cui la nostra riflessione conduce, senza dimenticare che non si ha la pretesa di fornire un responso univoco, quanto piuttosto di arare una via che, per l'estrema delicatezza che la connota, non è stata percorsa, ossia l'analisi giuridica del politicamente rilevante concetto della ragion di Stato.

2. La *Staatsräson* nella storia della letteratura politico-giuridica: un quadro ricostruttivo

La mente del giurista, quando si discorre di ragion di stato, non può che approdare ad un'opera omonima del 1589, "Della ragion di Stato" del gesuita Giovanni Botero.

Seppur si tratti di un'opera di filosofia politica, occorre giungere a valutarne l'attualità giuridica nei giorni contemporanei. L'opera in questione è un vero e proprio trattato di guerra: tramite una ricostruzione storica dei tempi più o meno antichi, Botero giunge alla qualificazione e all'enunciazione di consigli di cui il principe può fruire nell'amministrazione dell'attività bellica.

Inserendosi nel solco del tacitismo⁸ e del machiavellismo, che, seppur correnti parzialmente diversificate, condividevano comunque lo studio dell'attività della "cosa pubblica", innanzitutto lo Stato è definito come un dominio⁹ e la ragion di Stato è la sua fondazione, la sua conservazione e il suo ampliamento.

Tuttavia, è opportuno razionalizzare la nostra riflessione nella parte in cui si evince, dallo studio enciclopedico e letterale dell'opera in questione, che in realtà Botero fu senz'altro il primo a dedicare un saggio al tema, ma non il primo autore a citare questa definizione. Assumendo quale spartiacque proprio l'opera in commento (1589), prima di questa data la nozione di ragion di Stato era declinata perlopiù al plurale ed è da riferire ad un celebre saggio di Francesco Guicciardini, il *Dialogo del reggimento di Firenze* del 1525¹⁰, in cui l'Autore si riferiva all'attacco fiorentino contro la Repubblica pisana come un evento che si poneva in contrasto con la morale cristiana: la scelta fatta dagli ottimati fiorentini era piuttosto da riferire alla «ragione e all'uso degli Stati». Dipoi, fu Giovanni della Casa a proporre una rivisitazione del concetto, contrapponendo lo *ius civile* allo *ius rei publicae*¹¹, intendendo affermare che gli episodi bellici non si ponevano solo al di là della morale cristiana, ma anche dell'etica umana. Una prima contrapposizione,

⁸ Si intende con questo lemma una corrente filosofica e letteraria generatasi durante la Controriforma che si poneva in contrasto con le ideologie della Chiesa cattolica e che nascondeva le proprie critiche alla stessa mutuando le opere di Publio Cornelio Tacito. In particolar modo, però, v'è da dire che, seppur ispirato dalla cultura tacitiana, Machiavelli riteneva opportuno che il principe fosse autoritario, di impronta monarchica; al contrario, Tacito era un repubblicano che sosteneva la centralità dell'istituzione senatoria. Il termine, comunque, è stato coniato da G. TOFFANIN, *Machiavelli e il Tacitismo: la politica storica al tempo della Controriforma*, Napoli, Guida, 1972.

⁹ «Stato è un dominio fermo sopra popoli e Ragione di Stato è notizia di mezzi atti a fondare, conservare ed ampliare un dominio così fatto». Questa è la nozione che il gesuita Giovanni Botero conferisce al nucleo della propria opera nella prima pagina del trattato *Della Ragione di Stato* (G. BOTERO, *Della ragion di Stato*, Venetia, Giolitti, 1589, edizione a cura di L. Firpo, Torino, 1948, libro I, p. 58).

¹⁰ F. GUICCIARDINI, *Dialogo del reggimento di Firenze (1521-1525)*, in G.M. Anselmi, C. Varotti (a cura di), Torino, 1994.

¹¹ Con queste nozioni si intende distinguere il diritto civile (o privato, dei singoli individui) dal diritto pubblico, che studia invece i rapporti giuridici tra Stato e individuo.

dunque, tra diritto naturale e necessità dello Stato, tra morale e politica. Poi, arrivò la voce di Botero. Il fine, nell'opera in esame, sembra giustificare i mezzi, per riprendere un'espressione attribuita erroneamente a Niccolò Machiavelli¹², ma entrata comunque nel lessico comune: il breviario dell'economia di guerra è efficace, seppur incompatibile con l'attuale struttura dei conflitti bellici¹³ e – “scoglio” non meno rilevante – con le Costituzioni del secondo dopoguerra¹⁴. Questo per più ordini di motivi: innanzitutto, poiché le Costituzioni occidentali attualmente vigenti prevedono l'ammissibilità della sola guerra difensiva, in quanto costruite su un'esperienza collettiva reduce da due conflitti che avevano lacerato la popolazione occidentale (e non solo). Dipoi, ma non meno importante, è opportuno valutare il fatto che, quantomeno la Carta italiana del 1948 esprime il principio solidaristico¹⁵ e di non discriminazione¹⁶: le guerre, nella maggioranza dei casi, scaturiscono dalla percezione che un popolo sia naturalmente preordinato e sovraordinato ad un altro, ledendone la sovranità intrinseca. Se è vero che la sovranità può essere scissa in esterna (come indipendenza) e interna (come capacità dello Stato di reggere sé stesso) e il conflitto è qualcosa di inevitabile, insito nella parte più carnale delle pulsioni umane, è importante che esso si espliciti nei termini costituzionalmente legittimi del rispetto della pace e della giustizia tra le Nazioni.

Sicuramente, ciò che emerge dagli scritti di Botero è una sostanziale inclinazione dei popoli a sottomettersi ai principi qualora questi sappiano fruire dell'arte della prudenza (politicamente intesa), riportando ampi esempi a proposito, afferenti ai periodi di storia classica. Questo, in quanto il principe deve guidare l'attività politica della cosa pubblica rimettendosi alla prudenza e alla sapienza, conferendo quindi alla nozione di ragion di Stato una connotazione coscienziosa (*rectius*: afferente alla sfera della coscienza). In questo solco si inseriscono i c.d. tacitisti, appunto, ossia quei critici di Machiavelli che mascherarono il proprio disappunto verso le teorie de *Il principe* sotto gli scritti di Publio Cornelio Tacito, che cercarono di contemperare la politica con la morale.

¹² Si è detto che è stata erroneamente attribuita a Machiavelli in quanto ne *Il principe* la stessa massima non risulta affatto.

¹³ Nonostante la seconda parte del Novecento sia stata caratterizzata dall'introduzione delle costituzioni rigide e postulanti il principio di non-belligeranza, essa è stata caratterizzata dallo sviluppo della Guerra fredda; la “cortina di ferro” riuscì a creare una polarizzazione di forze politiche internazionali tra democratici e socialisti che vide le potenze contrapposte impegnate in un conflitto di attesa e tacitamente velate minacce. In ogni caso, non si può ignorare come gli ultimi anni del secolo scorso siano stati caratterizzati da guerre fortemente asimmetriche e da guerre di “difesa preventiva” secondo il meccanismo elaborato soprattutto da Bush padre e Bush figlio.

¹⁴ M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010, pp. 37 ss.

¹⁵ Art. 2 Cost.; C. DE FIORES, “*L'Italia ripudia la guerra?*”, Roma, 2002, p. 18.

¹⁶ Art. 3 Cost.

3. Il rapporto con l'art. 11 Cost. e il principio pacifista o di non-ingerenza

Tuttavia, è opportuno fare un passo in avanti consistentemente orientato da una consapevolezza di fondo: anche le guerre sono cambiate in età contemporanea. E devono fare i conti con le costituzioni novecentesche, che tendenzialmente le ripudiano¹⁷.

Le Costituzioni occidentali sono così orientate, e non solo. Anche la Costituzione del Giappone¹⁸, il Paese più occidentalizzato dell'Asia, ripudia l'attività bellica, anzi bandisce proprio l'istituzione dell'ordine militare, con memoria inevitabile alle disastrose vicende della Seconda Guerra Mondiale. Tuttavia, attualmente il diritto costituzionale giapponese si è imposto all'attenzione dei costituzionalisti occidentali in quanto l'attuale Governo¹⁹ ha ottenuto una fiducia parlamentare – in termini di maggioranza – tale da poter proporre una revisione costituzionale dell'art. 9 (ed è ciò che intende fare) e veder promuoverla agevolmente. La polarizzazione delle maggioranze parlamentari, probabilmente, in Giappone si è posta su una nuova scia, ossia quella di rivedere il nucleo duro del testo fondamentale.

Nel nostro ordinamento, questa ipotesi sarebbe molto ardua da realizzare in quanto la polarizzazione delle maggioranze è stata ondivaga nella storia della Repubblica. Difatti, l'instabilità governativa tutta italiana impedirebbe probabilmente una riforma costituzionale *in peius* dell'art. 11 Cost.; vi sono poi altri due elementi (questi *de iure*) a presidio del principio pacifista: l'enucleazione dell'art. 11 Cost. nei principi

¹⁷ Il «ripudio» della guerra come strumento offensivo è stato appositamente scelto in sede di Assemblea costituente per dare una doppia connotazione alla scelta in sé: innanzitutto, si procede – con questa dizione – al rifiuto della guerra; tuttavia, si va anche oltre: l'attività bellica offensiva viene condannata moralmente e non solo giuridicamente. Vennero respinte, in ogni caso, tendenze (in Assemblea) a riferirsi all'imperialismo offensivo che aveva connotato i primi quaranta anni del Secolo breve, che avevano visto lo sviluppo di ben due guerre globali. L'artefice principale della struttura attuale dell'art. 11 Cost. fu Ruini (sed. pom. 24 marzo 1947, A.C., I, pp. 609). Numerose furono le proposte ancor più pacifiste, tra cui quella di Cairo che propose, sulla falsariga dell'art. 9 della Costituzione giapponese, di ricreare un apparato militare. In ogni caso, per una ricostruzione, v. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I (artt. 1-54), in A. Celotto, R. Bifulco, M. Olivetti (a cura di), 2006, UTET, pp. 263 ss.; v. anche M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955.

¹⁸ La Costituzione giapponese del 1946 viene ritenuta «eterodiretta» dallo stesso popolo nipponico, in quanto fortemente voluta (*rectius*: imposta) dalle forze politiche alleate (statunitensi) a seguito delle tristi vicende postbelliche. In particolar modo, se tutte le Carte occidentali hanno rifiutato il principio della guerra offensiva, sposando la tesi soltanto difensiva, l'art. 9 della Costituzione nipponica vieta totalmente la ricostituzione di un esercito, principio esaltato certamente dall'art. 11, che dispone il godimento incondizionato da parte del popolo giapponese dei diritti fondamentali dell'uomo. In particolar modo, la maggioranza politica giapponese è stata pressoché sempre polarizzata attorno al Partito liberal-democratico, di stampo conservatore, che ha fatto della critica dell'americanità della Costituzione il proprio vessillo politico principale: soprattutto, venivano criticate già nel primo decennio del Nuovo Millennio le procedure particolarmente aggravate nella revisione costituzionale (art. 96: la Dieta deve approvare la riforma a maggioranza di due terzi con successiva ratifica della revisione con referendum popolare). Per un'analisi approfondita del tema, cfr. G. F. COLOMBO, S. DONATI, *La proposta di riforma della Costituzione giapponese. Tentazioni nazionalistiche o ricerca dell'identità?*, in DPCE online, n. 4/2017, pp. 831 ss.

¹⁹ Guidato da Sanae Takaichi del Partito liberal-democratico. In particolare, in Parlamento è stata raggiunta la maggioranza dei due terzi dei seggi (352 considerando anche i seggi ottenuti dal partito di coalizione), tali da permettere una revisione costituzionale agevole, che è stata peraltro già preannunciata dal Capo del Governo in tema di «riarmo» del Paese.

fondamentali della Costituzione (i primi dodici articoli) e, con ogni probabilità, l'inserimento del principio di non-belligeranza tra i principi supremi dell'ordinamento *ex* sentenza n. 1146/1988.

La chiusura ad una revisione peggiorativa dell'art. 11 sarebbe quindi sia esplicita (da riferire all'art. 139 Cost.)²⁰, che implicita: si può forse asserire che un'eventuale riforma costituzionale sarebbe bloccata da quello che sia in dottrina, sia in giurisprudenza viene definito come "limite implicito"²¹.

Date per buone queste premesse, solo il colpo di Stato potrebbe sovvertire la Costituzione secondo una svolta non pacifista.

Lo Statuto albertino (flessibile, si badi bene) non prevedeva alcunché sull'ipotesi di una guerra²², lasciando aperto l'interrogativo di come avrebbe agito il Regno d'Italia: *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*. Certo, erano tempi nettamente diversi; la Costituzione repubblicana ha invece evitato incomprensioni eventuali e future sancendo il principio della non belligeranza, se non difensiva²³.

Tanto premesso, non è il principio stesso della guerra solo difensiva un'esplicazione del concetto di Ragion di stato? Se è vero che, secondo Giovanni Botero, la fondazione e l'ampliamento dello Stato sono afferenti alla concezione della Ragion di stato, non lo è anche la *conservazione* dello stesso? Non si può non rimanere col dubbio che un elemento che da molti esponenti della dottrina viene dichiarato come apertamente estraneo al concetto stesso di diritto²⁴, sia in realtà la fondazione stessa della necessità di

²⁰ La scelta della forma repubblicana in sede di referendum istituzionale ha difatti consentito all'Assemblea costituente di formarsi: probabilmente, solo instaurando un regime repubblicano si è potuti giungere all'enucleazione dell'art. 11 Cost.; se si fosse scelta la monarchia, le cose sarebbero andate diversamente e vi è buona probabilità di pensare che il tema bellico sarebbe stato trattato in modo differente. Con la scelta della repubblica, invece, il popolo italiano (anche femminile, essendo stata la prima consultazione elettorale aperta anche al voto delle donne) ha assunto la specifica direzione di recidere i legami con un regime salico che era stato – forse per incapacità, forse per opportunità – fortemente complice rispetto all'instaurazione dell'autoritarismo fascista.

²¹ Punto 2.1 del "Considerato in diritto", sent. 1146/1988, Corte cost.

²² L'unico articolo in cui la stessa è citata l'art. 5, in cui si sancisce che dichiarare la guerra è prerogativa del Re.

²³ Seppur ottimi i presupposti dei Costituenti, intenzionati realmente a consegnare alla popolazione italiana una Costituzione pacifista, non si può non fare i conti con il fatto che «la pace non è mai un'acquisizione definitiva della storia umana; e lo stesso può sicuramente dirsi per la democrazia. Le nostre costituzioni, e con esse gli «articoli pacifisti», continuano a custodire questi beni nelle più diverse contingenze, e servono a perseguire i principi in cui si traducono anche alla luce di sopraggiunti mutamenti geopolitici e sociali. Comunque, è una partita sempre aperta», su cui cfr. C. PINELLI *Recensione a Mario G. Losano, Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Max Planck Institute for European Legal History, 2020, in *Diritto pubblico*, fasc. 1/2021, p. 366.

²⁴ A ragion veduta, l'approccio adottato in questo saggio tende ad identificare la ragion di stato nelle ragioni politiche che conducono alla segretezza di atti del Governo a tutela della sicurezza e della difesa dello Stato; pertanto, sembrano da rigettare le tesi normativistiche che vorrebbero una completa scissione tra i due elementi. In questo caso, infatti la disciplina del segreto di stato è regolata peraltro da una legge ordinaria, la n. 124/2007, quantomai discussa in quanto realizzata proprio in un momento storico in cui la Corte costituzionale si trovava investita dei conflitti di attribuzione sul caso Abu Omar.

preservare lo Stato in caso di attacco bellico. Elementi a sostegno di suddetta tesi si rinvencono nel testo della Costituzione in più articoli: tra tutti, l'art. 52²⁵ e l'art. 54²⁶, seppur in misura minore.

In ogni caso, v'è da dire che si profilano dubbi di opportunità politica (e anche costituzionale) sull'invio di munizioni e contingenti bellici anche nell'ambito di guerre che siano già in corso tra Paesi esteri, presumibilmente per il rischio di *escalation* che potrebbero determinare un coinvolgimento diretto dell'Italia. In realtà, questo è proprio il fulcro della vicenda che qui si tratta: nel prossimo paragrafo saranno passati in rassegna quegli atti dell'Esecutivo equiparati alla legge (decreti-legge) che più Governi italiani (Draghi prima, Meloni poi), nella scorsa e nell'attuale legislatura, hanno varato per la fornitura di aiuti bellici all'Ucraina²⁷. Non è trascurabile l'impatto che il conferimento di armi a scopo seppur difensivo ad uno Stato aggredito può determinare nel mantenimento in equilibrio delle dinamiche internazionali (si potrebbe dire globali). Nelle guerre attualmente in corso (quella russo-ucraina, quella israelo-palestinese) v'è stata e v'è senz'altro la tendenza delle potenze mondiali a cercare una risoluzione diplomatica della controversia (non si può dire lo stesso per la neonata guerra in Iran, che ha visto l'uccisione di Khamenei in data 28 febbraio 2026) istituendo addirittura organi prima d'ora inesistenti (si veda il caso del *Board of Peace* voluto da Donald Trump)²⁸; tuttavia si deve rilevare anche una tendenza delle varie superpotenze ad agire *softly*, senza schierare apertamente i propri eserciti nelle zone di belligeranza attiva. Si tratta di un atteggiamento in negativo, volto quanto più a salvaguardare il salvabile e la popolazione civile. Tuttavia, chiudendo il cerchio di quest'ultima riflessione, non si può non rilevare quanto, pur non fornendo

²⁵ J. LUTHER, *Art. 52 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, vol. I, artt. 1-54, UTET, 2006, pp. 1030-1056; G. DI COSIMO, *Art. 52 Cost.*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di) (ried. Di V. Crisafulli, L. Paladin), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., 2008, pp. 527-530; M. BERTOLISSI, *Art. 52 Cost.*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, 1990; C. DE FIORES, *Art. 52 Cost.*, in C. F. Ferrajoli, A. Gentilini, V. G. F. Marcenò, G. U. Rescigno (a cura di), *La Costituzione inattuata*, Giuffrè, Milano, 2026, pp. 537-544.

²⁶ G. M. SALERNO, *Art. 54 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario...*, cit., pp. 1075-1092; L. A. MAZZAROLLI, *Art. 54 Cost.*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve...*, cit., pp. 542-547; R. TOSI, *Art. 54 Cost.*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve...*, cit., pp. 353-356; G. M. SALERNO, *Art. 54 Cost.*, in C. F. Ferrajoli, A. Gentilini, V. G. F. Marcenò, G. U. Rescigno (a cura di), *La Costituzione inattuata*, cit., pp. 553-562.

²⁷ M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in Osservatorio AIC, n. 3/2022; G. CAVAGGION, *Guerra in Ucraina e lettura "costituzionalmente orientata" del principio pacifista*, in NAD – Nuovi autoritarismi e democrazia, vol. 7, n. 2, 2025, pp. 212 ss.

²⁸ L'istituzione di tale organismo di cooperazione, *ad hoc* (almeno formalmente) per la risoluzione diplomatica della controversia israelo-palestinese, non desta perplessità in merito alle finalità perseguite, ma al *quomodo*. Vi sono infatti articoli dell'atto costitutivo del *Board* che fanno esplicito riferimento ad un'onnipotenza del *Chairman* (il Presidente), l'autoproclamatosi tale Presidente degli Stati Uniti d'America, Donald Trump, che può invitare deliberatamente gli Stati a far parte del Comitato esecutivo e che può istituire e sciogliere altrettanto deliberatamente gli organi direzionali. Ciò che è stato contestato di questo Comitato di superpotenze mondiali non è – come detto – la finalità, pur sempre di diplomazia. In particolare, l'Italia non potrebbe presumibilmente partecipare (se non come osservatore, come ha dichiarato la stessa Presidente del Consiglio Giorgia Meloni) sotto pena di violare l'art. 11 Cost., secondo alinea: la cessione di sovranità consentita dalla Carta fondamentale dev'essere accompagnata dalla reciprocità di tutti gli Stati contraenti: in questo specifico caso, gli USA non cederebbero alcuna porzione di sovranità, che anzi sarebbe notevolmente avvantaggiata autoreferenzialmente dato che Trump è in potere di fare e disfare le cose a proprio piacimento. Tuttavia, al momento – per valutare l'impatto costituzionale che tale organismo potrebbe avere sulla cosa pubblica e internazionale – ci si può basare esclusivamente su congetture, in quanto la letteratura risulta sguarnita.

direttamente l'esercito, già fornire armi possa profilare una violazione dell'art. 11 Cost. In più, si nota – evidentemente – che la cessione di sovranità che il secondo alinea dell'art. 11 Cost. garantisce alle Nazioni Unite e l'adesione alla Carta atlantica determinino già una presa di posizione dell'Italia *contro* la guerra e, di conseguenza, *nella* guerra, seppur altrui. Pertanto, se la suddetta cessione determina un ripudio della guerra “nazionale” da parte dell'Italia, essa, in quanto appartenente a suddette organizzazioni internazionali, non può che essere schierata a favore della parte debole del conflitto, in questo caso l'Ucraina.

Oltre ai profili sulla segretezza che verranno trattati *infra*, già in questo caso si potrebbe ipotizzare un margine, in capo alla Corte costituzionale, per sanzionare l'illecito di illegittimità di suddetti decreti-legge (nn. 14/2022 e 201/2025); tuttavia, il fatto che nessun organismo preposto a sollevare il giudizio di costituzionalità abbia mosso la questione è dirimente e ci induce a riflettere sul valore dell'andamento della *salus rei publicae*, nientemeno che la ragion di Stato che qui ci occupa.

3.1. Spunti tratti dal decreto-legge 14/2022 e la questione russo-ucraina...

La nostra riflessione deve tenere a mente due presupposti fondamentali: la teoria e la pratica. La teoria si può comodamente rinvenire in un testo che per i costituzionalisti è pane quotidiano, ossia la Carta fondamentale del 1948, segnatamente all'art. 11, ed è ciò che verrà trattato in *incipit* al presente paragrafo, ma in parte è stato già detto poc'anzi.

L'art. 11 Cost. prevede l'ammissibilità costituzionale della sola guerra difensiva²⁹. Ora, si deve ritenere – *sic stante littera legis* – che questa regola valga solo per la Repubblica italiana; tuttavia, il caso russo-ucraino ha risvegliato le coscienze pragmatiche ponendo un interrogativo di fondo³⁰: che ruolo può avere l'Italia all'interno di un conflitto difensivo com'è quello per parte ucraina³¹? In fondo, nell'attuale dimensione globale (costellata da coacervi di organizzazioni internazionali a tutela della pace), è assai arduo individualizzare le situazioni e sgomberare il campo da coinvolgimenti inevitabili, che nascono

²⁹ G. CAVAGGION, *Guerra in Ucraina...*, *op. cit.*, pp. 213-215;

³⁰ Interrogativo a cui la dottrina ha tentato di dare risposta: «Invero, se letto alla luce degli altri principi fondamentali, l'articolo 11 Cost. sembra consentire (e, forse, addirittura pretendere) forme di sostegno in favore di Stati terzi che stiano subendo una guerra ingiusta (a prescindere dall'avallo delle organizzazioni internazionali), anche laddove ciò dovesse comportare la perdita di uno status di “neutralità” tra i belligeranti. Tali forme di sostegno, che non devono necessariamente (ma possono) assumere configurazione militare, si giustificano in forza dell'obbligo, per la Repubblica, di ripudiare attivamente la guerra di aggressione e conquista nei rapporti tra gli Stati, nella prospettiva della costruzione di un ordine mondiale fondato sulla pace e sulla giustizia tra le nazioni», G. CAVAGGION *Guerra in Ucraina...*, *op. cit.*, p. 233.

³¹ G. AZZARITI, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, in *Costituzionalismo.it*, n. 4/2022; F. RIGANO, *La guerra: profili di diritto costituzionale*, in AA.VV., *La guerra: profili di diritto internazionale e di diritto interno*, Editoriale Scientifica, 2002; M. AINIS, *L'invio di armi all'Ucraina è contrario alla Costituzione*, in *Il Fatto Quotidiano*, 6 aprile 2022; A. APOSTOLI, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, in *Costituzionalismo.it*, n. 4/2022.

principalmente per tutelare i diritti fondamentali delle popolazioni civili. La globalizzazione e l'appiattimento (se non l'eliminazione *tout court*) dei confini hanno determinato da un lato una maggiore libertà di circolazione (economica e sociale) da valutare positivamente, con una tendenza generale all'abbattimento delle barriere che i nazionalismi estremisti del primo quarantennio del secolo scorso avevano determinato (i tempi sono diversi per quanto concerne l'Unione sovietica, rimasta in piedi per più tempo rispetto al fascismo e al nazismo). Tuttavia, se è vero che la proliferazione dei mezzi e degli strumenti giuridici in capo alla popolazione globale si è semplificata, si può dire lo stesso per le problematiche internazionali. La neutralità pura non è più possibile in modo cieco, questo anche sulla base di un'applicazione analogica della teoria dei controlimiti: conferendo alla stessa un'interpretazione atipica, possiamo azzardare che il nucleo duro della Costituzione, i c.d. principi supremi, declinati nella forma dei diritti inviolabili dell'uomo (sia come singolo, sia socialmente) ed enucleati dalla giurisprudenza costituzionale nella miliare sentenza n. 1146/1988, costituisca proprio ciò che la cessione di sovranità alle organizzazioni internazionali e sovranazionali voglia tutelare. La nozione dei diritti sarebbe quindi equiparabile ad un Giano bifronte: se da un lato le organizzazioni internazionali (anche eurounitarie) non possono imporre *ex machina* l'applicazione di norme lesive dei principi supremi, sotto pena di essere sanzionate dalla Corte costituzionale stessa di illegittimità, dall'altro non si può non valutare che la nozione di diritto inviolabile stesso sia il cardine dei principi supremi, come tali da garantire. Quest'impostazione ci permette di uscire dal guado di un terreno così scivoloso come la legittimazione della guerra; tuttavia, la compatibilità e l'opportunità dello *ius ad bellum* è sempre incerta; è chiaro che, *in bello*, anche la guerra dev'essere costituzionalizzabile.

Per quanto concerne la lettera della Costituzione, è opportuno approcciare olisticamente alla lettura dell'art. 11³², in quanto solo in apparenza la prima parte discorrerebbe di belligeranza e la seconda, al contrario, di pace. Le due sezioni costituenti questa disposizione sono in realtà compenetranti, principalmente per ragioni storiche. V'è da dire che l'Italia era stata falciata dalla Seconda Guerra Mondiale ed era stata attraversata anche da una lunga e farraginoso guerra civile; pertanto, era pressoché ovvio che la scelta, in sede Costituente, sarebbe stata quella di accettare la cessione di una porzione di sovranità alle neonate Nazioni Unite, in modo tale da favorire e garantire la pace e la giustizia tra le Nazioni. Dunque, bisogna capire fino a che punto la sovranità statale venga lesa e se vi sia un'effettiva

³² Questa visione è pressoché pacifica in dottrina: lo ribadiscono le autorevoli fonti citate nelle precedenti note, tra cui Lorenza Carlassare, Marta Cartabia e Lorenzo Chieffi. Si sono ormai sopite le voci di coloro che volevano l'art. 11 Cost. come fonte programmatica: v'era addirittura chi, come Ballardore Pallieri, che riteneva che l'art. 11 Cost. fosse privo di contenuto giuridicamente rilevante (cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, XI edizione, Milano 1976, p. 493). Sullo scardinamento della tesi che divideva norme programmatiche e norme immediatamente precettive (asserendo la precettività di tutte le norme costituzionali) v. V. CRISAFULLI, *Efficacia delle norme costituzionali programmatiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 357 ss.; ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952.

perdita della sovranità ovvero un semplice “spostamento” della stessa, ossia un trasferimento verso le organizzazioni internazionali. In questo caso, la sovranità non verrebbe perduta, ma sarebbe semplicemente nelle mani di un altro Ente, di un altro organo, probabilmente in grado di reagire in modo anche più efficace rispetto alla possibilità che la stessa rimanga nelle mani di un singolo Stato.

È opportuno ricordare che l’art. 11, secondo periodo, funge poi da clausola aperta: non citando espressamente quali siano le organizzazioni internazionali a cui aderire, essa è stata funzionale anche a garantire l’adesione dell’Italia all’attuale Unione Europea, organo sovranazionale nato per ragioni solo di fondo attribuibili alle categorie della pace e della giustizia, in quanto le Comunità europee nacquero per uno scopo economico³³. Eppure, dopo Maastricht (1992) e Lisbona (2007), l’Unione europea ha cominciato a rivestire un ruolo sempre più politico e tendenzialmente federalista che non effettivamente economico-industriale; questo lo si deduce da una sostanziale adesione alle ragioni ucraine anche da parte delle istituzioni eurounitarie³⁴.

Eppure, la materia sull’uso internazionale della forza armata sembra essere ancora un ginepraio, poiché se è vero – com’è vero – che la pace non è neutralità, l’Italia di certo non sta professando un approccio del tutto neutrale, inviando armi all’Ucraina. V’è stata una scelta di campo ben precisa: difendere l’agredito, probabilmente – volendo trovare un appiglio costituzionalmente necessario – in virtù proprio di un’interpretazione analogica del secondo periodo dell’art. 11 Cost. (e dell’art. 2). Dal momento che l’Italia ripudia la guerra, non ripudia solo la propria, ma anche quella dei Paesi democratici esposti alle intemperie della belligeranza altrui.

La presa di posizione sul fronte russo-ucraino è stata ben più netta rispetto a quella (non) compiuta su quello israelo-palestinese: l’Italia non sta, ad oggi, inviando munizioni ad un Paese che non è stato riconosciuto a livello internazionale quale la Palestina. Gli aiuti umanitari sono stati gli unici ad essere stati spediti nella striscia di Gaza, in alcuni casi anche da organizzazioni non governative, come nel caso della *Global Sumud flotilla*; probabilmente, questo evento non è casuale. Questo in quanto l’Ucraina è uno

³³ Com’è noto, le Comunità europee (la Comunità economica europea, la Comunità europea del carbone e dell’acciaio e l’EURATOM, in materia di energia atomica) nacquero intorno agli anni ’50 del secolo scorso per razionalizzare e “comunitarizzare” le risorse economiche che il territorio continentale offriva ai vari Stati che erano stati, tra le altre cose, falciati dalle due guerre mondiali. Se da un lato lo scopo era quello di razionalizzazione economica e di industrializzazione comune del territorio europeo, *illo tempore* non era stata ancora afferrata l’idea di quanto l’unificazione sovranazionale dovesse essere, più che meramente economica, politica e valoriale. Sarà necessario attendere il 1992 (Trattato di Maastricht), il 1997 (Trattato di Amsterdam) e il 2007 (Trattato di Lisbona) per veder germinare in senso pratico le ideologie sovranazionali che letteralmente conseguono alla cessione di porzioni di sovranità ex artt. 10 e 11 Cost.: solo dopo questi atti giuridicamente vincolanti per gli Stati che avevano deciso di aderire alla CEE, si procederà ad un’unione politica e monetaria che effettivamente possa armonizzare e uniformare i Paesi europei, al punto tale da dare origine all’Unione Europea. Le idee di omogeneizzazione non si sono fermate qui: è sempre più palese l’intento di alcune parti politiche di dare origine ad un processo di piena federalizzazione dello “Stato europeo”, con la nascita, potenziale, degli Stati Uniti d’Europa.

³⁴ [Nota consultabile al presente link.](#)

Stato “legittimo”, mentre la Palestina non risulta essere tale. Il punto centrale, tuttavia, sembra un altro: in questo caso non è Israele lo Stato che ha attaccato, in quanto esso è stato colpito da un sanguinoso attacco terroristico da parte di Hamas. Nonostante Israele possa contare sul sostegno di Paesi sufficientemente muniti di supporto bellico (si vedano gli Stati Uniti d’America) e, soprattutto, di un proprio apparato di guerra notoriamente efficace, se si dovesse applicare pedissequamente quanto asserito poc’anzi sull’interpretazione analogica degli artt. 2 e 11 Cost., l’Italia dovrebbe ipoteticamente sostenere le ragioni ebraiche.

Ricapitolando, al di là della bontà delle scelte internazionali sull’attribuzione della sovranità allo Stato di Palestina e della catalizzazione della posizione dell’opinione pubblica, v’è da diversificare i due conflitti per questa ragione principale, quantomeno per quanto risulta dalla mobilitazione italiana, differente per le due guerre attualmente in corso.

L’Italia ha deciso di rendersi partecipe in questo contesto bellico (quello russo-ucraino) che sembra non avere fine (anzi, sembra acuirsi e peggiorare giorno dopo giorno) e lo ha fatto in più riprese durante le ultime due legislature, la XVIII (il cui ultimo governo era guidato da Mario Draghi) e la XIX, attualmente in vigore e caratterizzata da una particolare longevità dell’Esecutivo.

Ebbene, il decreto-legge n. 14/2022, controfirmato dal Presidente Draghi e dai Ministri Di Maio e Guerini, constatava la straordinaria necessità e urgenza delle contingenze belliche nel Donbass e prevedeva che l’Italia fornisse contingenti bellici all’Ucraina, in tutela del principio della guerra difensiva, schierandosi apertamente contro la barbarie perpetrata da Vladimir Putin nell’attacco al territorio ucraino. A ragion veduta, si dovrebbe anche dire – tuttavia – che, dopo l’annessione della Crimea al territorio russo (2014), i Governi ucraini sono stati sempre più intransigenti nel definire le radici europee del territorio aggredito, addirittura riformando la Costituzione nel 2019, inserendo una vera e propria potenziale *European clause*³⁵, con cui di fatto era sdoganata la volontà degli ucraini a voler entrare a far parte dell’Unione europea. In più, la tutela delle minoranze russofone (ormai marginalizzate in territorio ucraino) è stato il carburante che ha acceso il «neo-imperialismo» di Putin³⁶ nel dichiarare guerra a Volodymyr Zelenskyi.

Era infatti, secondo il decreto, compito della Repubblica sostenere il popolo attaccato e così sembra essere ancora adesso, in quanto la Camera dei deputati ha approvato la conversione del decreto-legge n. 201/2025 (A.C. 2754) con cui l’Italia si impegna nella cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti

³⁵ L. VENTURA, V. PUPO, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2022, pp. 18 ss.

³⁶ M. GALDI, *“Tra pace e guerra”: i principi fondamentali della Costituzione come valori di pacificazione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 2/2023, p. 82.

all'Ucraina³⁷. Peraltro, con non poche critiche da parte delle opposizioni, in quanto il Governo ha deciso di porre la questione di fiducia.

Sembra che quindi l'Italia abbia voluto estendere in via analogica un principio che vale per la Costituzione interna: dal momento che l'Ucraina è stata attaccata dalla Federazione russa e necessariamente deve difendersi sotto pena della cancellazione dall'atlante geografico, l'Italia, che accetta soltanto la guerra per fini difensivi, ha coscientemente deciso di schierarsi in favore dell'attaccato, della parte debole della belligeranza e lo ha fatto, a ragion veduta, per un'applicazione solidale dell'art. 2 e dell'art. 11³⁸.

L'art. 2 può essere richiamato in virtù della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (e non quindi solo del cittadino). Questa potrebbe essere una lettura giustificatrice anche dell'intervento dell'Italia nella guerra in Kosovo, apparentemente legittimata dai fini umanitari³⁹.

Se è vero che l'Italia è un Paese pacifista, sarebbe ragionevolmente accettabile prendere per buona questa lettura. Dunque, da ciò si evince che il principio pacifista non è un principio di neutralità.

Sembra che per la Repubblica difendere l'Ucraina sia "ragion di Stato", ragion per cui è stato apposto il segreto di Stato⁴⁰: è fatto notorio che il Copasir (presieduto ai tempi del Governo Draghi da Adolfo Urso) abbia inteso apporre la segretezza sui documenti relativi all'invio di aiuti bellici allo Stato ucraino, con non poche critiche da parte degli oppositori di questa scelta politica.

³⁷ E. DIODATO, *La guerra russo-ucraina e la politica estera e di difesa dell'Italia*, in *Rivista di politica: trimestrale di studi, analisi e commenti*, n. 2/2022, pp. 34 ss.

³⁸ G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale: The War persistence and Constitutional Law*, in *DPCE Online*, 63(SP1).

³⁹ La questione jugoslava è molto più complessa: per quanto il fine umanitario fosse quello di salvare il più possibile la popolazione civile, in ogni caso non v'è da dimenticare che le forze militari coinvolte in questa spedizione ebbero modo di bombardare la città di Belgrado, in Serbia, per ritorsione contro l'aggressione perpetrata contro la popolazione kosovara da Milosevic. Dunque, se è pur vero che le guerre per fini umanitari sono guerre difensive in quanto il rischio è la minaccia alla pace globale e la lesione di diritti e principi costituzionalmente garantiti nei Paesi che intervengono per fini umanitari, il tema divisivo resta quello della sovranità. Essa, infatti, ponendosi in una declinazione sia interiore che esteriore, viene senz'altro lesa con un'aggressione; tuttavia, è sembrato – passando in rassegna altri casi consegnati alla storia, quali il Vietnam, l'Iraq, l'Afghanistan – che molto spesso questi interventi umanitari fossero pretestuosi ad imporre sistemi politici e di governo a Paesi già dilaniati dalle guerre. Piuttosto che intervenire sul risanamento degli Stati aggrediti dall'interno, fornendo aiuti concreti per ristabilire i limiti della propria sovranità, gli Stati umanitariamente intervenuti hanno utilitaristicamente sfruttato la condizione di sostanziale debolezza dei territori attaccati per creare "zone franche" oltreoceano, avvertendo l'arbitraria legittimazione ad imporre i propri sistemi, seppur democratici (maggiormente democratici di quelli precedenti). Ora, si profila una domanda: v'è spazio per un relativismo costituzionale o è inevitabile che le maggiori potenze mondiali calchino la mano imponendo il proprio costituzionalismo? E soprattutto, quali sono le clausole costituzionali che legittimerebbero l'esportazione della democrazia? Su questo punto si possono leggere con interesse le parole di L. CARLASSARE, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2013, che, riprendendo le parole che l'On. Dossetti aveva proposto di inserire in Costituzione («Lo Stato consente, a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie all'organizzazione e alla difesa della pace») e quelle dell'On. Corsanego («quasi tutte le rovine che si sono verificate in questi ultimi tempi, sono dovute alla protervia con cui ogni Stato ha voluto sostenere in modo assoluto, senza limitazioni, la propria sovranità. Se si vuole veramente arrivare ad un lungo periodo di pace tra i popoli, bisogna invece che le Nazioni si assoggettino a norme internazionali che rappresentino veramente una sanzione»), che ritiene la sovranità elemento divisivo per il mantenimento della pace.

⁴⁰ T. F. GIUPPONI, voce *Segreto di stato (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, X, 2017, Giuffrè, Milano, pp. 856 ss.

Nel contesto di un'altra guerra che ci opprime da lontano e di cui si è appena accennato, quella israelo-palestinese, si era espresso l'allora Cancelliere tedesco Scholz⁴¹ che, nel giustificare il divieto delle manifestazioni pro-Palestina, aveva utilizzato l'espressione cinquecentesca della "ragion di Stato" per invitare il popolo tedesco a sostenere le ragioni ebraiche, ritenendo che l'attacco terroristico perpetrato da Hamas fosse non dissimile da quello nazional-socialista. Tuttavia, mutuare il significato di Ration di Stato da Botero (1589) sembra essere anacronistico, poiché è necessario parametrare la nuova *ars belli* a quella che poteva essere conosciuta in passato. La ragion di Stato sembra aver assunto nuovi caratteri: attualmente, non riguarda più la fondazione, il mantenimento e l'ampliamento di uno Stato, quanto piuttosto l'andare al di là dei limiti costituzionali in virtù di valori e principi che prescindono il giuridicamente rilevante. In questo caso, l'intervento del Cancelliere Scholz si inseriva in un solco ben diverso da quello arato dall'Italia in quanto, seppur Israele sia stato illegittimamente attaccato dal gruppo terroristico di Hamas, non si può dire che le vicende belliche perpetrate dallo Stato ebraico siano propriamente proporzionate all'attacco subito; è comprensibile di sicuro che il cancelliere tedesco intendesse riferirsi all'attacco subito (o almeno, è lecito pensarlo), tuttavia le parole di Scholz erano rivolte ad altrettanto legittime manifestazioni del pensiero da parte di coloro che si opponevano alle ragioni israeliane. In questo caso, la difesa per "Ration di stato" dello Stato d'Israele è trascesa nel divieto di manifestazione del pensiero in favore del popolo palestinese, che non necessariamente può significare un sostegno al gruppo terroristico che esecrabilmente ha violato la labile pace che con sforzo si tentava di mantenere da decenni nella striscia di Gaza. Questo, alla luce del costituzionalismo contemporaneo, sembra inaccettabile e pericoloso per l'esplicazione dei diritti fondamentali dei cittadini, in quanto limitare una libertà che essenzialmente discende dal principio dell'*Habeas corpus* e dal godimento del diritto all'integrità psico-fisica significa comprimere la Costituzione stessa.

Alla luce di quanto premesso, sembra che si possano conferire due diverse accezioni della Ration di stato: una prima, riferita alla difesa e alla mobilitazione con tutti i mezzi possibili per far sì che uno Stato non venga distrutto nella sua essenza sovrana; una seconda, afferente alla segretezza, che tuttavia può condurre l'opinione pubblica a ritenere che vi siano elementi di matrice politica da tenere latenti, lontani da sguardi indiscreti.

4. ... (segue) Rilievi critici sul segreto di Stato, nonché del ruolo della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione per l'opponibilità del segreto

A questo punto è d'uopo quantomeno tentare di cogliere il fulcro della connessione tra segreto di Stato e ragion di Stato. Il nesso tra i due concetti è sostanzialmente imperniato sull'idea, che qui si avanza, che

⁴¹ Testo consultabile sul sito [Ansa](https://www.ansa.it).

rendere latente una questione di politica estera e di difesa quale il coinvolgimento dell'Italia – seppur non diretto, vale a dire con la prestazione di forze umane sul campo – equivalga a mantenere in vita lo Stato stesso, a conservarlo. La “conservazione” della Repubblica starebbe in piedi sulla base di un'interpretazione estensiva del concetto di guerra difensiva di cui all'articolo 11 della Costituzione: dal momento che l'Italia ammette soltanto guerre di matrice difensiva, anche soccorrere un Paese estero ingiustamente attaccato equivale a difendere il concetto stesso di sovranità su cui si impernia la Costituzione del 1948. Seppur questa tesi faccia riferimento ad una nozione della gestione dei rapporti di forza tra Stati sicuramente obsoleta, in quanto è compito delle Nazioni post-belliche garantire la pace e la giustizia tra Stati (*in primis*, mediante l'adesione all'Organizzazione delle Nazioni Unite e all'Unione europea), la realtà, la triste realtà odierna, dimostra quanto la guerra e il conflitto armato siano ancora strumenti nelle mani dei popoli (in particolare, dei governanti dei popoli). Pertanto, l'intangibilità del concetto di sovranità giunge anche a legittimare una guerra.

Preliminarmente, v'è da fare qualche breve cenno sulla legislazione in materia di segreto, in quanto le fonti monografiche⁴² sul punto tendono a citare – quale prodromo della normazione sul punto – anche la legge n. 645/1952, la c.d. Legge Scelba, nota come la prima legge di attuazione della XII disposizione transitoria e finale della Costituzione italiana. Tuttavia, i due documenti normativi che qui rilevano sono le leggi nn. 801/1977⁴³ e 142/2007, l'ultima attualmente in vigore, che attribuisce alla Corte costituzionale la *sub*-competenza, in materia di conflitto di attribuzione, a giudicare sulla corretta apposizione e opponibilità giurisdizionale del segreto. Le ragioni di opportunità che hanno condotto la predetta legge ad attribuire alla Consulta questa competenza sono da rinvenire nel fatto che il suddetto sindacato si inserisce nel solco del conflitto di attribuzione (tendenzialmente solo inter-organico). Inoltre, probabilmente, le ragioni logiche che hanno condotto il legislatore del 2007 a opzionare proprio la Corte sono da rinvenire nelle sentenze nn. 82/1976 e 86/1977, con cui i Giudici di piazza del Quirinale hanno definito che il segreto di Stato afferisca alla *salus rei publicae* e che debba essere operato un contemperamento tra distinti valori costituzionali, primo fra i quali la tenuta e la sicurezza dello Stato. Dunque, solo la Corte sarebbe risultata dotata – all'interno dell'ordinamento – delle caratteristiche fisiologiche e funzionali idonee a renderla depositaria di suddetta competenza. Di più, si potrebbe dire anche che la Corte è l'unico giudice veramente inappellabile di cui disponga l'ordinamento giuridico italiano: si sarebbe potuta funzionalizzare tale competenza nelle mani della Corte di cassazione? La risposta – sommessamente – pare essere negativa, per due motivi: innanzitutto, in quanto corte di legittimità e di nomofilachia e non anche di merito; in secondo luogo, poiché i conflitti di attribuzione

⁴² P. VIPIANA, *Introduzione al diritto della sicurezza pubblica*, Giappichelli, 2024, p. 46.

⁴³ G. PITRUZZELLA, *Segreto: I) Profili costituzionali*, in Enc. giur., XXVIII, 1989, *passim* pp. 5 ss.

sul punto riguardano tendenzialmente la contrapposizione tra Governo e magistratura stessa. La Consulta, in quanto organo costituzionalmente garantito e disciplinato direttamente dagli artt. 134 ss. Cost. e da leggi costituzionali (*rectius*: costituzionalmente vincolate), avrebbe dunque una maggiore legittimazione a trattare del tema.

Innanzitutto, v'è da dire che la segretezza dell'atto politico (*rectius*: governativo) è una prassi ben nota nello sviluppo storico della Repubblica, dal momento che l'apposizione del segreto mette in condizione l'Esecutivo di rendere latenti informazioni essenziali per la sopravvivenza dello Stato.

Diventa pertanto molto arduo leggere la *ratio* dell'attività italiana in Ucraina: si può dire che il Governo abbia apposto il segreto di Stato al fine di tutelare le ragioni di mantenimento della pace e della giustizia tra le Nazioni; tuttavia, così facendo, l'intervento nazionale in Ucraina sembra essere monco, in quanto se è vero che l'invio di materiale bellico comporta una lesione del principio della neutralità, non si può altresì affermare che quest'operazione sia parificabile all'invio di contingenti umani, ossia dell'esercito sul fronte.

Ebbene, la delicata interconnessione tra segreto di Stato e ragion di Stato è riferibile allo stato dell'emergenza: non è un caso che infatti il Presidente del Consiglio dei Ministri (allora era Mario Draghi) abbia apposto il segreto sul contenuto di un decreto-legge (il n. 14/2022), che, in virtù dell'art. 77 Cost., può essere adottato dal Consiglio dei Ministri previa sussistenza di straordinari casi di necessità e urgenza, ribadendo la tesi secondo cui «esisterebbe, quindi, una sorta di conflitto insanabile tra la legge ordinaria – quella che vale nelle situazioni quotidiane, non caratterizzate dall'emergenza – e la legge della “Ragion di stato”, che invece può diventare necessaria, in alcune determinate circostanze, per consentire la salvaguardia dello Stato stesso. Ebbene, la legge della ragion di Stato dovrebbe essere tenuta segreta»⁴⁴.

Tuttavia, se presa per buona, questa tesi si scontra inevitabilmente con un'obiezione di semplice promovimento: la democraticità, la pubblicità, la trasparenza che la forma di Stato repubblicana e la forma di Governo parlamentare dovrebbero essere in grado di garantire.

Riprendendo le tesi di Barile e Bobbio⁴⁵, non dovrebbe esservi spazio, nell'ordinamento costituzionale italiano, per il c.d. potere invisibile. Ecco, quindi, che viene a contrapporsi in modo netto da un lato l'attività del Governo (non si dimentichi, infatti, che il soggetto legittimato dalla legislazione in materia ad apporre il segreto di Stato è il Presidente del Consiglio) e quella di un Parlamento affaticato e prevaricato, che purtuttavia può contare sulla presenza di un organo a tutela dell'ordinamento democratico, il Copasir, a cui il Presidente deve riferire periodicamente sullo stato del segreto stesso. Se è vero che un ordinamento è tanto più democratico quanto più l'elettorato è posto in condizione di essere

⁴⁴ G. ARCONZO, I. PELLIZZONE, *Il segreto di Stato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in Rivista AIC, n. 1/2012, p. 3.

⁴⁵ N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in Rivista italiana di scienza politica, n.10-2/1980, pp. 181-203.

a conoscenza dell'attività politica latamente intesa, gli *arcana imperii*⁴⁶ comunque si sono rivelati idonei a mettere in crisi il rapporto fiduciario, senza tuttavia giungere mai alla vera e propria crisi di governo. Innanzitutto, v'è da dire che l'abuso della decretazione emergenziale non è d'ausilio ad una democratizzazione dell'istituto del segreto: non è un caso che il decreto-legge n. 14/2022 fosse proprio un'esplicazione dell'art. 77 Cost. Inoltre, il Parlamento rappresenta l'elettorato: se è lo stesso Parlamento a non poter conoscere del segreto di Stato, se non per sommi capi grazie all'attività di controllo parlamentare operata dal Copasir⁴⁷, come si può pensare che gli elettori (*rectius*: i cittadini) siano edotti di questioni particolarmente delicate?

A questo punto sorgerebbe un ulteriore interrogativo: qual è il criterio discrezionale che contrapporrebbe il decreto governativo all'atto strettamente politico per scelta del Presidente del Consiglio? Probabilmente, dando una risposta *prima facie* il più persuasiva possibile, bisognerebbe pensare al criterio per cui il decreto-legge prevede una conversione in legge ordinaria entro sessanta giorni dall'emanazione da parte del Parlamento e il decreto legislativo, dal canto suo, una previa legge di delegazione con cui le Camere conferiscono la delega dell'esercizio del potere legislativo indicando oggetto, durata e principi e criteri direttivi; l'atto politico emesso direttamente da parte del Capo del governo, invece, non subisce né un'emanazione (dunque un controllo "preventivo" nel caso del decreto-legge, successivo nel caso del decreto legislativo delegato da parte del Presidente della Repubblica) né un controllo (di delega o di conversione) da parte delle due Camere. L'atto politico è qualcosa in meno rispetto ai decreti *ex artt.* 76 e 77 Cost. e al tempo stesso qualcosa in più, in quanto sfugge alle dinamiche di controllo parlamentare.

A questo punto, sorge un interrogativo di fondo sulle ragioni per le quali il Parlamento risulta, oggi, così indebolito e affaticato. Oltre alle ben note questioni sulla crisi della rappresentanza parlamentare (legata sicuramente anche ad un malfunzionamento intrinseco delle leggi elettorali) e della rappresentatività dei partiti politici (che tendono sempre di più a personalizzarsi attorno alla figura del *leader* di partito), sembra essere dirimente un'inversione della direzione dei rapporti tra Governo e Parlamento. Se è vero che infatti la Costituzione repubblicana sancisce la forma di governo parlamentare

⁴⁶ E. RINALDI, *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di Governo italiana*, Jovene, Napoli, 2016.

⁴⁷ A. PERRONE, *Le prospettive del controllo parlamentare nella recente attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 11/2018, in cui l'A. mette in luce la necessità di contemperare, da un lato, il diritto della sicurezza e, come contraltare dall'altro lato, la sicurezza dei diritti costituzionalmente garantiti, definendo il Copasir quale organo che «si è presentato come una sede di dialogo e camera di compensazione e di verifica tra il Parlamento legislatore e le richieste dei diversi attori chiamati ad intervenire sul piano della lotta al terrorismo internazionale». Come emerge dal testo, la riforma apportata con la legge n. 124/2007 ha ampliato le prospettive del Copasir, in quanto la legge n. 801/1977 si limitava a far sì che il Comitato, nella sua forma precedente, si limitasse ad applicare nell'esercizio della propria attività i parametri e i principi stabiliti dalla legge, in senso tecnico e acritico, senza quindi discrezionalità. Si veda anche O. CARAMASCHI, *La sicurezza della Repubblica alla prova delle regole legislative e della prassi parlamentare: il caso del Copasir*, in *ConsultaOnline*, fasc. 2/2021, pp. 506 ss. per una disamina puntuale sulle attribuzioni e sulla composizione del Copasir.

imperniata attorno al rapporto fiduciario e alle vicende che questo porta con sé (la mozione di fiducia, la mozione di sfiducia e anche l'abusatissima questione di fiducia), attualmente pare che il Parlamento sia diventato un mero notaio rispetto agli atti proposti dal Governo: decretazione d'urgenza, apposizione della questione di fiducia in modo selvaggio, poca prolificità del Parlamento nell'esercizio del potere legislativo (esplicantesi anche nell'inerzia dinanzi ai moniti della Corte costituzionale). Per lo stato attuale delle cose, il Parlamento spesso si limita a ratificare: così è stato, ad esempio, con la scelta di inviare armi all'Ucraina. A nostro parere, non è casuale la scelta di adottare un decreto-legge nel 2022 (n. 14/2022) e nel 2025 (n. 201/2025): i tempi farraginosi del Parlamento avrebbero senz'altro prodotto una flemma nello sviluppo dei lavori tale da non poter essere accettata dalla politica odierna, che si basa sulla celerità indiscussa (e spesso anche sul disordine normativo, nonché su una sostanziale carenza di discussione). Ebbene, alla luce di ciò, il Parlamento – con l'adozione di due decreti-legge – si è trovato di fronte ad una via obbligata: quella di adottare una legge di conversione su un contenuto già deciso, come se ad essere delegate del potere normativo fossero le Camere stesse, fulcro fondante del potere legislativo già a partire dai tempi neoclassici (*rectius*: montesquieuiani). In questo modo, peraltro, si aggirerebbe anche la ripartizione costituzionale dei poteri in materia di guerra: sappiamo che l'art. 78 Cost.⁴⁸ prescrive che siano le Camere a deliberare lo stato di belligeranza, con solo *successivo* conferimento dei poteri necessari al Governo. Solo dopo interverrebbe il Presidente della Repubblica quale capo supremo delle forze armate in virtù dell'art. 87 Cost.

Sembra, l'articolo 78, somigliare per struttura e sostanza all'art. 76 Cost. Anche in questo caso si assisterebbe ad un conferimento di poteri da parte delle Camere all'Esecutivo: in questo modo, il Parlamento potrebbe esercitare un'attività di indirizzo e controllo sugli atti bellici adottati dal Governo. Tuttavia, stando così le cose ai giorni attuali, si presenterebbe come non del tutto infondato il pensiero che anche una guerra potrebbe essere deliberata per via di decretazione d'urgenza.

Del resto, i casi straordinari di necessità e urgenza prescritti dall'art. 77 Cost. sussisterebbero.

Ebbene, a questo punto si potrebbero aprire tre strade: i. innanzitutto, contro un decreto-legge sul punto, le Regioni potrebbero proporre ricorso in via principale alla Corte costituzionale per violazione degli articoli 11, 78, 87 e 117 Cost.; ii. in qualsiasi giudizio ordinario, dovendo riscontrare il carattere della rilevanza e della non-manifesta infondatezza, potrebbe sollevare incidente di costituzionalità qualsiasi magistrato munito di giurisdizione; iii. potrebbe essere arata la via del conflitto di attribuzione inter-organico considerando il decreto-legge in ipotesi non un atto normativo avente forza di legge, bensì un comportamento da parte del Governo. Le prime due vie sembrano quelle maggiormente percorribili; tuttavia, quella che desta in noi maggior interesse è proprio l'ultima, quella del conflitto di attribuzione.

⁴⁸ M. BENVENUTI, *Le conseguenze...*, op. cit., p. 3.

Tuttavia, si porrebbero ulteriori interrogativi: e se il contenuto del decreto-legge in ipotesi fosse secretato? La Corte costituzionale, in questo caso, potrebbe essere non solo giudice del conflitto d'attribuzione tra poteri dello Stato *ex art. 134 Cost.*, ma anche “giudice del segreto”: la situazione sarebbe di paralisi sistematica in quanto la Corte si troverebbe nella condizione di emettere un giudizio (pubblico) su atti su cui vige il Segreto di stato.

4.1. Brevi cenni sui casi pratici di attività della Corte costituzionale sul punto

A questo punto, occorre con solerzia valutare l'atteggiamento della Corte costituzionale stessa in merito a questa specifica attribuzione, rientrando comunque nell'ambito del conflitto di attribuzione. Inevitabile è il riferimento al vituperato caso Abu Omar, su cui s'è detto e scritto immensamente, ma che risulta ad oggi emblematico e suggestivo per comprendere il *self-restraint* dei giudici di Palazzo della Consulta rispetto ai conflitti tra magistratura ordinaria e Governo. Ebbene, in questo specifico caso, la parola “fine” è stata posta nel 2014, con la sentenza n. 24⁴⁹. La Corte si trovava a giudicare sulle intricate ed infinite conseguenze (quasi in una sorta di *recursus ad infinitum*) della vicenda giudiziaria che aveva visto coinvolto il SISMI (servizi italiani, alle dirette dipendenze del Ministero dell'Interno) e la CIA statunitense nella cattura sul suolo italiano e della *extraordinary rendition* di Abu Omar, imam torinese, alle Autorità nord-americane. Ebbene, la Corte ha dimostrato una forte tendenza a non voler giungere alla trattazione di merito del *quid* dell'apposizione del segreto di Stato, rilevando peraltro che lo stesso non fosse stato apposto sulla cattura del predetto, bensì sugli *interna corporis acta* dei servizi d'*intelligence*⁵⁰. In questo modo, la Corte rilevava nello specifico come di fatto e diritto la vera scissione, in questa complessa vicenda, fosse tra atto politico e sindacato giurisdizionale, coniando la figura giuridica del segreto c.d. illegale.

In estrema sintesi, per concludere la trattazione di merito, la cura della *salus rei publicae* è un atto discrezionalmente politico, su cui la magistratura, che ha la propria caratura costituzionale sull'ermeneusi e l'applicazione della legge (semplicisticamente) non può sindacare; solo la Corte costituzionale è l'unico organo a cui non può essere opposto il segreto di Stato, in quanto unico ente competente e munito di giurisdizione costituzionalmente orientata a conoscerlo. Ciononostante, la Corte in questa vicenda del 2014 ha deciso di sindacare solo l'aspetto procedurale, senza giudicare nel merito.

A questo punto, si ripropone cronicamente la medesima questione accennata alla fine del paragrafo precedente: qual è il rapporto tra discrezionalità del Presidente del Consiglio dei ministri nell'apposizione

⁴⁹ A. ANZON DEMMIG, *Disarmonie tra Corte costituzionale e Corte di Cassazione in tema di segreto di Stato*, in Osservatorio AIC, 2014; G. ARCONZO, *L'opposizione chiama, i Presidenti delle Camere non rispondono: riflessioni a margine della vicenda Copasir*, in Quaderni costituzionali, n. 3/2021; A. PACE, *Stato costituzionale e segreto di Stato: una coesistenza problematica*, in Giurisprudenza costituzionale, n. 5/2015.

⁵⁰ R. PROSSOMARITI, *Riflessioni sul segreto di stato a partire dal caso Abu Omar: quali prospettive dopo la condanna di Strasburgo?*, in Costituzionalismo.it, fasc. 1/2016, p. 5.

del segreto – esplicantesi, come detto, in un atto politico (*rectius*: comportamento politicamente rilevante) – e sindacato giurisdizionale da parte di un organo, la magistratura, che non può scegliere discrezionalmente il *quomodo* di applicazione degli atti legislativi? La questione potrebbe risolversi nell'affermazione che l'atto di apposizione del segreto non è un atto normativo avente forza e valore di legge, salvo però obiettare che produce delle conseguenze giuridicamente rilevanti, ossia la carcerazione preventiva (per usare un lessico che, seppur presente in Costituzione all'art. 13, c. 5, comunque è parzialmente caduto in desuetudine) di un soggetto. Dal momento che la cattura di Abu Omar ha implicato una privazione della libertà personale, la magistratura necessariamente doveva intervenire, proprio in virtù dei commi 2 e 3 dell'art. 13 Cost., in quanto esplicante il potere costituzionalmente assegnatole della riserva di giurisdizione.

5. Conclusioni

Alla luce di quanto è stato premesso, sembra che i due temi della Ration di stato e del segreto siano connessi e correlati da una nozione non solo giuridica che ancora, tristemente, permea i nostri fatti d'attualità: la guerra. Sicuramente, già Botero aveva inteso l'importanza per il principe di rendere latenti e sfuggibili agli occhi dei sudditi i segreti relativi al mantenimento della *salus rei publicae*, in modo tale da rendere l'opinione pubblica il più possibile inconsapevole dei meccanismi che regolano lo Stato. Eppure, questa definizione pare essere estremamente desueta nei tempi attuali, poiché non esistono più né il principe, né tantomeno i sudditi. Il popolo italiano non è in una posizione di subordinazione, di sudditanza e le decisioni dell'Esecutivo e anche del Parlamento, titolari della funzione di indirizzo politico, non sono ottriate. Dunque, essendo il nostro ordinamento calato in una dimensione costituzionale rigida, il discorso attuale non è sovrapponibile: questo in quanto, in ogni caso, anche i meccanismi della segretezza sono regolati da leggi ordinarie (tra tutte, quella del 2007) e, in ogni caso, l'ultima parola sull'opponibilità del segreto di stato in sede giudiziaria è di uno dei maggiori organi di tutela della legalità costituzionale, ossia la Corte.

La “doppia riserva” è uno strumento costituzionale che viene utilizzato anche in questo caso, seppur palesemente rivisitato e adattato al caso concreto in questa specifica situazione.

È pur vero che il caso da ultimo passato in rassegna e deciso con la sentenza n. 24/2014 non riguardava specificamente la guerra: la Ration di stato e, correlatamente, il segreto sono strumenti tuttavia duttili e adattabili a più situazioni di emergenza concreta per lo Stato. Restano comunque dubbi di opportunità politica nel momento in cui la segretezza viene adattata a situazioni che, concretamente, non risultano essere di pericolo effettivo per la difesa della Repubblica: l'Ucraina non è l'Italia. Probabilmente, anzi, aveva più senso apporre il segreto sul caso Abu Omar piuttosto che sull'invio delle armi ad uno Stato

estero, in quanto solo nel primo caso il pericolo alla tenuta costituzionale della Repubblica era veramente tutto italiano.

Pertanto, una soluzione prospettabile potrebbe essere quella di implementare il controllo parlamentare da parte del Copasir, organismo che potrebbe rappresentare la chiave di volta per una maggiore parlamentarizzazione e tendenza alla trasparenza di meccanismi che rischiano, ove non essenziali alla sopravvivenza stessa dello Stato italiano, di screditare essi stessi l'operato dell'Esecutivo: l'opinione comune potrebbe ritenersi messa in disparte rispetto all'operato di un Governo che, comunque, gli elettori hanno contribuito a formare con la scelta dei parlamentari che hanno conferito la fiducia.

Risulta chiaro e ineludibile come, in ogni caso, attualmente la possibilità di citare la “Ragion di stato”, concetto poeticamente sfuggente e giuridicamente insufficiente, a tutela della difesa e della sicurezza pubbliche sia senz'altro anacronistico (basti vedere la compressione alla manifestazione libera del pensiero in Germania a seguito delle parole di Scholz).

Sicuramente, però, questo concetto ha evocato e continua ad evocare scenari del passato che, purtroppo o per fortuna, non è possibile replicare (si auspica).