

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2022

Data: 30 marzo 2022

### *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni\**

di **Marco Benvenuti** – *Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

**ABSTRACT:** The article constitutes the reworking of the intervention during the Seminar "Democracy and Constitutions at the test of war", organized by the Italian Association of Constitutionalists on March 16th, 2022. It addresses the issue of the constitutional consequences of the Russian-Ukrainian war in Italy, in terms of respect for fundamental principles and for the government. In particular, the article contains a critical analysis of the decree-laws no. 14/2022 and no. 16/2022, especially from the point of view of parliamentary involvement.

È sempre un privilegio intervenire ai convegni e ai seminari della nostra Associazione e lo è tanto più in quanto l'iniziativa odierna ha luogo con apprezzabile tempestività, a venti giorni esatti dall'inizio della guerra russo-ucraina e degli sconvolgimenti che sta determinando. Al tempo stesso, forse in questa occasione più che in altre, è forte anche il senso di responsabilità per quel che si dice e per come lo si dice. La parola responsabilità richiama, anzitutto etimologicamente, tanto l'essere chiamati a rispondere, quanto la capacità di dare risposte; e se il primo profilo emergerà, come spero, dal dibattito e dalle conclusioni, il mio compito, oggi, è di provare a leggere e interpretare con i metodi e i modelli, le categorie e i concetti del diritto costituzionale – che poi sono i nostri

---

\* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento reso nel corso del Seminario "Democrazia e Costituzioni alla prova della guerra", organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti il 16 marzo 2022, corredato nelle note da minimi riferimenti bibliografici e da alcune considerazioni, per così dire, al margine degli eventi; desidero ringraziare il Consiglio direttivo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti e, in particolare, il suo Presidente, prof. Sandro Staiano, per l'onore dell'invito, nonché l'Università degli Studi del Piemonte orientale per l'organizzazione.

metodi, i nostri modelli, le nostre categorie e i nostri concetti – quel che sta accadendo fuori e, soprattutto, dentro l'Italia.

Muovo qui da una considerazione preliminare, che per ragioni di tempo posso solo enunciare, senza illustrare. A fronte di chi, anche tra i giuristi, negli ultimi tre decenni si è adagiato su un certo globalismo corrivo e arrembante – un atteggiamento, si sarebbe detto, “western globalist”<sup>1</sup> – dimentico della storia e ignaro della geografia<sup>2</sup>, la guerra russo-ucraina ci si presenta innanzi come un conflitto tra Stati: due Stati, nell'ora attuale, uno aggressore e uno aggredito<sup>3</sup> per il controllo da parte del primo di elementi costitutivi del secondo (popolo, territorio, sovranità), sino al punto da volerne mutare i connotati costituzionali. Sappiamo, infatti, che, a seguito della revisione disposta con la legge del 7.2.2019, n. 2680-VIII, la Costituzione ucraina del 1996 reca plurimi riferimenti all'Unione europea e all'Organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico<sup>4</sup>. Ora, chi vi parla mai nella vita vorrebbe che nella propria Costituzione venisse inserito un riferimento esplicito al Trattato del Nord-Atlantico del 1949 e alla relativa Organizzazione; ed anche a proposito dell'evocazione dell'Unione europea avrebbe mantenuto qualche riserva<sup>5</sup>. Ma chi siamo noi per dire all'Ucraina cosa deve o non deve prevedere nella propria Carta fondamentale? E, allo stesso modo, a che titolo la Federazione russa potrebbe farlo? Senza nulla volere concedere al “costituzionalismo missionario”<sup>6</sup>, mi permetto di rispondere seccamente ma convintamente: anche da un punto di vista giuridico, nessuno.

Dunque, se uno spettro si aggira oggi per l'Europa, è lo spettro del *ius publicum europaeum*, in un mondo che, di fronte ai grandi scenari della globalizzazione e della deglobalizzazione, ci si presenta innanzi come pluriverso e non universo, multipolare e non unipolare<sup>7</sup>. A noi, con un senso

---

<sup>1</sup> H. BULL, *The State's Positive Role in World Affairs*, in *Daedalus*, n. 4, 1979, 120.

<sup>2</sup> Dunque, lo spazio e il tempo, categorie trascendentali per antonomasia, su cui si veda, naturalmente, I. KANT, *Kritik der reinen Vernunft*, [1787<sup>2</sup>], trad. it. *Critica della ragion pura*, Torino, 1967, 99 ss.

<sup>3</sup> Come chiarissimamente asseverato anche nella risoluzione A/ES-11/L.1 del 3.3.2022 dell'Assemblea generale delle Nazioni unite; si veda anche CIG, ord. del 16.3.2022, *Ukraine c. Fédération de Russie*, nel cui dispositivo vi è l'indicazione che “la Fédération de Russie doit suspendre immédiatement les opérations militaires qu'elle a commencées le 24 février 2022 sur le territoire de l'Ukraine”.

<sup>4</sup> Si vedano, a tal fine, il preambolo e gli artt. 85, § 5, 102, co. 3, e 116, § 1.1, della Costituzione ucraina del 1996.

<sup>5</sup> Com'è noto, “a monte” della l. cost. n. 3/2001, la prima esplicitazione nella Carta repubblicana del 1947 (di un'istituzione) dell'ordinamento sovranazionale si è avuta ad opera dell'art. 2 l. cost. n. 1/1999, di revisione dell'art. 122, co. 2, Cost.

<sup>6</sup> A. CANTARO, *Interpretazioni della guerra*, in *I quaderni. Trimestrale dell'Istituto Gramsci Marche*, n. 33-34, 1999, 31.

<sup>7</sup> Sul punto, si rinvia alle considerazioni, tuttora insuperate, di M. KOSKENNIEMI, *The Gentle Civilizer of Nations*, [2001], trad. it. *Il mite civilizzatore delle nazioni*, Roma-Bari, 2012, 632.

di sano realismo<sup>8</sup>, spetta il compito di smascherarne anche le estreme sembianze (in questo caso, appunto, la guerra, che ho voluto chiamare per nome sin dal titolo della mia relazione).

\* \* \*

“Guerra” è anzitutto una parola della Costituzione, una parola – avrebbe detto Tullio De Mauro che molto e bene ne ha studiato il linguaggio – appartenente a quel “vocabolario di base”<sup>9</sup> comprensibile pressoché a tutte le italiane e a tutti gli italiani. Essa, ad una sommaria analisi di linguistica computazionale, ricorre nella Carta repubblicana del 1947 sei volte, al pari di altri lemmi (quali, ad esempio, “beni”, “ordine” o “stampa”), tutti, com’è facile avvedersi, di uso comune. Così, la parola “guerra” si trova nella prima proposizione dell’articolo 11; nell’articolo 60, 2° comma, sotto forma di “caso di guerra”; nell’articolo 78, sotto forma di “stato di guerra”, e così anche nell’articolo 87, 9° comma; nell’articolo 103, 3° comma, sotto forma di “tempo di guerra”, e parimenti nell’articolo 111, 7° comma. Essa si accompagna poi a tre espressioni circumvicine, presenti ciascuna in uno dei commi che compongono l’articolo 52 della Costituzione. Si tratta della “difesa”, sotto la forma particolarmente ispirata della “difesa della Patria”, termine che qualifica anche l’omonimo Consiglio supremo, di cui all’articolo 87, 9° comma, e che si presenta, tra le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato, all’articolo 117, 2° comma, lettera d); del “servizio militare”, laddove l’aggettivo campeggia in molteplici altre disposizioni riferite alle “organizzazioni di carattere militare”, di cui all’articolo 18, 2° comma, ai “militari di carriera in servizio attivo”, di cui all’articolo 98, 3° comma, ai “tribunali militari” e ai “reati militari”, di cui all’articolo 103, 3° comma, con i primi che ricorrono anche nell’articolo 111, 7° comma, e nel primo comma della VI disposizione transitoria e finale, nonché al “Tribunale supremo militare”, di cui al comma successivo; e, infine, delle “Forze armate”, in una delle disposizioni costituzionali dotate di maggiore forza evocativa, che vuole anch’esse, e forse esse più di tutto, perché tendenti ad atteggiarsi come separate dagli altri corpi dello Stato<sup>10</sup>, “informa[te] allo spirito democratico della

---

<sup>8</sup> Sul punto, si rinvia all’impostazione, tuttora convincente, di D. ZOLO, *I signori della pace*, Roma, 1998, 17-18.

<sup>9</sup> T. DE MAURO, *Il linguaggio della Costituzione*, in *Costituzione della Repubblica italiana*, Torino, 2008, XIX ss.

<sup>10</sup> Per intendere appieno i termini di tale separatezza, è sufficiente riportare lo stralcio di una recente intervista resa da un alto ufficiale delle Forze armate, di cui sarebbe interessante riuscire a cogliere quanto vi sia di personale: “in un’Italia dove i socialisti esprimevano il capo dello Stato con Giuseppe Saragat, il presidente del Consiglio con Bettino Craxi o il ministro della Difesa con Lelio Lagorio, noi non potevamo fare caporale un giovane di talento solo perché

Repubblica”, e poi con ricorrenze anche negli articoli 87, 9° comma, 103, 3° comma, e 117, 2° comma, lettera d).

Se ho inteso dedicare qualche frammento del poco e prezioso tempo a mia disposizione per abbozzare una sorta di mappa concettuale in ordine alla disciplina costituzionale della guerra è perché, com’è facile avvedersi, questa forma estrema di manifestazione della dimensione pubblicopolitica<sup>11</sup> risulta ben presente nel nostro testo costituzionale, il quale anzi vi dedica una fitta trama di disposizioni; e non potrebbe essere altrimenti, se solo si considera quanto per i costituenti la guerra fosse non solo storia, nel *continuum* ideale tra Risorgimento e Resistenza, ma, proprio rispetto a quest’ultima, anche esperienza. Mi limito a ricordare che il più anziano (e, in un certo qual modo, il più autorevole) di essi, Vittorio Emanuele Orlando<sup>12</sup>, era stato il “Presidente della Vittoria”, cioè il Presidente del Consiglio dei ministri in carica al momento della fine vittoriosa della Prima guerra mondiale, poi alla caduta del fascismo l’artefice della frase funesta “la guerra continua”<sup>13</sup> e poi, ancora, nella I legislatura repubblicana un fiero avversario dell’adesione dell’Italia al Trattato del Nord-Atlantico del 1949<sup>14</sup>.

Viceversa, in anni più recenti la guerra, anche (e soprattutto) nella sua dimensione costituzionale, è stata sottoposta a plurimi e ripetuti abusi linguistici, per cui “si fa... ma non si dice”<sup>15</sup>, oppure si dice, ma non si fa. Nel primo caso (la guerra si fa, ma non si dice), vorrei ricordare gli episodi invero clamorosi dell’applicazione del codice penale militare di guerra e non del codice penale militare di pace per gli interventi militari italiani in Afghanistan nel 2001 e in Iraq nel 2003<sup>16</sup>, senza che la guerra fosse stata deliberata e dichiarata, ai sensi e per gli effetti degli articoli 78 e 87, 9° comma, della Costituzione. Si è trattato, in tali circostanze, di vere e proprie “ipocrisie lessicali”<sup>17</sup>

---

socialista. E senza potergli dire apertamente il perché” (G. CUCCHI, “L’Armata Rossa vista da vicino”, in *Limes*, n. 11, 2021, 90).

<sup>11</sup> Per la necessaria ricerca di un significato precipuamente costituzionale del concetto di guerra, sia consentito rinviare a M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010<sup>2</sup>, 37 ss.

<sup>12</sup> Su cui, anche con riferimento alle questioni qui trattate, si può vedere, se si vuole, ID., *Qual è la funzione del diritto pubblico?*, in F. CORTESE *et. al.* (a cura di), *Alla ricerca del metodo nel diritto pubblico*, Milano, 2020, 106 ss.

<sup>13</sup> Sul punto, si veda V.E. ORLANDO, in AC, sed. pom. del 30.7.1947, su [bit.ly/3ilBmR](http://bit.ly/3ilBmR), 6498-6499.

<sup>14</sup> Sul punto, si veda ID., in AP Senato, I legislatura, sed. pom. del 29.7.1949, su [bit.ly/3qoRT3c](http://bit.ly/3qoRT3c), 10057 ss.

<sup>15</sup> C. DE FIORES, “L’Italia ripudia la guerra”?, Roma, 2002, 18.

<sup>16</sup> Si vedano, rispettivamente, l’art. 8 d.l. n. 421/2001, conv. con mod. nella l. n. 6/2002, e l’art. 16, co. 1, d.l. n. 165/2003, conv. con mod. nella l. n. 219/2003; si tratta di un’ambiguità non risolta neppure con l’art. 19, co. 2, l. n. 145/2016, come si è già avuto modo di illustrare in M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, 50 ss.

<sup>17</sup> G. AMATO, *La nostra Carta non nega la guerra*, in *Il Sole 24 Ore*, 17.10.2010, 10.

nostrane che si ripropongono, in questi giorni, allorché il Presidente della Federazione russa Vladimir Putin, nel suo discorso del 24 febbraio 2022, ha qualificato l'intervento militare in Ucraina come una "spetsial'naya voyennaya operatsiya"<sup>18</sup>.

Nel secondo caso (la guerra si dice, ma non si fa) ricordiamo tutti, nel corso della pandemia da Covid-19, il ricorrente scivolamento del dibattito pubblico, compreso il linguaggio istituzionale, verso metafore belliche<sup>19</sup>. Mi limito a ricordare, tra gli innumerevoli esempi possibili, un articolo di Mario Draghi, pubblicato nel 2020, dal titolo "we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly"<sup>20</sup>; oppure, ancora, la qualificazione del virus da parte del Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte, in sede parlamentare, come un "nemico invisibile [e] insidioso"<sup>21</sup>.

Dalle oscillazioni lessicali alle incertezze concettuali intorno alla parola "guerra" il passo è breve, tanto da investire i "piani alti" della Carta repubblicana del 1947. E, così, il tentativo di elidere la prima proposizione dell'articolo 11 della Costituzione per eludere il principio del ripudio della guerra, ivi contenuto, ha preso due strade. La prima muove da una sottovalutazione (talvolta, una vera e propria cancellazione) di tale enunciato, come se non vi fosse. Per ragioni di tempo, potrei limitarmi a dire che neppure una volta, nei quattro discorsi che il Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi ha pronunciato tra la fine di febbraio e l'inizio di marzo del 2022 innanzi alle Camere<sup>22</sup> e nelle conseguenti risoluzioni parlamentari<sup>23</sup>, l'articolo 11 della Costituzione è stato anche solo evocato<sup>24</sup>; e questo ci dice molto della sensibilità – e forse anche della cultura –

---

<sup>18</sup> V. PUTIN, *Obrashcheniye Prezidenta Rossiyskoy Federatsii*, [2022], su [kremlin.ru/events/president/news/67843](https://kremlin.ru/events/president/news/67843), 8 (un'"operazione militare speciale").

<sup>19</sup> Rispetto allo slittamento metaforico della parola "guerra" in tale frangente, si veda, in termini critici, S. STAIANO, *Né modello né sistema*, in ID. (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, Napoli, 2020, 11-12; nonché, nella prospettiva della teoria del linguaggio, F. PANZERI *et al.*, *Does the COVID-19 War Metaphor Influence Reasoning?*, in *Plos One*, 2021, 1 ss.

<sup>20</sup> M. DRAGHI, *We Face a War Against Coronavirus and Must Mobilise Accordingly*, [2020], su [on.ft.com/3qMOhZ5](https://on.ft.com/3qMOhZ5), 1 ss.

<sup>21</sup> G. CONTE, in AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 25.3.2020, su [bit.ly/38aphQM](https://bit.ly/38aphQM), 34; ID., in AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 26.3.2020, su [bit.ly/2CShHyI](https://bit.ly/2CShHyI), 6.

<sup>22</sup> Si vedano M. DRAGHI, in AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 25.2.2022, su [bit.ly/3Mtzo3](https://bit.ly/3Mtzo3), 1 ss.; ID., in AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 25.2.2022, su [bit.ly/35TeIv1](https://bit.ly/35TeIv1), 5 ss.; ID., in AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, su [bit.ly/3vZ0blV](https://bit.ly/3vZ0blV), 17 ss.; ID., in AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, su [bit.ly/3vXqxEV](https://bit.ly/3vXqxEV), 6 ss.

<sup>23</sup> Si vedano AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, ris. n. 6-00207, su [bit.ly/3tYxdQC](https://bit.ly/3tYxdQC), 16-17; AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, ris. n. 6-00208, su [bit.ly/3vXqxEV](https://bit.ly/3vXqxEV), 59 ss.

<sup>24</sup> Com'è stato sottolineato da G. AZZARITI, *La mediazione in guerra non passa attraverso la Nato*, in *il manifesto*, 6.3.2022, 1; un ampio ed esplicito riferimento al principio del ripudio della guerra si ritrova, invece, nel comunicato del Consiglio direttivo dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, intitolato *Sulla guerra in Ucraina*, [2022], su [bit.ly/3i2bLVi](https://bit.ly/3i2bLVi), 1.

costituzionale di chi oggi (e non solo oggi<sup>25</sup>) siede al Governo e in Parlamento. La seconda passa per una sopravvalutazione (talvolta, una vera e propria esaltazione) della seconda proposizione dell'articolo 11 della Costituzione, anche recentemente ritenuta da parte della dottrina – cioè solamente da una parte di essa, non per questo meno qualificata – nientemeno che la chiave di volta non dell'“ordinamento europeo”, com'è stato affermato nell'ordinanza n. 24 del 2017 della Corte costituzionale, ma dell'ordinamento costituzionale<sup>26</sup>.

Per i motivi che ho già illustrato in altre sedi, alle quali per evidenti ragioni di tempo non posso che rinviare, nessuna di queste prospettazioni mi pare persuasiva, anzitutto sul piano dell'interpretazione costituzionale: non la prima<sup>27</sup>, la quale, in tutta evidenza, cancella inopinatamente le venti parole di cui si compone la prima proposizione dell'articolo 11 della Costituzione; e non la seconda<sup>28</sup>, perché, se cominciassimo a leggere qualunque sequenza tra due enunciati costituzionali come se fossero intervallati da una congiunzione avversativa – “l'Italia ripudia la guerra”; tuttavia, “consente... alle limitazioni di sovranità”; oppure ancora, prendendo in considerazione un'altra disposizione costituzionale di principio dalla struttura sintattica simile, qual è l'articolo 5 della Costituzione: “la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”; tuttavia, “attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo” – dovremmo interpretare ogni enunciato successivo come una “sorta di normativa rinnegante”<sup>29</sup> di quello precedente, con conseguente rottura dell'unità della Costituzione.

In definitiva, ero e sono fermamente convinto che il principio del ripudio della guerra assume nell'ordinamento costituzionale una valenza cardinale e una valenza ordinale. Così, quanto alla prima, il principio in questione è un principio fondamentale, non tanto (e non solo) per la sua collocazione topografica – un tema recentemente ravvivato dall'articolo 1 della legge costituzionale

---

<sup>25</sup> Si ricorda che anche in occasione dell'intervento militare italiano in Libia nel 2011 l'art. 11 Cost. era stato ignorato nelle risoluzioni parlamentari allora approvate; per tale notazione e per ulteriori svolgimenti, si rinvia a M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2011, 1.

<sup>26</sup> In questo senso, si veda, da ultimo, N. LUPO, *Sull'art. 11 Costituzione come “chiave di volta” della Costituzione vigente e sull'illegittimità costituzionale di ogni ipotesi di “italexit”*, in *Liber Amicorum per Giovanni Cocco*, Napoli, 2021, 575, ad avviso del quale “appunto nelle ‘limitazioni di sovranità’ ivi previste risied[e] lo snodo fondante e, per ciò stesso, più delicato della Costituzione oggi vigente”.

<sup>27</sup> Si veda, diffusamente, M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., nt. 11, 150 ss.

<sup>28</sup> Si veda, ancora, ivi, 115 ss.

<sup>29</sup> L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e guerra “umanitaria”*, in M. DOGLIANI, S. SICARDI (a cura di), *Diritti umani e uso della forza*, Torino, 1999, 27; nonché, successivamente e nei medesimi termini, EAD., *L'articolo 11 della Costituzione nella visione dei Costituenti*, in N. RONZITTI (a cura di), *L'articolo 11 della Costituzione*, Napoli, 2013, 23 ss.



n. 1 del 2022, di modifica dell'articolo 9 della Costituzione, e dalla questione dell'eventuale *numerus clausus* dei principi fondamentali, al quale personalmente non credo – ma soprattutto per riferirsi soggettivamente all'“Italia”, cioè alla Repubblica nella sua identificazione sul piano storico, geografico, culturale, esistenziale, facendo da contraltare sul piano della proiezione esterna a quel che l'articolo 1, 1° comma, della Costituzione traccia sul piano interno. Quanto alla seconda, il principio in esame, ben lungi dal determinare un qualsivoglia “cortocircuito”<sup>30</sup> tra enunciati asseritamente antinomici, apre una sequenza di proposizioni che vicendevolmente si integrano e si completano. Ciò è stato affermato con chiarezza anche in due decisioni della Corte costituzionale solitamente poco considerate, la sentenza n. 300 del 1984 rispetto alla seconda proposizione e la sentenza n. 193 del 1985 rispetto alla terza proposizione, dalle quali emerge senz'altro una lettura concatenata e consecutiva dell'articolo 11 della Costituzione qui considerato.

Alla luce della soluzione interpretativa qui (ri)proposta, merita almeno un cenno l'eventuale raffronto tra la duplice evocazione costituzionale della “guerra” da ripudiare e della “pace” da assicurare. Non si tratta, a mio modo di vedere, di formulazioni in alcun modo sinonimiche. Il ripudio della guerra, enunciato nella prima proposizione dell'articolo 11 della Costituzione, è un principio fondamentale; l'assicurazione della pace, evocata nella seconda proposizione dell'articolo 11 della Costituzione, è un obiettivo di valore costituzionale, il che è un'altra cosa. In concreto, mentre il primo è un *prius*, nel senso che orienta immediatamente la postura internazionale dell'ordinamento repubblicano nel suo insieme, la seconda è un *posterius* che i pubblici poteri – e, aggiungerei, gli uomini e le donne di buona volontà – sono tenuti mediatamente a ricercare e perseguire per il tramite di uno o più ordinamenti inter- o sovranazionali<sup>31</sup>. A ciò deve aggiungersi che, per esplicito disposto costituzionale, la “pace” è affratellata alla “giustizia fra le Nazioni”, per cui non può darsi l'una senza (o peggio contro) l'altra – perché non vi è vera pace senza giustizia e

<sup>30</sup> A. GUAZZAROTTI, *Articolo 11*, in F. CLEMENTI *et al.* (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, 2021<sup>2</sup>, vol. I, 87, il quale, peraltro, si esprime in termini critici rispetto ad una siffatta prospettazione.

<sup>31</sup> Un'opinione di segno diverso è stata espressa, da ultimo, da A. RUGGERI, *La pace come bene assoluto, indisponibile e non bilanciabile, il diritto fondamentale a goderne e il dovere di preservarla ad ogni costo*, in *Consulta online*, 2022, II, ad avviso del quale, in particolare, “la pace... è per la collettività ciò che è per l'individuo le dignità: un valore ‘supercostituzionale’ ”; tuttavia, per l'insostenibilità costituzionale di una “pace ingiusta”, si veda, precedentemente, ID., *Le guerre, la teoria del potere costituente e il bilanciamento tra valori costituzionali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2005, 22.

non vi è piena giustizia senza pace<sup>32</sup> – e, proprio per questo, la pace non può mai può risolversi in una forma più o meno surrettizia di subalternità<sup>33</sup>.

Quel che vi è di comune in tutte le letture variamente sminuitive, per non dire deconstituzionalizzanti<sup>34</sup>, della prima proposizione dell'articolo 11 della Costituzione è di adombrare, insieme al principio del ripudio della guerra, la guerra stessa nei suoi tratti costituzionali, la quale – come ci ha insegnato più di tutti Giuseppe de Vergottini, in oltre cinquant'anni di riflessione scientifica sull'argomento – ne è risultata complessivamente “accantonata, rimossa”<sup>35</sup>. Della guerra (anzi, delle guerre al plurale) si è *a fortiori* smarrito il senso della complessità, perché per la Carta repubblicana nel 1947 non tutte sono uguali, come se ci si trovasse di fronte ad un'indistinzione di tonalità e di sfumature di colore. Ebbene, non è così. A un lato del quadro, vi sono le guerre costituzionalmente ripudiate, quelle, cioè, che si risolvono letteralmente in uno “strumento di offesa alla libertà degli altri popoli” e/o in un “mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”. Volendo semplificare al massimo un problema oltremodo sfaccettato, ad essere costituzionalmente ripudiate sono le guerre offensive<sup>36</sup> o di aggressione<sup>37</sup>, che dir si voglia, peraltro niente affatto sconosciute alla nostra esperienza giuridica. La memoria dolente ci riporta agli interventi militari italiani nell'*ex* Jugoslavia nel 1999, a cui si assommano quelli in Afghanistan nel 2001 e, da ultimo, in Libia nel 2011; e questo basterebbe a mitigare la vuota retorica intorno agli oltre settant'anni di pace in Europa, anche dal punto di vista

---

<sup>32</sup> Sul punto, si vedano, da ultimo, le dense riflessioni di V. MANCUSO, *Vale di più la vita o la libertà?*, in *La Stampa*, 11.3.2022, 19.

<sup>33</sup> In questo senso, si veda già, a proposito del processo di integrazione europea, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Annuario 2017. Democrazia, oggi*, Napoli, 2018, 231.

<sup>34</sup> In questi termini, si veda già G. MOTZO, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 376.

<sup>35</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, Bologna, 2004, 20; nonché, nei medesimi termini, C. DE FIORES, “*L'Italia ripudia la guerra?*”, cit., nt. 15, 22; M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009, 126; ad esempio, il *tópos* della guerra è quasi del tutto assente dalla nostra più recente letteratura nazionale, con l'eccezione più unica che rara del romanzo di P. GIORDANO, *Il corpo umano*, Milano, 2012, *passim*, i cui protagonisti sono militari italiani in Afghanistan.

<sup>36</sup> In questo senso, si veda, per tutti, A. CASSESE, *Artt. 10-12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 571.

<sup>37</sup> Sul punto, si veda, sempre per tutti e con particolare chiarezza, H. KELSEN, *È possibile e desiderabile definire l'aggressione?*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, Milano, 1957, vol. II, 4.



dell'Italia che, avendo allora esercitato la “violenza prima”<sup>38</sup>, quelle “vere e proprie guerre”<sup>39</sup> le ha iniziate e non certo subite<sup>40</sup>.

Poi, all'altro lato del quadro, vi sono le guerre costituzionalmente necessarie, quelle, cioè, che nostro malgrado sono volte alla “difesa della Patria”, il cui “sacro dovere” rievoca, per ironia della storia, l'articolo 133 della Costituzione sovietica del 1936. È piuttosto noto, in proposito, che sin dagli anni Sessanta del secolo scorso la giurisprudenza costituzionale ha scavato un solco crescente tra il 1° e il 2° comma dell'articolo 52 della Costituzione, ossia tra il dovere di difesa della Patria e l'obbligo del servizio militare<sup>41</sup>. Si tratta di un orientamento attraversato da plurime eterogenesi dei fini, che spaziano dalla (erronea) pretesa di sottoporre al servizio militare anche talune categorie di non cittadini<sup>42</sup> alla (giusta) esigenza di fornire una migliore tutela agli obiettori di coscienza<sup>43</sup>. Al di là delle singole *rationes decidendi*, più o meno convincenti e apprezzabili, il filo rosso di questo indirizzo giurisprudenziale ha portato in anni a noi più vicini al progressivo scivolamento dei profili doveristici dell'articolo 52 della Costituzione unitariamente inteso dal piano della politicità<sup>44</sup> a quello della socialità<sup>45</sup>; il che mi pare un risultato non da oggi da meditare, ma, in buona misura, oggi da riconsiderare<sup>46</sup>.

<sup>38</sup> N BOBBIO, *Risposta*, [1997], rist. in D. ZOLO, *L'alito della libertà*, Milano, 2008, 122 (virgolette nell'originale).

<sup>39</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, cit. nt. 35, 35.

<sup>40</sup> Sul punto, si veda, ancora, *ivi*, 37.

<sup>41</sup> Sul punto, si veda, da ultimo, G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2017, 100 ss.

<sup>42</sup> Si veda, per tutte, C. cost., sent. n. 53/1967; nonché, specialmente, C. cost., sent. n. 172/1999.

<sup>43</sup> Si veda, per tutte, C. cost., sent. n. 164/1985.

<sup>44</sup> Si tratta di un piano già enfatizzato, sul piano della riflessione scientifica, da G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 244-245 e ravvivato, in anni recenti, da G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, cit. nt. 41, 172; sul nesso inscindibile tra gli artt. 1 e 52 Cost., si veda anche M. LUCIANI, *Intervento*, in *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, 422-423; infine, per la riaffermazione della strumentalità dell'obbligo del servizio militare rispetto al dovere di difesa della Patria, si veda F. BOCCHINI, *Contributo allo studio della difesa civile della Patria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 776.

<sup>45</sup> Espressiva di tale orientamento è, in particolare, la sent. n. 228/2004 della Corte costituzionale, secondo la quale “il dovere di difendere la Patria deve essere letto alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli ‘obblighi normativamente imposti’, chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. In questo contesto, il servizio civile tende a proporsi come forma spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria”; ma si vedano anche, nei medesimi termini, C. cost., sentt. n. 309/2013; n. 119/2015.

<sup>46</sup> Ciò con l'auspicio che la discussione sia all'altezza dei tempi che corrono, invero attraversati da episodi talora estemporanei, come l'approvazione da parte dell'Assemblea della Camera dei deputati di un ordine del giorno (si veda AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 16.3.2022, su [bit.ly/3N4bmj7](https://bit.ly/3N4bmj7), 35), con il quale si impegna il Governo ad “avviare l'incremento delle spese per la Difesa verso il traguardo del 2 per cento del Pil” (AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 16.3.2022, o.d.g. n. 9/3491-A/35, su [bit.ly/3qkX3Nr](https://bit.ly/3qkX3Nr), 60), senza indicare la destinazione delle maggiori spese; oppure, ancora, l'emanazione della circolare dell'Ufficio generale del Capo di Stato maggiore

Se a ciò si aggiunge che il legislatore ha disposto nei primi anni del secolo nuovo la sospensione (non già la soppressione<sup>47</sup>) dell'obbligo del servizio di leva<sup>48</sup> e poi ha contestualmente previsto il cospicuo coinvolgimento delle Forze armate ormai professionalizzate nel “controllo del territorio”<sup>49</sup>, ne è risultata l'eclissi non solo nelle più giovani generazioni, ma anche nel nostro comune “spazio di esperienza”<sup>50</sup> e “orizzonte di aspettativa”<sup>51</sup> della difesa della Patria quale diretta e immediata espressione della sovranità popolare<sup>52</sup> e, coesenzialmente, dell'obbligo del servizio militare<sup>53</sup> quale “presidio dell'indipendenza e libertà della nazione”<sup>54</sup>. E, con ciò, sulla lezione di Niccolò Machiavelli, per cui “non può essere buone legge dove non sono buone arme”<sup>55</sup>, è calato l'oblio.

---

dell'Esercito del 9.3.2022, n. M\_D AE1C1B2 REG2022 0095321, su [bit.ly/3DjrtF9](https://bit.ly/3DjrtF9), 1-2, recante “evoluzioni sullo scacchiere internazionale”, la quale meriterebbe, anche solo per l'esoterismo dello stile amministrativo inframezzato da taluni anglicismi, uno studio a sé.

<sup>47</sup> Dubbi sulla legittimità costituzionale di tale sospensione sono stati espressi, tra gli altri, da L. MAZZAROLLI, *Note critiche sul cosiddetto diritto di obiezione di coscienza al servizio militare*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, vol. I, 143; F. PIZZOLATO, *Servizio militare professionale e Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 778 ss.; R. ROMBOLI, *Il servizio civile alla luce dei principi costituzionali*, in E. ROSSI, F. DAL CANTO (a cura di), *Le prospettive del servizio civile in Italia*, Padova, 2002, 34 ss.; F. DAL CANTO, *Il cammino del sacro dovere di difesa della patria, dalla guerra contro l'aggressione alla solidarietà sociale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, 295; S. CURRERI, *Difesa della patria e solidarietà sociale*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, vol. I, 176 ss.

<sup>48</sup> Si veda, infatti, l'art. 7, co. 1, d.lgs. n. 215/2001, come modificato con l'art. 2 d.lgs. n. 236/2003 e sostituito con l'art. 1 l. n. 226/2004, nonché, ora, l'art. 1929, co. 1, d.lgs. n. 66/2010, ove si prevede il ripristino dell'obbligo del servizio di leva in caso non solo di deliberazione dello stato di guerra ex art. 78 Cost. (si veda l'art. 1929, co. 2, lett. a, d.lgs. n. 66/2010), ma anche di “grave crisi internazionale nella quale l'Italia è coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale” (si veda l'art. 1929, co. 2, lett. b, d.lgs. n. 66/2010).

<sup>49</sup> Art. 7-bis d.l. n. 92/2008, conv. con mod. nella l. n. 125/2008, che costituisce l'origine normativa dell'operazione “Strade sicure”, la quale più di tutte “rappresenta la più capillare e longeva operazione delle Forze armate sul territorio nazionale, al fianco delle Forze dell'ordine, in funzione anti criminalità e terrorismo in numerose città italiane” (CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Impiego delle Forze armate nella tutela dell'ordine pubblico*, [2022], su [bit.ly/3iuhxIU](https://bit.ly/3iuhxIU), 1); sul tema e, specialmente, sull'individuazione di una serie di coordinate costituzionali per siffatte operazioni, si veda, da ultimo, Q. CAMERLENGO, *Forze armate e ordine pubblico*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Napoli, 2021, vol. I, 698-699.

<sup>50</sup> R. KOSELLECK, “*Erfahrungsraum*” und “*Erwartungshorizont*”, [1976], trad. it. “*Spazio di esperienza*” e “*orizzonte di aspettativa*”, in ID., *Futuro passato*, Bologna, 2007, 300 ss.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Sul punto, si veda già C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, 1968, 119-120.

<sup>53</sup> Altra questione è, poi, il fatto che la concretizzazione di quell'obbligo “è stata sempre più diffusamente percepita da chi vi si trovava sottoposto come un tempo perso in un mondo altro, vecchio e disorganizzato, assolutamente inadeguato ai suoi compiti e nel quale onore e disciplina militare di frequente degenerano in comportamenti inutilmente vessatori, accettati quando non promossi dalle stesse gerarchie in nome di un cameratismo che nelle sue stesse assonanze evoca le componenti più maschiliste e autoritarie della *societas* militare” (G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, cit., nt. 41, 203); tutte questioni affatto reali, la cui risposta in termini costituzionali – un più lungo discorso sarebbe da fare sul piano *lato sensu* culturale del problema – passa, però, anzitutto dalla piena attuazione dell'art. 52, co. 3, Cost.

<sup>54</sup> C. cost., sentt. n. 16/1973; n. 31/1982.

<sup>55</sup> N. MACHIAVELLI, *Il principe*, [1532], rist., Roma, 2006, 183 o XII.

Soprattutto, tra il nero delle guerre costituzionalmente ripudiate e il bianco delle guerre costituzionalmente necessarie vi sono tante sfumature di grigio; fuor di metafora, tra gli opposti del “costituzionalmente vietato” e del “costituzionalmente dovuto” vi sono i tanti spazi che la Carta repubblicana del 1947 lascia alla politica, ossia al “costituzionalmente possibile”. All’interno di questo, vi sono gli eventuali accordi multilaterali difensivi sottoscritti dall’Italia, tra cui spicca quello del Trattato del Nord-Atlantico del 1949<sup>56</sup> e le misure anche implicanti l’uso della forza che ne conseguono, fino alla cobelligeranza in caso di aggressione ad uno Stato alleato. L’articolo 5 del predetto Trattato, in particolare, stabilisce che un attacco armato in Europa o nell’America settentrionale contro una delle parti debba essere considerato come un attacco diretto contro tutte le parti e, pertanto, se un tale attacco si verifica, ciascuna di esse è chiamata ad intraprendere l’“azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l’uso della forza armata”<sup>57</sup>. Altra questione, estranea alla presente relazione ma non alla presente situazione, è il fatto che negli ultimi trent’anni l’Organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico abbia dato vita ai “non-Article 5 crisis response operations”<sup>58</sup>, come sappiamo, purtroppo, in chiave anche offensiva e aggressiva (e sottolineo purtroppo, non solo per quanto ho poc’anzi sostenuto in punto di diritto costituzionale, ma anche perché conosciamo tutti, soprattutto nel diritto internazionale, il peso dei precedenti a cui qualcuno potrebbe oggi proditoriamente appellarsi).

Ancora, sempre nell’ambito di quel che la Costituzione lascia alla politica vi sono gli eventuali accordi bilaterali difensivi sottoscritti dall’Italia, come nel caso della Dichiarazione del Governo della Repubblica italiana sulla neutralità di Malta del 1980<sup>59</sup>, con la quale il nostro ordinamento giuridico, in presenza di “una minaccia di violazione od una violazione della sovranità, indipendenza, neutralità, unità ed integrità territoriale della Repubblica di Malta”<sup>60</sup> o, ancora, in

---

<sup>56</sup> La cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 465/1949.

<sup>57</sup> Peraltro, a norma dell’art. 11 del Trattato del Nord-Atlantico del 1949, “conformemente alle... rispettive norme costituzionali”.

<sup>58</sup> *The Alliance’s Strategic Concept*, [1999], su [bit.ly/3HZGbls](http://bit.ly/3HZGbls), 6 ss.; si tratta del Nuovo concetto strategico approvato dai Capi di Stato o di Governo nel 1999, ma mai sottoposto al Parlamento per la relativa autorizzazione alla ratifica; per l’evoluzione successiva, si veda poi *Strategic Concept*, [2010], su [bit.ly/3IxIDkI](http://bit.ly/3IxIDkI), 7-8, su cui, nuovamente, il Parlamento non si è mai pronunciato, ai sensi e per gli effetti dell’art. 80 Cost.; sul punto, si vedano, da ultimo, R. CALVANO, *Il ruolo della NATO nello sviluppo di una cooperazione europea*, in S. LA PORTA (a cura di), *NATO e Costituzione*, Milano, 2020, 48 ss.; C. DE FIORES, *Il principio pacifista, la ratifica dei Trattati internazionali e la questione della NATO*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2020, 66; D. PICCIONE, *Parlamentarismo, paradigma dell’Alleanza Atlantica e impegni militari secondo la Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2020, 75-76.

<sup>59</sup> La cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 149/1981.

<sup>60</sup> § 4 della Dichiarazione del Governo della Repubblica italiana sulla neutralità di Malta del 1980.

caso di “legittima difesa”<sup>61</sup>, si è impegnato ad adottare “ogni altra misura, non esclusa l’assistenza militare, che giudicherà necessaria”<sup>62</sup>. Anche in tale frangente, l’Italia ben può adottare misure anche implicantanti l’uso della forza, fino alla cobelligeranza in caso di attacco altrui a Malta.

Infine, in quel medesimo spazio grigio aperto alla determinazione dell’indirizzo politico – per usare il nostro “lessico familiare” – vi sono le misure sin qui adottate dal Governo in conseguenza della guerra in corso, ivi compresa, come dirò, la cessione di materiali di armamento all’Ucraina<sup>63</sup>. Non ci troviamo nel territorio del “costituzionalmente dovuto”, perché tali misure esulano dal perimetro applicativo dell’articolo 52, 1° comma, della Costituzione<sup>64</sup>, ma non siamo neppure oltre il confine del “costituzionalmente vietato”, ai fini del rispetto della prima proposizione dell’articolo 11 della Costituzione<sup>65</sup>, perché (e purché) esse siano rivolte esclusivamente a contrastare l’“aggressione militare lanciata dalla Federazione Russa contro l’Ucraina”<sup>66</sup>, com’è stata tecnicamente (e correttamente) qualificata sin dal principio anche dai pubblici poteri italiani.

\* \* \*

Sulle prime misure messe in campo dall’Italia nei giorni immediatamente successivi allo scoppio della guerra – e, in ispecie, sulla cessione di materiali di armamento all’Ucraina – vorrei ora brevemente soffermarmi, condividendo con voi, ahimè, la consapevolezza che, allorquando spirano venti di guerra, a un “fronte esterno” fa sempre da contraltare un “fronte interno”, più o meno frastagliato. Non è certo un caso – e mi piace ricordarlo anche in questa sede<sup>67</sup> – che in quel

<sup>61</sup> § 5.2 della Dichiarazione del Governo della Repubblica italiana sulla neutralità di Malta del 1980.

<sup>62</sup> § 5.2 della Dichiarazione del Governo della Repubblica italiana sulla neutralità di Malta del 1980.

<sup>63</sup> Per la qualificazione di tale cessione “non come una forma di legittima difesa collettiva ma come un supporto all’esercizio della legittima difesa individuale da parte dell’Ucraina”, si veda P. ROSSI, *La compatibilità con la Costituzione italiana dell’invio di armi all’Ucraina*, [2022], su [bit.ly/3t4VR2A](https://bit.ly/3t4VR2A), 6.

<sup>64</sup> Di idee diverse, sul punto, sembrerebbe A. CELOTTO, *L’Italia, l’art. 11 della Costituzione e la guerra*, [2022], su [bit.ly/3w4uVSu](https://bit.ly/3w4uVSu), 1, sulla scia di una posizione già espressa da J. LUTHER, *Art. 52*, in R. BIFULCO *et al.* (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I, 1038-1039.

<sup>65</sup> Un’opinione di segno contrario è stata espressa, da ultimo, da A. ALGOSTINO, *Con l’invio di armi l’Italia partecipa alla guerra, in il manifesto*, 9.3.2022, 15, sulla scorta della postura aggressiva e offensiva dell’Italia (nell’ambito dell’Organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico) in plurime occasioni, tra cui massimamente l’intervento militare italiano nell’ex Jugoslavia nel 1999; se la premessa è vera, però, la conclusione si rivela fallace, nel senso che la similitudine varrebbe solo, per assurdo, qualora l’Italia cedesse materiali di armamento... alla Federazione russa e non all’Ucraina.

<sup>66</sup> *Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2022], su [bit.ly/37d6U15](https://bit.ly/37d6U15), 1.

<sup>67</sup> Si tratta di un’immagine ricorrente nelle riflessioni sulla guerra, almeno a partire da N. BOBBIO, *La pace attraverso il diritto*, [1983], rist. in ID., *Teoria generale della politica*, Torino, 1999, 527.

formidabile trattato di diritto costituzionale della prima metà del Trecento, che è il ciclo pittorico di Ambrogio Lorenzetti nella Sala dei Nove del Palazzo pubblico di Siena, la Guerra è collocata nell'affresco sul Malgoverno, il quale reca in successione la Divisione, il Furore e poi, al centro, la Tirannia. Quindi, parafrasando la formula felice dell'articolo 1, 2° comma, della Costituzione, occorre dedicare qualche considerazione non solo ai limiti, a cui ho già fatto cenno, ma anche alle forme dei primi provvedimenti che gli organi costituzionali di indirizzo politico, nei giorni appena trascorsi, hanno inteso adottare.

Scriveva nel 1935 Bertolt Brecht che “ci vuole coraggio per parlare di cose basse e meschine come il vitto e l'alloggio dei lavoratori, mentre tutt'intorno si va strepitando che ciò che più conta è lo spirito di sacrificio”<sup>68</sup>, ma si tratta di una strada obbligata, pena il rischio di fare come quanti “assumono l'atteggiamento di uno che stia sotto il tiro dei cannoni, mentre sono semplicemente sotto il tiro dei binocoli da teatro”<sup>69</sup>. Così, oltre a richiamare il solenne e doveroso rispetto dei grandi principi, a noi tocca guardare anche all'effettivo, talora pedissequo e minuto funzionamento delle istituzioni repubblicane, specie in un momento oltremodo complesso e confuso qual è quello attuale. E qui, a mio sommo avviso, le note sono assai più dolenti, perché sin dall'inizio della guerra russo-ucraina stiamo assistendo ad una certa distorsione dei rapporti tra organi costituzionali – dunque, con una formula sintetica, della forma di governo parlamentare – in materia di politica estera e di difesa, con una duplice sovraesposizione di cui ora darò conto: del Presidente della Repubblica rispetto al Governo e del Governo rispetto al Parlamento.

Per comprendere anzitutto il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nella vicenda che ci riguarda, è sufficiente scorrere la cronologia degli eventi. Una volta cominciata la guerra russo-ucraina nelle prime ore del 24 febbraio 2022, il Consiglio dei ministri, pur riunitosi nella mattina inoltrata di quello stesso giorno, non dedica neppure un cenno alla questione<sup>70</sup>, cosa assai singolare. Piuttosto, il primo organo che affronta il problema, convocato *ad horas* la mattina per il pomeriggio sempre del 24 febbraio 2022<sup>71</sup>, è il Consiglio supremo di difesa.

<sup>68</sup> B. BRECHT, *Fünf Schwierigkeiten beim Schreiben der Wahrheit*, [1935], trad. it. *Cinque difficoltà per chi scrive la verità*, in ID., *Scritti sulla letteratura e sull'arte*, Torino, 1973, 118.

<sup>69</sup> Ivi, 119.

<sup>70</sup> Si veda *Comunicato stampa del Consiglio dei ministri*, n. 63, [2022], su [bit.ly/3pXWn0c](https://bit.ly/3pXWn0c), 1 ss.

<sup>71</sup> Si veda *Il Presidente Mattarella ha convocato il Consiglio supremo di difesa*, [2022], su [bit.ly/3tDNCcO](https://bit.ly/3tDNCcO), 1.



Senza tornare qui su cose già dette<sup>72</sup>, posso limitarmi a rimarcare che la precipua finalità del Consiglio supremo di difesa, giusta la previsione dell'articolo 87, 9° comma, della Costituzione, è di consentire al Presidente della Repubblica, che lo presiede, l'“esercizio della sua specifica funzione di garanzia dei valori costituzionali”<sup>73</sup> in materia di difesa, evitando, al contempo, il “coagularsi di un *federative power*”<sup>74</sup> in capo allo stesso. Proprio per questo, risulta oltremodo difficile intendere quale funzione di garanzia possa essere esercitata anzitempo rispetto alla funzione di indirizzo politico, com'è avvenuto nell'ultima circostanza. Anche la legislazione di riferimento, da parte sua, è chiara nel disporre che le deliberazioni in materia di difesa siano prima adottate dal Governo e solo dopo sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa<sup>75</sup>, non viceversa; e lo stesso è da dirsi, seppure con un'interpretazione non incontrovertita ma opportunamente sempre seguita nella prassi, a proposito del procedimento approvativo della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali<sup>76</sup>.

Si tratta di una successione procedimentale che, per ragioni di ordine precipuamente costituzionale, non ammette alcuna inversione dei fattori, pena il prodursi di un diverso risultato. Se ciò si verifica – come si è malauguratamente verificato, ad esempio, in occasione dell'intervento militare italiano in Libia nel 2011<sup>77</sup> – l'effetto tangibile è che il (Presidente della Repubblica “in”) Consiglio supremo di difesa<sup>78</sup>, organo di garanzia, mette di fronte al fatto compiuto il Consiglio dei ministri, organo di indirizzo politico. Non mi dilungo oltre sul punto, perché è sufficiente leggere il comunicato stampa della precipitata riunione del 24 febbraio 2022 per avvedersi di come e di quanto all'interno del Consiglio supremo di difesa sia stata già di per sé definita la posizione dell'Italia

<sup>72</sup> Su cui si deve rinviare, da ultimo, a M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta*, in *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Napoli, 2022, in corso di pubblicazione.

<sup>73</sup> *Relazione della Commissione istituita dal Governo Gorla per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze Armate*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, 323; nonché, da ultimo e specialmente, G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Il Filangieri*, 2017, 29.

<sup>74</sup> R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale*, Milano, 2020, 274.

<sup>75</sup> Si veda l'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010.

<sup>76</sup> Si veda l'art. 2, co. 1, l. n. 145/2016; nonché M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*, cit., nt. 16, 20 ss.; e, da ultimo, ID., *Missione (in)compiuta*, cit., nt. 72, anche con riferimento alla prassi del trascorso quinquennio, nonché alle opinioni di segno contrario espresse dai primi commentatori.

<sup>77</sup> Su cui si veda, se si vuole, ID., *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, cit., nt. 25, 8-9.

<sup>78</sup> Secondo la terminologia di A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in “Consiglio supremo di difesa”*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, 231 ss.



rispetto alla guerra russo-ucraina<sup>79</sup>; e il fatto di dividerne i contenuti, per quel che può valere, non vale a mutare i termini costituzionali della questione.

Quanto al ruolo del Governo, dopo lo svolgimento nella mattina del 25 febbraio 2022 da parte del Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi di un'informativa alle Camere<sup>80</sup>, ampiamente sollecitata nelle sedute parlamentari della vigilia<sup>81</sup>, finalmente il Consiglio dei ministri si riunisce nel pomeriggio di quello stesso giorno<sup>82</sup>, per approvare il decreto-legge intitolato "disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina", poi emanato e pubblicato come decreto-legge n. 14 del 2022 sempre il 25 febbraio 2022, e per deliberare la "dichiarazione dello stato di emergenza per intervento all'estero in conseguenza del grave contesto emergenziale in atto nel territorio dell'Ucraina"<sup>83</sup>. Una seconda volta, il Consiglio dei ministri si riunisce il 28 febbraio 2022, per approvare un altro decreto-legge, intitolato "ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina", poi emanato e pubblicato come decreto-legge n. 16 del 2022 sempre il 28 febbraio 2022, e deliberare la "dichiarazione dello stato di emergenza in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto"<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> "Il Consiglio Supremo di Difesa esprime la più ferma condanna per l'ingiustificabile aggressione militare lanciata dalla Federazione Russa contro l'Ucraina, che rappresenta una grave e inaccettabile violazione del diritto internazionale e una concreta minaccia alla sicurezza e alla stabilità globali. La Repubblica Italiana chiede alla Federazione Russa l'immediata cessazione delle ostilità e il ritiro delle forze fuori dai confini internazionalmente riconosciuti dell'Ucraina. L'Italia ribadisce il pieno sostegno all'indipendenza e all'integrità territoriale dell'Ucraina, Paese europeo amico e democrazia colpita nella sua sovranità. La Repubblica Italiana esprime massima vicinanza e solidarietà al popolo ucraino e alle sue legittime Istituzioni, alle vittime e alle tante persone che ne soffriranno le conseguenze. Nell'affrontare la crisi in atto, l'Italia manterrà uno stretto raccordo con i propri partner in tutti i principali consessi internazionali. Insieme con i paesi membri dell'UE e gli alleati della NATO è indispensabile rispondere con unità, tempestività e determinazione. L'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire convintamente nel quadro del coordinamento in seno all'Unione Europea. Perché l'Europa non precipiti improvvisamente in un vortice di guerre, è necessario agire con forza e lungimiranza per ristabilire il primato del diritto internazionale e la salvaguardia dei principi e dei valori che hanno garantito pace e stabilità al nostro continente" (*Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2022], su [bit.ly/37d6U15](https://bit.ly/37d6U15), 1).

<sup>80</sup> Si vedano, infatti, M. DRAGHI, in AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 25.2.2022, su [bit.ly/3Mtzo3](https://bit.ly/3Mtzo3), 1 ss.; ID., in AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 25.2.2022, su [bit.ly/35Te1v1](https://bit.ly/35Te1v1), 5 ss.

<sup>81</sup> Si vedano AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 24.2.2022, su [bit.ly/3vYVPLB](https://bit.ly/3vYVPLB), 1 ss. e 22 ss.; AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 24.2.2022, su [bit.ly/3Jb6fLY](https://bit.ly/3Jb6fLY), 5 ss.

<sup>82</sup> Si veda *Comunicato stampa del Consiglio dei ministri*, n. 64, [2022], su [bit.ly/3MGlgYI](https://bit.ly/3MGlgYI), 1 ss.

<sup>83</sup> Si veda *GU* n. 58/2022, 1; tale dichiarazione dello stato di emergenza, il cui fondamento normativo risiede nell'art. 29 d.lgs. n. 1/2018, come modificato con l'art. 19 d.lgs. n. 4/2020, è finalizzata a fornire "materiali, mezzi e attrezzature volti ad assicurare il soccorso e l'assistenza alla popolazione a supporto del locale sistema di protezione civile", nonché "ulteriori tipologie di beni connessi con l'evoluzione della situazione e per finalità di primo soccorso", fino al 25.5.2022.

<sup>84</sup> Si veda *ivi*, 1-2; tale dichiarazione dello stato di emergenza è finalizzata ad assicurare "soccorso ed assistenza, sul territorio nazionale, alla popolazione ucraina in conseguenza della grave crisi internazionale in atto", fino al 31.12.2022.

\* \* \*

Sia il decreto-legge n. 14 del 2022 che il decreto-legge n. 16 del 2022 sollevano plurimi interrogativi di ordine costituzionale su un piano tanto sostanziale quanto procedimentale. Sotto il primo profilo, l'uno "deroga"<sup>85</sup> alla legge n. 145 del 2016, ai fini dell'avvio e della prosecuzione per il 2022 della partecipazione dell'Italia ad alcune missioni internazionali nell'ambito dell'Organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico<sup>86</sup> e, inoltre, dispone la "cessione, a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione alle autorità governative dell'Ucraina"<sup>87</sup>. L'altro, da parte sua, "deroga"<sup>88</sup> alla legge n. 185 del 1990 e agli articoli 310 e 311 del decreto legislativo n. 66 del 2010 (il c.d. codice dell'ordinamento militare) per il 2022 e, in particolare, dispone la "cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina"<sup>89</sup>.

Tuttavia, a discapito di quanto vi si trova espressamente affermato, i due decreti-legge in esame sostanzialmente non derogano alcunché, perché sia la predetta partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali sia la mentovata cessione di materiali di armamento ben avrebbero potuto essere effettuate ai sensi e per gli effetti, rispettivamente, della legge n. 145 del 2016 e della legge n. 185 del 1990 (nonché degli articoli 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare). Nel primo caso, ciò è stato riconosciuto *ex professo* dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati<sup>90</sup> e risulta parimenti evidente sia dal fatto che si intende disporre, tra l'altro, la

---

<sup>85</sup> Così tra le premesse (ma non nel testo) del d.l. n. 14/2022, come rimarcato criticamente nel parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati sul disegno di legge di conversione in legge del d.l. n. 14/2022, in AP Camera, XVIII legislatura, Comitato per la legislazione, sed. del 2.3.2022, su [bit.ly/3i2Nluz](https://bit.ly/3i2Nluz), 4-5.

<sup>86</sup> Art. 1 d.l. n. 14/2022.

<sup>87</sup> Art. 2 d.l. n. 14/2022.

<sup>88</sup> Così tra le premesse e all'art. 1, co. 1, d.l. n. 16/2022.

<sup>89</sup> Art. 1, co. 1, d.l. n. 16/2022; vi sono poi altre misure di notevole portata, in materia di aumento della disponibilità di gas e per la riduzione programmata dei consumi di gas (si veda l'art. 2), di accoglienza dei cittadini ucraini in conseguenza del conflitto bellico (si veda l'art. 3) e di sostegno degli studenti, dei ricercatori e dei docenti ucraini (si veda l'art. 4); peraltro, di gas naturale si occupano anche gli artt. 1-8 d.l. n. 17/2022, approvato dal Consiglio dei ministri il 18.2.2022, ma emanato e pubblicato solamente il 1.3.2022 – e, quindi, "a cavallo" del d.l. n. 16/2022 – a dimostrazione di un uso della decretazione governativa di urgenza tutt'altro che coordinato.

<sup>90</sup> In particolare, nel parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati sul disegno di legge di conversione in legge del d.l. n. 14/2022 si raccomanda testualmente di "evitare in futuro il ricorso a procedure derogatorie della legge n. 145 del 2016, nell'ottica di un utilizzo coerente dei diversi strumenti normativi previsti dall'ordinamento, fatta eccezione per circostanze di eccezionale gravità da motivare adeguatamente nel corso dei lavori

prosecuzione della partecipazione dell'Italia ad alcune missioni internazionali già a suo tempo deliberate e autorizzate<sup>91</sup>, sia dalla circostanza che la relativa copertura finanziaria viene individuata per la gran parte riducendo il Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali, istituito e disciplinato proprio all'articolo 4 della legge n. 145 del 2016<sup>92</sup>. Nel secondo caso, anche la legge n. 185 del 1990, al pari degli articoli 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare, sarebbe risultata parimenti applicabile e facoltizzante rispetto alla prospettata cessione di materiali di armamento all'Ucraina: quanto all'applicabilità, non sembra operare la clausola di esclusione data dalla sussistenza di accordi internazionali<sup>93</sup>; e, quanto alla facoltizzazione, non rileva il divieto di trasferimento di detti materiali ai "Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione"<sup>94</sup> e ai "Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite"<sup>95</sup>. Non serve addentrarsi oltre nelle soluzioni interpretative della disposizione legislativa da ultimo citata<sup>96</sup>, in questa sede, per avvedersi che non risulta vietato *uti*

---

parlamentari" (AP Camera, XVIII legislatura, Comitato per la legislazione, sed. del 2.3.2022, su [bit.ly/3i2Nluz](https://bit.ly/3i2Nluz), 5); circostanze e motivazioni che, in tale frangente, non ricorrono.

<sup>91</sup> Così, secondo quanto previsto all'art. 1, co. 2, d.l. n. 14/2022, per quanto riguarda il potenziamento del "dispositivo NATO per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza" (su cui si veda AP Camera, XVIII legislatura, Doc. XXVI, n. 4, su [bit.ly/3qVaPqQ](https://bit.ly/3qVaPqQ), 246), del "dispositivo per la sorveglianza navale nell'area sud dell'Alleanza" (su cui si veda *ivi*, 247-248), della "presenza in Lettonia (Enhanced Forward Presence)" (su cui si veda *ivi*, 249-250) e dell'"Air Policing per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza" (su cui si veda *ivi*, 253-254).

<sup>92</sup> Si veda l'art. 6, co. 1, lett. a), d.l. n. 14/2022.

<sup>93</sup> Si veda, a tal fine, l'art. 1, co. 9, lett. b), l. n. 185/1990, che esclude dal perimetro applicativo della legge in questione la cessione di materiali di armamento "da Stato a Stato, a fini di assistenza militare, in base ad accordi internazionali"; in proposito, rilevano l'Accordo tra il Ministero della difesa della Repubblica italiana e il Ministero della difesa dell'Ucraina sulla cooperazione nel campo della difesa del 1998 (la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 12/2000) e l'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Gabinetto dei ministri dell'Ucraina sulla cooperazione tecnica e militare del 2007 (su [bit.ly/3Ddq0jO](https://bit.ly/3Ddq0jO), 1 ss.), nessuno dei quali, però, pur afferendo *ratione materiae* all'ambito della difesa, prevede propriamente forme di assistenza militare.

<sup>94</sup> Art. 1, co. 6, lett. b), l. n. 185/1990.

<sup>95</sup> Art. 1, co. 6, lett. a), l. n. 185/1990.

<sup>96</sup> Infatti, in uno scritto risalente, ma tuttora di notevole interesse sulla l. n. 185/1990 è stato ipotizzato che, oltre ad essere vietati l'esportazione e il transito di materiali di armamento verso Paesi in stato di conflitto armato, sia sempre necessario un "previo accordo internazionale... oppure... una deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere delle Camere" (C. CORSI, *La disciplina legislativa del commercio internazionale di armamenti*, in *Foro amministrativo*, 1991, 2799); tale interpretazione, ritenuta dalla stessa autrice che la ha proposta "un po' confliggente con la lettera della norma" (*ibidem*), non può essere condivisa, dovendosene prediligere una diversa, per cui l'esportazione e il transito di materiali di armamento verso Stati aggrediti è sempre possibile, a meno che a ciò osti il rispetto degli obblighi internazionali (ad esempio, in virtù di un accordo internazionale con lo Stato aggressore, recante l'impegno per l'Italia di non cedere materiali di armamento allo Stato aggredito); al contempo, in quest'ultima eventualità il rispetto degli obblighi internazionali può essere superato da una deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere delle Camere.

sic il trasferimento di materiali di armamento a Stati belligeranti<sup>97</sup>, anche perché (e a maggior ragione) a collidere frontalmente con i predetti principi è la Federazione russa e non certo l'Ucraina.

Sorge quindi spontaneo chiedersi quale sia la vera posta in gioco per l'adozione dei due decreti-legge qui osservati, che, sin dalle loro premesse, si qualificano testualmente come derogatori. Se si guarda alla sostanza delle cose, torna allora alla mente l'*incipit* notissimo e fulminante della *Politische Theologie* di Carl Schmitt, per cui “sovrano è chi decide sullo stato di eccezione”<sup>98</sup> (e non già “sovrano è chi decide nello stato di eccezione”). Emerge così in tutta la sua potenza un'ulteriore funzione sistemica della decretazione governativa di urgenza, oltre quelle di disporre e/o provvedere: quella di allarmare, cioè, letteralmente, di mettere in allarme, segnalando ai destinatari – i *cives*, per antonomasia – la straordinarietà della situazione e, in tal modo, preparando il terreno rispetto a quanto potrebbe accadere di lì in avanti<sup>99</sup>, fino all'estremo della deliberazione e della dichiarazione dello stato di guerra<sup>100</sup>. D'altronde, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi, nella conferenza stampa tenuta a margine del vertice informale dei capi di Stato o di Governo degli Stati membri dell'Unione europea dell'11 marzo 2022, alla domanda se fossimo già in un'economia di guerra, ha risposto negativamente, ma ha aggiunto: “dobbiamo prepararci”<sup>101</sup>. Tuttavia, diversamente da un'eventuale applicazione degli articoli 78 e 87, 9° comma, della Costituzione, i decreti-legge n. 14 del 2022 e n. 16 del 2022 non potrebbero in alcun

<sup>97</sup> Tale prospettazione, effettivamente emersa nel corso della discussione parlamentare sulla “futura” l. n. 185/1990, è stata, però, espressamente rigettata (si veda AP Camera, X legislatura, Commissione III, sed. dell'8.3.1989, su [bit.ly/3Kn0gUd](http://bit.ly/3Kn0gUd), 58); sul punto, si veda anche, nel medesimo senso, CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina*, [2022], su [bit.ly/3MMezno](http://bit.ly/3MMezno), 2.

<sup>98</sup> C. SCHMITT, *Politische Theologie*, [1934<sup>2</sup>], trad. it. *Teologia politica*, in ID., *Le categorie del “politico”*, Bologna, 1972, 33, con una traduzione corrispondente all'originale (“souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet”: ID., *Politische Theologie*, [1934<sup>2</sup>], Berlin, 2021, 13).

<sup>99</sup> Si tratta di un aspetto da taluno colto nel corso del dibattito parlamentare: “noi abbiamo quindi... la responsabilità di preparare la nostra opinione pubblica in modo che rimanga coesa a fianco delle iniziative che state prendendo” (E. BONINO, in AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, su [bit.ly/3vXqxEV](http://bit.ly/3vXqxEV), 16).

<sup>100</sup> La cui funzione è anch'essa, anzitutto, quella di mettere in forma, per così dire, la gravità della decisione da prendere, come già sostenuto in M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit. nt. 11, 126; pertanto, non persuade quanto sostenuto, sotto questo profilo, da P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, in P. CARNEVALE et al., *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, 2019, 51, il quale ritiene che “si possa altresì decidere la guerra, senza tuttavia ritenere di dover attivare il meccanismo instaurativo dello stato di guerra”; infatti, tale lettura considera la sola seconda parte dell'art. 78 Cost. (“le Camere... conferiscono al Governo i poteri necessari”), ma trascura la prima (“le Camere deliberano lo stato di guerra”), la cui assertività induce piuttosto a ritenere che tale deliberazione, al pari della successiva e conseguente dichiarazione, dello stato di guerra debba esservi sempre, quando (e, naturalmente, solo quando) in guerra si è.

<sup>101</sup> *Versailles, la conferenza stampa del Presidente Draghi*, [2022], su [bit.ly/3KAr6sg](http://bit.ly/3KAr6sg), 20' 51'' ss.; si veda altresì, nei medesimi termini, L. QUARTAPELLE PROCOPIO, in AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 14.3.2022, su [bit.ly/3i9XJkn](http://bit.ly/3i9XJkn), 6, per la quale “questo decreto è probabilmente il primo di una serie di decreti con i quali faremo fronte a tutto quello di cui ci sarà bisogno”.

modo alterare l'ordine costituzionale delle competenze, a meno di aderire alla nota tesi espositiana per cui la decretazione governativa di urgenza financo "dà... luogo a rotture o a sospensioni della Costituzione"<sup>102</sup>; tesi che, personalmente, non condivido.

In definitiva, come correttamente asseverato dal Consiglio supremo di difesa in occasione dell'intervento militare italiano in Iraq nel 2003, "stante il carattere fundamentalmente parlamentare dell'ordinamento disegnato dalla nostra Costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle Forze Armate e delle loro strutture, spetta al Governo e al Parlamento collegati tra loro dal rapporto di fiducia, anche per quanto riguarda i profili costituzionali"<sup>103</sup>. Invece, il caso che qui ci occupa fragilizza il ruolo costituzionale di co-decisore del Parlamento in materia di politica estera e di difesa, sul piano della funzione di indirizzo e di controllo, posto che l'una come l'altra non possono dispiegarsi nei confronti del Governo se non *ex informata conscientia*<sup>104</sup>. Sembra davvero un riflesso condizionato della nostra esperienza giuridica, repubblicana e prerepubblicana, quella per cui, allorquando si levano voci di guerra, le Camere tendono a porsi ai margini per mano altrui come per mano propria<sup>105</sup>. Si tratta, però, di una postura costituzionalmente errata che traspare con una certa nettezza dai profili procedurali dei due decreti-legge qui considerati, con riferimento, rispettivamente, alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali e alla cessione di materiali di armamento all'Ucraina.

\* \* \*

Venendo allora, da ultimo, alle questioni di ordine procedimentale sollevate dalle prime misure adottate dall'Italia in seguito alla guerra russo-ucraina, vorrei brevemente formulare un quadruplice ordine di considerazioni di segno critico in merito all'operato ora del Governo ed ora del Parlamento. In primo luogo, nel corso della discussione innanzi alle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati sul disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge n. 14 del

<sup>102</sup> C. ESPOSITO, *Decreto - II. Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962, vol. XI, 843.

<sup>103</sup> *Il Presidente Ciampi ha presieduto il Consiglio supremo di difesa*, [2003], su [bit.ly/34XaSde](http://bit.ly/34XaSde), 1.

<sup>104</sup> Secondo la nota e felice formula "conoscere per deliberare" (L. EINAUDI, *Conoscere per deliberare*, [1955], rist. in ID., *Prediche inutili*, Torino, 1974, 3).

<sup>105</sup> Mi limito qui solamente a ricordare la vicenda, invero enorme, dell'entrata dell'Italia nella Prima guerra mondiale contro o, per meglio dire, alle spalle del Parlamento; su tale episodio, si rinvia, tra i molti e di recente, a M. FIORILLO, *La rivolta antiparlamentare del "maggio radioso"*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, vol. II, 1008 ss.

2022, il Governo ha presentato il 7 marzo 2022 un emendamento, infine approvato<sup>106</sup>, volto ad inserire all'interno dello stesso i contenuti del decreto-legge n. 16 del 2022<sup>107</sup>, nonché a dichiarare quest'ultimo abrogato e a fare salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base di esso<sup>108</sup>. Il decreto-legge n. 16 del 2022 è, dunque, in ordine di tempo (e non certo per importanza) l'ultimo dei "decreti 'a perdere'"<sup>109</sup> o "decreti Minotauro"<sup>110</sup>, come sono stati immaginificamente chiamati, ossia quei decreti-legge destinati alla confluenza nella legge di conversione di un precedente decreto-legge.

Senza volere qui indugiare con reminiscenze storiche<sup>111</sup>, mi limito a ricordare che il fenomeno in questione denota una forte confusione sul piano della congruità e della continuità degli atti normativi; proprio per questo, esso è stato duramente stigmatizzato in una recente lettera del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Presidente del Senato della Repubblica Maria Elisabetta Casellati, al Presidente della Camera dei deputati Roberto Fico e al Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi, nella quale si rileva, in particolare, che "la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare"<sup>112</sup>. Anche rispetto al decreto-legge n. 16 del 2022 rilievi circostanziati sono stati sollevati, sotto questo profilo, dalla Commissione I<sup>113</sup> e dal Comitato per la legislazione<sup>114</sup> della Camera dei deputati, senza però che, allo stato, ciò abbia prodotto alcunché.

In secondo luogo, il decreto-legge n. 14 del 2022 mette il Parlamento di fronte al fatto compiuto, riportando le lancette dell'orologio a un tempo che proprio la legge n. 145 del 2016 era riuscita

<sup>106</sup> Si veda AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 10.3.2022, su [bit.ly/3i2Nluz](https://bit.ly/3i2Nluz), 6.

<sup>107</sup> Si veda, infatti, AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 7.3.2022, emendamento 2.0100, su [bit.ly/3q0tbpq](https://bit.ly/3q0tbpq), 13 ss.

<sup>108</sup> Si veda, ancora, *ivi*, 15.

<sup>109</sup> R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, 11 ss.

<sup>110</sup> G. BRESSA, in AP Camera, XVI legislatura, sed. del 1.4.2009, su [bit.ly/3KDW1nE](https://bit.ly/3KDW1nE), 6 (virgolette nell'originale), con una terminologia la cui paternità è riferita, anche in questo caso, a R. Zaccaria.

<sup>111</sup> Si pensi, in particolare, alla conversione in blocco dei Regi decreti-legge emanati negli anni della Prima guerra mondiale e dell'immediato primo dopoguerra, massimamente da parte della l. n. 2293/1923 e della l. n. 473/1925; sul punto, per ulteriori approfondimenti, si rinvia eventualmente a M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, vol. I, 66.

<sup>112</sup> *Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge*, [2022], su [bit.ly/36erA8H](https://bit.ly/36erA8H), 3; ma si veda già, precedentemente, AP Camera, XVIII legislatura, Comitato per la legislazione, sed. del 12.1.2021, su [bit.ly/36hVE3f](https://bit.ly/36hVE3f), 4-5, con richiami anche alla prassi delle due legislature precedenti (si veda *ivi*, 5).

<sup>113</sup> Si veda AP Camera, XVIII legislatura, Commissione I, sed. del 9.3.2022, su [bit.ly/37kXGzT](https://bit.ly/37kXGzT), 53.

<sup>114</sup> Si veda AP Camera, XVIII legislatura, Comitato per la legislazione, sed. del 2.3.2022, su [bit.ly/3i2Nluz](https://bit.ly/3i2Nluz), 4-5.



faticosamente, ma tutto sommato felicemente a traguardare<sup>115</sup>, tramite un procedimento che aveva come chiave di volta l'autorizzazione delle Camere alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, sulla scorta di un bagaglio informativo di tutto rilievo, perché comprensivo, “per ciascuna missione, [del]l'area geografica di intervento, [de]gli obiettivi, [del]la base giuridica di riferimento, [del]la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte, nonché [del]la durata programmata e [de]l fabbisogno finanziario per l'anno in corso”<sup>116</sup>. E ciò ha riguardato, più di recente, anche la “fornitura di equipaggiamenti non letali”<sup>117</sup> ad un altro Stato, considerato che tale trasferimento era *quodammodo* collegato ad una missione internazionale. Nulla di tutto questo si ritrova nella trama procedimentale tracciata dal decreto-legge n. 14 del 2022, rispetto alla quale non risulta neppure chiaro se, a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 16 del 2022, anche per la “cessione, a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione alle autorità governative dell'Ucraina”<sup>118</sup>, di cui al primo, valga o meno la sequenza procedimentale relativa alla “cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina”<sup>119</sup>, di cui al secondo. Se nel caso in esame sia da applicarsi, per la risoluzione della relativa antinomia, il criterio di specialità ovvero quello cronologico<sup>120</sup> è una questione suggestiva, ma tutto sommato priva di riscontri pratici – visto che, come dirò tra poco, la successiva deliberazione parlamentare è tanto poco perspicua da non recare alcun riferimento né all'uno né all'altro decreto-legge<sup>121</sup> – ancorché ugualmente espressiva di un'utilizzazione poco meditata, anche sotto questo profilo, della decretazione governativa di urgenza.

---

<sup>115</sup> Ciò almeno sulla carta, non potendosi e non dovendosi sottacere, al riguardo, l'intollerabile ritardo con cui, nella prassi, per responsabilità sia del Governo che del Parlamento, è stata autorizzata la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali; sul punto, sia consentito rinviare ancora a M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta*, cit., nt. 72.

<sup>116</sup> Art. 2, co. 2, l. n. 145/2016.

<sup>117</sup> AP Camera, XVIII legislatura, Doc. XXVI, n. 4, su [bit.ly/3qVaPqQ](https://bit.ly/3qVaPqQ), 275, con riferimento al Libano.

<sup>118</sup> Art. 2 d.l. n. 14/2022.

<sup>119</sup> Art. 1, co. 1, d.l. n. 16/2022.

<sup>120</sup> Tale ipotesi è adombrata in CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina*, cit. nt. 97, 2, ove si aggiunge laconicamente che “la risoluzione 6-00207 approvata dalla Camera il 1° marzo scorso non contribuisce a chiarire tale aspetto in quanto fa un generale riferimento alla ‘cessione di apparati e strumenti militari’”.

<sup>121</sup> Si vedano AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, ris. n. 6-00207, su [bit.ly/3tYxdQC](https://bit.ly/3tYxdQC), 16; AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, ris. n. 6-00208, su [bit.ly/3vXqxEV](https://bit.ly/3vXqxEV), 59.

In terzo luogo, il decreto-legge n. 16 del 2022, al pari del precedente, si muove per esplicita ammissione in una logica di “semplificazione rispetto alle procedure vigenti”<sup>122</sup>, specie rispetto alla cessione di materiali di armamento all’Ucraina. Vi si prevede, almeno, l’acquisizione di un “previo atto di indirizzo delle Camere”<sup>123</sup> e la conseguente adozione di uno o più decreti del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministro dell’economia e delle finanze<sup>124</sup>, recanti “l’elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari oggetto della cessione... nonché le modalità di realizzazione della stessa”<sup>125</sup>.

Pertanto, il 1° marzo 2022 l’Assemblea del Senato della Repubblica e l’Assemblea della Camera dei deputati hanno approvato ciascuna, a larga maggioranza<sup>126</sup>, una risoluzione che impegna il Governo a provvedere alla “cessione di apparati e strumenti militari che consentano all’Ucraina di esercitare il diritto alla legittima difesa e di proteggere la sua popolazione”<sup>127</sup>, senza aggiungere altro. Sorprende, sul punto, l’inusitata vaghezza di tali formulazioni<sup>128</sup> che rischiano di risolversi in una vera e propria delega in bianco al Governo<sup>129</sup> in merito ad un aspetto cruciale dell’esercizio della funzione parlamentare di indirizzo *in subiecta materia*.

Inoltre, il 3 marzo 2022 è stato pubblicato un decreto interministeriale emanato la vigilia e intitolato “autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle Autorità governative dell’Ucraina ai sensi dell’articolo 1 del decreto-legge 28 febbraio 2022, n. 16”. Tale decreto è corredato da un allegato – cioè il documento, è dato ritenere, effettivamente contenente l’elenco dei materiali di armamento ceduti all’Ucraina – che, però, non è stato contestualmente pubblicato, in quanto “classificato”<sup>130</sup>. Si tratta di una scelta che merita anch’essa di essere

---

<sup>122</sup> AP Camera, XVIII legislatura, d.d.l. AC3492, su [bit.ly/3tODtdC](https://bit.ly/3tODtdC), 2; ciò nondimeno, oneri procedurali nel trasferimento di materiali di armamento sono imposti anche dal diritto internazionale e, in particolare, all’art. 7 del Trattato internazionale sul commercio delle armi del 2013 (la cui ratifica è stata autorizzata con la l. n. 118/2013), di cui, nell’attuale frangente, non sembra essersi tenuto conto.

<sup>123</sup> Art. 1, co. 1, d.l. n. 16/2022.

<sup>124</sup> Si veda l’art. 1, co. 2, d.l. n. 16/2022.

<sup>125</sup> Art. 1, co. 2, d.l. n. 16/2022.

<sup>126</sup> Si vedano AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, su [bit.ly/3vZ0blV](https://bit.ly/3vZ0blV), 87-88; AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, su [bit.ly/3vXqxEV](https://bit.ly/3vXqxEV), 78.

<sup>127</sup> AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, ris. n. 6-00207, su [bit.ly/3tYxdQC](https://bit.ly/3tYxdQC), 16-17; AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, ris. n. 6-00208, su [bit.ly/3vXqxEV](https://bit.ly/3vXqxEV), 60.

<sup>128</sup> Si vedano, ancora, AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, ris. n. 6-00207, su [bit.ly/3tYxdQC](https://bit.ly/3tYxdQC), 16-17; AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022, ris. n. 6-00208, su [bit.ly/3vXqxEV](https://bit.ly/3vXqxEV), 60.

<sup>129</sup> Un giudizio parimenti critico, ma meno severo è stato espresso da M. VILLONE, “Armi, risoluzione discutibile”, in *Il Fatto Quotidiano*, 3.3.2022, 8; ma si veda anche ID., *Le scelte del governo e il parlamento senza voce*, in *il manifesto*, 4.3.2022, 6.

<sup>130</sup> Art. 1, co. 1, d.m. Difesa 2.2.2022, in *GU* n. 52/2022, 11.

segnalata, in negativo, perché opposta a quella di altri Stati membri dell’Unione europea, i quali hanno viceversa reso pubbliche la tipologia e la quantità dei materiali di cui sopra<sup>131</sup>. Mantenendo lo sguardo sull’Italia, si tratta parimenti di una soluzione inconsueta rispetto al passato<sup>132</sup> – e anche, da ultimo, rispetto alla cessione di materiali di armamento “non letali” all’Ucraina, di cui al decreto-legge n. 14 del 2022<sup>133</sup> – forse qui dettata, più che da un riserbo asseritamente “giustificat[o] dal non voler dare un vantaggio competitivo all’avversario”<sup>134</sup>, dalle possibili resistenze di uno degli Stati produttori dei materiali in questione in merito al loro trasferimento<sup>135</sup>. In ogni caso, si è trattato di una classificazione (*scilicet* una secretazione) assai singolare, perché rotta da indiscrezioni di stampa<sup>136</sup>, la cui smentita ufficiale da parte del Ministero della difesa ha riguardato non il contenuto di quanto effettivamente pubblicato, ma il fatto che ciò fosse “da considerarsi basat[o] su valutazioni prive di qualsiasi riscontro ufficiale e oggettivo”<sup>137</sup>.

Sia come sia, nel corso del dibattito parlamentare sinora svoltosi in seno alle Commissioni riunite III e IV<sup>138</sup> e all’Assemblea<sup>139</sup> della Camera dei deputati sul disegno di legge di conversione

<sup>131</sup> In questo senso, si veda *L’Italia arma l’Ucraina in guerra con un “decreto secretato”*, [2022], su [bit.ly/3NgjwW3](https://bit.ly/3NgjwW3), 2.

<sup>132</sup> Un precedente interessante, in cui, però, rileva l’art. 1, co. 6, lett. a), e 9, lett. b), l. n. 185/1990, ha riguardato il trasferimento all’Iraq nel 2014 di “materiali d’armamento leggero” (art. 1, co. 1, della deliberazione del Consiglio dei ministri del 29.8.2014, in *GU* n. 207/2014, 6); anche in tale circostanza le risoluzioni adottate dalle Camere sono state particolarmente evasive (si vedano AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 20.8.2014, ris. n. 7-00456, su [bit.ly/3tD2ARB](https://bit.ly/3tD2ARB), 10; AP Senato, XVII legislatura, Commissioni riunite 3a e 4a, sed. del 20.8.2014, ris. Doc. XXIV, n. 34, su [bit.ly/3IGkneZ](https://bit.ly/3IGkneZ), 2), ma almeno qualche informazione in merito, ancorché sommaria, è stata fornita dalla Ministro della difesa R. PINOTTI, in AP Camera-Senato, XVII legislatura, Commissioni riunite e congiunte III, IV, 3a e 4a, sed. del 20.8.2014, su [bit.ly/3q8XfPY](https://bit.ly/3q8XfPY), 9 e 29-30; su tale vicenda, per ulteriori approfondimenti anche di ordine procedimentale, si veda E. CIMIOTTA, *L’Italia arma le forze curde impegnate a contrastare il c.d. “Stato islamico”*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, 3 ss.

<sup>133</sup> I quali sono indicati in AP Camera, XVIII legislatura, d.d.l. AC3491, su [bit.ly/37w0lXN](https://bit.ly/37w0lXN), 53.

<sup>134</sup> G. MULÈ, in AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 1.3.2022, su [bit.ly/3I7z4Ye](https://bit.ly/3I7z4Ye), 13; nonché ID., in AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 2.3.2022, su [bit.ly/3J8pW6R](https://bit.ly/3J8pW6R), 15; P. FASSINO, in AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. dell’8.3.2022, su [bit.ly/34CEsVt](https://bit.ly/34CEsVt), 12; G. MULÈ, *ivi*, 14; non sono neppure mancati, al fine di giustificare il regime di segretezza del/i decreto/i di cui all’art. 1, co. 2, d.l. n. 16/2022, argomentazioni che lasciano francamente sconcertati: “stiamo parlando di cessioni di materiali d’arma, non semplicemente di acquisti che noi facciamo. Quindi noi cederemo una parte di quello che già abbiamo. Rendere noto, pure al termine delle esigenze di riservatezza, che cosa abbiamo ceduto espone eventualmente il nostro Paese al rischio di rendere visibili delle mancanze nelle forniture militari” (L. QUARTAPELLE PROCOPIO, in AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 15.3.2022, su [bit.ly/3CUO6zG](https://bit.ly/3CUO6zG), 72-73); una risposta indiretta, ma inequivocabile sul punto è stata fornita dal Sottosegretario di Stato alla difesa G. MULÈ, in AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 16.3.2022, su [bit.ly/3N4bmj7](https://bit.ly/3N4bmj7), 37, per il quale “la Difesa italiana ha un apparato efficiente e capace di rispondere anche rispetto alla misura presa dei confronti del Governo ucraino”.

<sup>135</sup> Si veda, ancora, *L’Italia arma l’Ucraina in guerra con un “decreto secretato”*, cit., nt. 131, 2.

<sup>136</sup> Si veda, per tutti, M. GUERZONI, F. SARZANINI, *Missili e soldati*, in *Corriere della sera*, 28.2.2022, 1.

<sup>137</sup> *Aiuti all’Ucraina, le precisazioni del Ministero della Difesa alle indiscrezioni di stampa*, [2022], su [bit.ly/3tScjCC](https://bit.ly/3tScjCC), 1.

<sup>138</sup> Si veda AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. dell’8.3.2022, su [bit.ly/34CEsVt](https://bit.ly/34CEsVt), 11 ss.

in legge del decreto-legge n. 14 del 2022 (nonché dei contenuti del decreto-legge n. 16 del 2022), per quel che qui più rileva, non hanno avuto successo i tentativi di corroborare la funzione parlamentare non solo di indirizzo, ma anche di controllo. In particolare, un emendamento volto a stabilire che, “al termine del periodo di cui al comma 1 [cioè al 31.12.2022] e comunque al cessare delle esigenze di riservatezza connesse al periodo emergenziale dichiarato in conseguenza dalla crisi in Ucraina, il Governo trasmette alle Commissioni parlamentari competenti una relazione a titolo informativo sulla spesa affrontata in tale periodo per le cessioni autorizzate dal presente articolo”<sup>140</sup>, è stato infine ritirato, seppure *oborto collo*, in virtù di una “scelta dettata unicamente dal senso di lealtà e disciplina nei confronti della maggioranza”<sup>141</sup>. L’unica disposizione sin qui approvata<sup>142</sup> prevede l’obbligo per il Ministro della difesa e il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale di riferire alle Camere, con cadenza almeno trimestrale, sull’evoluzione della situazione in atto “anche alla luce di quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo [1 del decreto-legge n. 16 del 2022]”<sup>143</sup>. Tuttavia, sia la genericità del contenuto comunicativo, sia l’orizzonte temporale particolarmente dilatato valgono a dimostrare quanto poco la funzione di co-decisione del Parlamento nell’ultima circostanza sia stata effettivamente valorizzata; e ciò tanto più in un contesto nel quale la situazione bellica muta di giorno in giorno e, di conseguenza, il Governo ben potrebbe adottare in futuro un numero indeterminato di decreti interministeriali per la cessione di materiali di armamento all’Ucraina, senza alcun passaggio parlamentare *ad hoc*, preventivo o successivo che sia.

Eppure, una siffatta marginalizzazione delle Camere non costituisce affatto una necessità ineluttabile, ma rappresenta piuttosto una precisa scelta di indirizzo politico, ancorché, come si è visto, fondamentalmente disassata rispetto alla trama complessiva della nostra forma di governo parlamentare. Dell’analiticità e dell’intensità del coinvolgimento parlamentare nel procedimento approvativo della partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali, di cui alla legge n. 145 del 2016, si è già detto. Con specifico riferimento alla cessione a titolo gratuito di “materiali d’armamento dichiarati obsoleti per cause tecniche”, si può parimenti evocare l’articolo 311, 2°

---

<sup>139</sup> Si veda AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 15.3.2022, su [bit.ly/3CUO6zG](https://bit.ly/3CUO6zG), 67 ss.

<sup>140</sup> AP Camera, Commissioni riunite III e IV, sed. del 7.3.2022, emendamento 0.2.0100.38, su [bit.ly/3q0tbpq](https://bit.ly/3q0tbpq), 8.

<sup>141</sup> R.P. FERRARI, in AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 9.3.2022, su [bit.ly/3JbPnED](https://bit.ly/3JbPnED), 16.

<sup>142</sup> Si veda AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. dell’8.3.2022, su [bit.ly/34CEsVt](https://bit.ly/34CEsVt), 13.

<sup>143</sup> AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 7.3.2022, emendamento 0.2.0100.37, su [bit.ly/3q0tbpq](https://bit.ly/3q0tbpq), 8.

comma, del codice dell'ordinamento militare. Si tratta, in effetti, di una disposizione, ora espressamente derogata, la cui applicabilità nel caso di specie non è agevole accertare, da un punto di vista soggettivo<sup>144</sup> e oggettivo<sup>145</sup>, ma che prevede(va), in ogni caso, il “previo parere vincolante delle competenti Commissioni parlamentari”<sup>146</sup>; ciò ad ulteriore dimostrazione, se ve ne fosse bisogno, dell'importanza, riconosciuta dallo stesso legislatore in passato, che le Camere abbiano contezza non solo dell'*an*, ma anche del *quid* dei materiali di armamento da trasferire ad un altro Stato<sup>147</sup>.

In quarto luogo, risulta che negli stessi giorni in cui le Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati discutevano del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge n. 14 del 2022 (nonché dei contenuti del decreto-legge n. 16 del 2022) sia stato investito della questione relativa alla cessione di materiali di armamento all'Ucraina il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica. In particolare, dell'avvenuta audizione del Ministro della difesa Lorenzo Guerini il 2 marzo 2022, in quella sede e su questo argomento, si è avuta notizia non da atti ufficiali dello stesso Comitato – il cui regime di pubblicità è particolarmente severo<sup>148</sup>, tanto che il relativo ordine del giorno<sup>149</sup>, al pari del successivo resoconto<sup>150</sup>, è privo di riferimenti all'oggetto e ai contenuti delle audizioni – ma da un comunicato stampa del Ministero della difesa<sup>151</sup>, confermato una settimana dopo dal Sottosegretario di Stato alla difesa Giorgio Mulè, il quale ha precisato che vi sarebbero state fornite “informazioni esaustive sulla tipologia, la quantità e i costi dei materiali ceduti”<sup>152</sup>.

Tuttavia, il coinvolgimento del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica potrebbe costituire più un problema che una soluzione, nel caso qui considerato, sia perché esso è

<sup>144</sup> Ciò si avrebbe qualora l'Ucraina rientrasse tra i “Paesi partecipanti al partenariato per la pace, nell'ambito dei vigenti accordi di cooperazione”, ai sensi e per gli effetti dell'art. 311, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 66/2010.

<sup>145</sup> Ciò si avrebbe qualora i materiali di armamento ceduti all'Ucraina fossero, per l'appunto, “materiali d'armamento dichiarati obsoleti per cause tecniche”, ai sensi e per gli effetti dell'art. 311, co. 2, d.lgs. n. 66/2010.

<sup>146</sup> Art. 311, co. 2, d.lgs. n. 66/2010.

<sup>147</sup> Si veda, da ultimo, lo Schema di decreto ministeriale concernente la cessione a titolo gratuito di materiale di armamento a favore delle Forze armate della Repubblica del Niger, in AP Camera, XVIII legislatura, atto n. 258/2021, su [bit.ly/3Javii2](https://bit.ly/3Javii2), 1 ss., effettivamente corredato da un'ampia base documentale.

<sup>148</sup> Si vedano, al riguardo, l'art. 37, co. 2, l. n. 124/2007 e l'art. 8 del Regolamento interno del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

<sup>149</sup> Si veda [bit.ly/3IfNwgF](https://bit.ly/3IfNwgF), 1.

<sup>150</sup> AP Camera-Senato, XVIII legislatura, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, sed. del 2.3.2022, su [bit.ly/3q3hU82](https://bit.ly/3q3hU82), 235.

<sup>151</sup> Si veda *Aiuti all'Ucraina, le precisazioni del Ministero della Difesa alle indiscrezioni di stampa*, cit., nt. 137, 1.

<sup>152</sup> G. MULÈ, in AP Camera, XVIII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 9.3.2022, su [bit.ly/3JbPnED](https://bit.ly/3JbPnED), 17.

stato impropriamente chiamato in causa in chiave compensativa a fronte di un più intenso sindacato parlamentare, sia perché tale attribuzione risulta disallineata rispetto alla disciplina di riferimento<sup>153</sup>. Per un verso, quest'organo è sì dotato di funzioni di controllo<sup>154</sup> e consultive<sup>155</sup>, ma non di indirizzo, giusta anche la sua composizione “paritaria della maggioranza e delle opposizioni”<sup>156</sup>, risultandone quindi dimezzato qualunque potere di intervento, se raffrontato a quello delle sedi proprie della discussione e della deliberazione parlamentari, cioè, elettivamente, le Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati e le Commissioni 3a e 4a del Senato della Repubblica. Per un altro verso, il predetto Comitato, a discapito di ciò che la sua generosa denominazione potrebbe indurre a pensare, non interviene in materia di politica estera e di difesa e neppure di sicurezza della Repubblica in quanto tale, ma ha il compito più circoscritto e particolare di verificare che “l’attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione, delle leggi, nell’esclusivo interesse e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni”<sup>157</sup>. Le sue attribuzioni, pertanto, ridondano in maniera solo tangenziale sulla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali<sup>158</sup> e sulla cessione di materiali di armamento, non potendo, neppure sotto questo profilo, surrogare le Commissioni parlamentari competenti. Per un altro verso ancora, la circostanza che l’allegato al precitato decreto interministeriale del 2 marzo 2022, recante l’elenco dei materiali di armamento ceduti all’Ucraina, sia stato classificato (cioè secretato) non si porta dietro, per così dire, in automatico la competenza del Comitato in questione. Anche a tale ultimo riguardo, la funzione parlamentare di controllo – ed anche, auspicabilmente, di indirizzo – avrebbe potuto essere incanalata, sussistendone i presupposti, nei previsti regimi di secretazione parlamentare<sup>159</sup>.

<sup>153</sup> Sull’inquadramento generale di tale organo, si veda, per tutti e di recente, E. RINALDI, *Arcana imperii*, Napoli, 2016, 164-165.

<sup>154</sup> Si veda, infatti, l’art. 31 l. n. 124/2007; nonché, sulla funzione di controllo quale “missione costitutiva del Comitato [parlamentare per la sicurezza della Repubblica]”, da ultimo, A. PERRONE, *Le prospettive del controllo parlamentare nella recente attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2018, 5.

<sup>155</sup> Si veda, infatti, l’art. 32 l. n. 124/2007.

<sup>156</sup> Art. 30, co. 1, l. n. 124/2007.

<sup>157</sup> Art. 30, co. 2, l. n. 124/2007.

<sup>158</sup> Sul punto, si rinvia, ancora, a M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali*, cit., nt. 16, 54-55.

<sup>159</sup> Il riferimento è all’art. 64, co. 2, Cost., nonché all’art. 65, co. 3, reg. Cam. e all’art. 31, co. 3, reg. Sen., i quali prevedono entrambi che anche i lavori delle Commissioni possano essere variamente secretati.



\* \* \*

In conclusione, vorrei ricordare quanto scriveva Tucidide nel terzo libro delle *Istoríai*, a proposito del conflitto in atto nel 427 a.C. sull'isola di Corcira: “la guerra, portando via le comodità delle consuetudini d’ogni giorno, è maestra di violenza, e rende conforme alle circostanze l’indole dei più”<sup>160</sup>. Di questa massima di esperienza si evoca solitamente la prima parte (la guerra che “è maestra di violenza”), ma, per la lucidità dell’analisi, è la seconda ad avermi sempre colpito di più (la guerra che “rende conforme alle circostanze l’indole dei più”). A noi, che pure non siamo estranei al connubio indistricabile di *ratio* ed *emotio*<sup>161</sup>, specie nell’ora attuale, la funzione che spetta in ragione del nostro ufficio – la *Berufung* di weberiana memoria – non è di conformarci, seguendo l’indole dei più, ma di cercare di individuare le forme e di provare a determinare i limiti che la Costituzione stabilisce per quelle circostanze, senza essere né imbelli né *embedded*, ma forti della nostra coscienza individuale e del nostro sapere collettivo.

---

<sup>160</sup> TUCIDIDE, *Istoríai*, trad. it. *La guerra del Peloponneso*, Torino, 1996, 437 o III.82.2.

<sup>161</sup> Due elementi connotativi (anche) del diritto costituzionale, con messo in evidenza, in particolare, da P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Roma, 2005, 114-115.