

Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati

di Arianna Vendaschi

Abstract: *Constitutionalism, declinations of the pacifist principle and armed conflicts* – This Article analyses, through the lenses of comparative constitutional law, the ongoing trends that impact on the traditional idea of war, taking into account also the recent Russian-Ukrainian conflict. Hence, this work aims at shedding light on current transformations – if not distortions – of this concept as well as on its possible future developments.

Keywords: War; Peace; Armed conflicts; Military support; Ukraine.

1. Premessa

Affrontare i temi della guerra e della pace implica parlare dell'intera esistenza umana, invero della natura stessa dell'uomo¹, ancora prima che degli assetti associativi, della politica, delle sue forme, dei suoi fini e dei suoi mezzi, il diritto tra questi. L'evoluzione dell'umanità si misura non tanto, e comunque non solo, per il progresso scientifico e l'avanzamento tecnologico (oggi si dovrebbe dire digitale), ma anche, anzi soprattutto, per il regressivo (nel senso di decrescente) ricorso alla forza e, parallelamente, per lo sforzo teso alla sua "messa in forma", che si sostanzia nell'assoggettare la più classica (benché non l'unica) delle sue manifestazioni, la guerra, a procedure decisionali volte se non ad eliminarla, quantomeno a limitarla (il riferimento

741

♦ Si ringrazia il finanziamento del MIUR - PRIN Bando 2020 - prot. 2020M47T9C "Decision-Making in the Age of Emergencies: New Paradigms in Recognition and Protection of Rights".

¹ Basti richiamare le riflessioni di Hobbes e Locke sulla natura dell'uomo, considerato dal primo *homo homini lupus* e quindi per natura portato alla rivalità e al conflitto con gli altri suoi simili, e, invece, ritenuto dal secondo una creatura razionale portata per indole alla ricerca della pace. T. Hobbes, *Leviatano* (1651), in G. Micheli (trad.), Bologna, 2011; J. Locke, *Due trattati sul governo* (1690), cur. B. Casalini, Milano, 2007. L'idea che gli eventi politici e sociali, e tra questi i conflitti e la guerra, debbano ricondursi agli istinti aggressivi dell'uomo, cioè al suo comportamento, prima ancora che al tipo di organizzazione statale e al contesto internazionale, è risalente nel tempo e invero piuttosto interdisciplinare; basti dire che Sant'Agostino la inquadra nel peccato originale, mentre Spinoza nella logica della psicologia, per non menzionare gli scienziati della politica alla Morgenthau. V. rispettivamente Sant'Agostino, *La città di Dio*, libro XI, cap. XXVII, in L. Alici (trad.), Milano, 1984, 550; B. Spinoza, *Ethica*, parte IV, in R. Cantoni, F. Fergnani (trad.), Torino, 1972, 298; H.J. Morgenthau, *Politics among Nations*, New York, 1948, 195.

è *ius ad bellum*), oltrech  a regolarla (il riferimento   allo *ius in bello*).

In quest’ottica, la rinuncia alla guerra come mezzo per risolvere le controversie internazionali segna, in via di regola, il punto apicale² del lungo e accidentato processo evolutivo che ha impegnato (e ancora oggi impegna, peraltro con larghi margini di miglioramento) l’intero genere umano. Di contro, l’indiscriminato ricorso alla forza per regolare i rapporti tra gruppi di individui ha, nel corso della storia, marcato (e tuttora marca) il punto pi  basso del menzionato percorso evolutivo della civilt  umana prima ancora che giuridica.

In estrema sintesi, si pu  dunque sostenere che muovere guerra fuori dalle limitatissime eccezioni ammesse dal diritto internazionale (e che ad oggi segnano il grado pi  alto dell’evoluzione giuridica dell’umanit ) comporta l’automatica e immediata regressione a condizioni primitive della collettivit , giacch  si torna nello “spazio” della pura violenza. Esempio emblematico di questo arretramento   l’invasione dell’Ucraina ordinata da Vladimir Putin il 24 febbraio 2022, che non solo ha riportato la guerra nel cuore dell’Europa, ma ha addirittura riproposto la logica del realismo politico classico di matrice hobbesiana, cos  spostando indietro l’orologio geopolitico della storia.

Alla luce di questa premessa intendo sviluppare le Conclusioni del nostro Seminario, pensato dal Direttivo dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo proprio come occasione per riflettere sulle trasformazioni dell’impiego della forza armata e sulle conseguenti sfide lanciate al Diritto³.

Non potendo dare conto di tutti gli interventi di queste ricchissime giornate di studio, inizier  affrontando i principi che presidiano il ricorso all’uso della forza, fissati dal diritto costituzionale e, invero, agganciati a quelli del diritto internazionale, che Aldo Ligustro ha egregiamente

² Il riferimento   alla Carta delle Nazioni Unite (art. 2, c. 4), che segna un significativo avanzamento rispetto al Patto della Soci  delle Nazioni, pensata, nell’ottica di evitare – almeno in via di regola – il ricorso all’uso della forza, per “giuridicizzare” l’impegno a predisporre forme di risoluzione negoziata dei rapporti interstatali (artt. 10-15). Per una ricostruzione storica, sia consentito il rinvio ad A. Vidaschi, *  la guerre comme   la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, spec. 55 ss.

³ Francesco Bilancia, nel suo intervento alla Tavola rotonda “Costituzionalismo e uso della forza: quali prospettive nel XXI secolo?”, ha sostenuto che diritto e guerra sono due corni opposti del medesimo dilemma e, dunque, vanno pensati in condizione di isolamento reciproco. In parole pi  chiare, lo scoppio di un conflitto armato comporterebbe il venir meno del diritto, salvo nell’idea del dover essere, ovverosia nella funzione di parametro. Cfr., invece, M. Cascavilla, *Diritto e guerra. Riflessioni a partire da Norberto Bobbio*, intervento alla quinta sessione “*Conflitti armati e guerre ibride: una prospettiva interdisciplinare*” del Seminario annuale dell’Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo “*Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*”, Pescara, 29-30 giugno 2023, il quale – nel riprendere gli studi di Norberto Bobbio (N. Bobbio, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, 1997), che vedeva il diritto come antitesi alla guerra, ma anche la guerra come mezzo del diritto, cio  per affermare una pretesa, come pure la guerra come oggetto del diritto, chiamato a regolarla (*ius in bello*), oltrech  la guerra come fonte del diritto, allorquando attraverso la guerra si crea un ordinamento giuridico) – ragiona sul rapporto diritto e guerra non in termini di esclusivit , ma di interdipendenza.

ricostruito nella sua relazione di apertura⁴. Su questa linea, richiamerò la lucida relazione introduttiva di Giuseppe de Vergottini⁵, focalizzata sull'interpretazione, largamente condivisibile, dell'art. 11 della Costituzione italiana, al fine di collocarla nello spettro delle diverse letture proposte dalla nostra dottrina⁶. E in questo quadro di principio, metterò in risalto l'indubbia creatività lessicale, che nell'ambito di interesse riflette un altrettanto chiaro dinamismo concettuale, fino ad aprire ad una vera e propria metamorfosi del concetto di *bellum*; emblematico il rinvio alla *global war on terror*⁷ (v. *infra*). Da questa prospettiva, rimarcherò l'interpretazione estensiva della c.d. Costituzione della difesa⁸, che è emersa in tutta evidenza a far tempo dalla fine del secolo scorso, per poi esplodere all'inizio del XXI secolo. Su questa linea ricostruttiva mi cimenterò in un preliminare esercizio classificatorio, nell'intento di declinarne i modelli, per poi focalizzarmi sui profili organizzativi e procedurali delle Costituzioni c.d. belliche, adottate dai principali ordinamenti delle democrazie mature dell'Europa occidentale.

Con la “messa a terra” del piano teorico dimostrerò la sostanziale desuetudine delle Costituzioni belliche, ricordata tra gli altri relatori da Giuseppe de Vergottini, e in parallelo richiamerò i nuovi modi di fare la guerra, a cui peraltro le Sessioni parallele di questo Seminario hanno dedicato specifica attenzione⁹. Da questo angolo di osservazione, esaminerò, in chiave comparata, le discipline delle missioni militari all'estero e su questo versante il mio discorso troverà il suo punto di caduta nell'analisi del conflitto russo-ucraino, attualmente in corso. Quest'ultimo, nel riproporre l'idea classica di guerra, peraltro finalizzata alla *debellatio* del paese aggredito, vede altresì l'atipico coinvolgimento sul piano della solidarietà (armata) degli Stati membri dell'Unione europea (UE). Anzi, per la prima volta nella sua storia, l'UE, da agente pacificatore¹⁰, sia all'interno sia all'esterno dei suoi confini, diventa attore militare¹¹; a tal proposito, Michele Vellano ha parlato di «svolta epocale», giacché attrezzature militari letali

⁴ A. Ligustro, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, in questo numero speciale, 21 – 64.

⁵ G. de Vergottini, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, in questo numero speciale, 1 – 20.

⁶ Cfr. le relazioni della Sessione dedicata a “Guerra e diritto tra regole internazionali e discipline costituzionali”.

⁷ A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre?*, cit., spec. 504 ss.

⁸ Per “Costituzione della difesa” si intende quell'insieme di norme di rango costituzionale tese a disciplinare gli stati di crisi, ossia i regimi tesi a regolare il delicato frangente della non ordinarietà istituzionale.

⁹ In particolare, v. la Sessione parallela II e la Sessione parallela III, rispettivamente dedicate a “Il concetto di guerra: contesti e trasformazioni” e alle “Guerre ibride: quali le risposte possibili”.

¹⁰ La vocazione pacifista dell'UE emerge con tutta evidenza dall'art. 3, c. 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), secondo cui «[l']Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli». Si consideri, inoltre, che nel 2012 è stato attribuito all'UE il premio Nobel per la pace, per aver «contribuito a trasformare la maggior parte dell'Europa da un continente di guerra in un continente di pace». V. Comitato per il premio Nobel, *Comunicato stampa*, 12 ottobre 2012.

¹¹ Si noti, pertanto, l'enfasi sulla dimensione della sicurezza accanto a quella della pace, come peraltro evidenziato dal c. 2 dell'art. 3 TUE.

sono state fornite ad un paese terzo¹². Con specifico riguardo all'invio di materiale bellico in supporto all'eroica resistenza del Governo di Kiev, è risultata centrale, per i lavori di questo Seminario, la questione della legittimità (*rectius*, della conformità costituzionale) delle azioni messe in atto dalle democrazie avanzate o c.d. mature. Con questo dubbio, cioè quello sulla legittimità dell'invio di armi al paese aggredito, si sono confrontati molti degli interventi proposti nei due giorni di lavori, riprendendo – quasi a tracciare un percorso argomentativo circolare – le domande chiave poste da Stefano Ceccanti alla Tavola rotonda di giovedì pomeriggio, che ha peraltro proficuamente consentito il confronto tra diversi saperi realizzando un tangibile momento interdisciplinare, operazione, questa dell'interdisciplinarietà, né scontata né semplice¹³, ma sempre assai utile.

Orbene, chiuderò le mie osservazioni lusingandomi che i *trends* in atto che incidono sull'idea classica di guerra, così da segnalarne le trasformazioni, se non le vere e proprie deformazioni, al fine di delinearne, in chiave problematica, i potenziali sviluppi futuri, nella speranza di offrire proficui spunti di riflessione.

2. La legittimità dell'uso della forza armata nel quadro dei principi costituzionali, letti alla luce del diritto internazionale

È nel quadro delle disposizioni di rango internazionale concernenti la legittimità dell'uso della forza che vanno letti il rifiuto della guerra di aggressione e il divieto di ricorrere alla forza armata quale strumento di risoluzione delle controversie internazionali. Questi due correlati divieti sono ripresi, in linea di principio, dai testi costituzionali adottati dalle democrazie dell'Europa occidentale alla fine del secondo conflitto mondiale, a cominciare dalle Costituzioni dei paesi sconfitti¹⁴. Si pensi all'art. 11 della Costituzione italiana, che parla di ripudio della guerra, e all'art. 26 della Costituzione tedesca, secondo cui le azioni idonee «a turbare la pacifica convivenza dei popoli e poste in essere con tale intento, in particolare al fine di preparare una guerra d'aggressione» non sono solo incostituzionali, ma anche criminali, perciò da perseguire penalmente. Vieppiù, in Germania, l'adesione al principio pacifista ha, almeno fino al febbraio 2022, trovato coerente riscontro nel noto sottodimensionamento¹⁵ delle forze armate

¹² V. anche, sul tema del rapporto fra pacifismo dell'Unione europea e funzioni militari della stessa, M. Vellano, A. Miglio, *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Padova, 2023; F. Spera, *Il perseguimento della pace da parte dell'Unione europea: lo Strumento europeo per la pace*, in questo numero speciale, 213 – 226.

¹³ A. Vidaschi, *Diritto comparato e interdisciplinarietà: tra innata vocazione e incompiuta realizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2021, 301 ss.

¹⁴ M.G. Losano, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle Costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Frankfurt am Main, 2020. Cfr. S. Bagnato, C. Piccolo, *Costituzioni pacifiste e tutela umanitaria: i procedimenti deliberativi delle missioni in Italia, Germania e Giappone attraverso il prisma degli organi costituzionali*, in questo numero speciale, 85 – 96.

¹⁵ Questa scelta si ricollegava alla *Ostpolitik*, avviata da Willy Brandt e da Egon Bahr nell'immediato secondo dopoguerra, e all'antimilitarismo tedesco. Del resto, anche le esternazioni del Cancelliere Scholz, precedenti all'ingresso delle truppe russe sul territorio ucraino, sembravano riecheggiare la tradizionale linea di politica estera.

(Bundeswehr), scelta però recentemente riconsiderata dal Governo. Difatti, il 27 febbraio 2022, cioè qualche giorno dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, il Cancelliere Olaf Scholz¹⁶, nel presentarsi davanti al Bundestag (riunito in seduta straordinaria) per riferire sulla grave situazione di crisi, così da preannunciare l'invio di armi al paese¹⁷ illegittimamente attaccato, ha altresì anticipato la volontà della sua maggioranza di destinare il 2% del PIL alle spese per la difesa e, nello specifico, al rafforzamento dell'esercito¹⁸. Coerentemente con la linea politica indicata, sul piano giuridico, il 3 giugno 2022 si è approvata la modifica costituzionale che consente al Governo federale di ricorrere all'indebitamento (fino a 100 miliardi di euro) allo scopo di potenziare la capacità di difesa del paese (comma 1.a, art. 87a Cost.)¹⁹.

Preme sottolineare che tale operazione può essere decisa anche in deroga alle limitazioni fissate al ricorso all'indebitamento²⁰. Dunque, questa riforma costituzionale, peraltro ampiamente sostenuta persino dagli schieramenti politici considerati pacifisti (v., ad esempio, i Verdi), segna la fine della c.d. *defense austerity*, che – come è noto – ha caratterizzato l'approccio tedesco nel secondo dopoguerra.

Va inoltre rimarcato che la riconsiderazione dell'approccio in tema di militarizzazione è avvenuta in un quadro di sostanziale unità nazionale, giacché tanto la maggioranza di governo quanto l'opposizione hanno condiviso sia la necessità del riarmo sia la scelta di derogare alle rigorose regole sull'indebitamento. Non solo non sono emerse significative contrapposizioni sul piano politico, dal momento che – come si è detto – perfino i partiti ideologicamente pacifisti hanno condiviso la riforma, ma non vi è neppure stato un acceso dibattito sul versante giuridico in merito alla questione della compatibilità dell'invio di armi a sostegno della resistenza ucraina con i principi costituzionali (*rectius*, con quello pacifista).

Pure poco vivace è parso il dibattito sulla questione della compatibilità costituzionale dell'invio di armi all'Ucraina in Francia e in Spagna, sia sul piano politico sia su quello giuridico. A tal riguardo, va detto che, in questi

¹⁶ La scellerata decisione del Presidente Putin cambia lo scenario, al punto che «il mondo non sarebbe stato mai più lo stesso» e quindi impone «una svolta epocale» (*Zeitenwende*). V. Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022, www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356.

¹⁷ Come ampiamente rilevato anche dalla stampa, è la prima volta dalla fine della seconda guerra mondiale che il Governo tedesco invia armi a un paese in guerra. D.M. Herszenhorn, L. Bayer, H. von der Burchard, *Germany to send Ukraine weapons in historic shift on military aid*, in *Il Politico*, 26 February 2022.

¹⁸ Sul piano tecnico-giuridico, si tratta di un fondo federale straordinario, sul tipo di quelli regolati dall'art. 110, c. 1, della Legge Fondamentale, e cioè che consentono di amministrare le entrate e le uscite separatamente rispetto al bilancio dello Stato.

¹⁹ Si noti che la riforma è stata approvata dal Bundestag il 3 giugno 2022 con una maggioranza di 567 voti a favore, 96 voti contrari e 20 astensioni. Il Bundesrat ha poi formalizzato il suo assenso nella seduta del 10 giugno 2022, con una maggioranza superiore ai due terzi.

²⁰ Diversamente dai fondi straordinari usati prima della riforma, vincolati ai c.d. freni dell'indebitamento (*ex art. 115 LF*, in vigore dal 2011).

due ordinamenti, l'accento della formulazione della clausola pacifista²¹ sfuma su quella della cooperazione internazionale o comunque sul raccordo tra diritto costituzionale e diritto sovranazionale e si presta quindi ad una scontata lettura c.d. integrata.

Diversamente, in Italia, ferma la volontà di supportare il Governo di Kiev, espressa con convinzione dai Governi²² che si sono succeduti alla guida del paese, si registra in dottrina un ampio spettro di posizioni. Tra queste, a quella lucidamente esposta, nella sua relazione introduttiva, da Giuseppe de Vergottini – secondo cui «il soccorso all'aggredito», anche con l'invio di armi, è da ritenersi non contrario all'art. 11 Cost., talché il nostro paese si troverebbe in una posizione di «non belligeranza», ovvero una «posizione intermedia fra neutralità e belligeranza» –, si contrappongono quelle decisamente critiche, che rivendicano «un diritto costituzionale di pace» incompatibile con la corsa al riarmo, logica conseguenza dell'invio di armi, e negano che la solidarietà possa essere «armata»²³. Invero, altre autorevoli voci, ancora sulla linea critica in parola, nel ricordare che l'Ucraina non è parte né della NATO né del progetto eurounitario e nel rimarcare l'assenza di una specifica risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che legittimi l'intervento armato, denunciano «il sostanziale aggiramento dell'art. 11 Cost.»; anzi, rilevano «il confezionamento di un diritto di guerra in deroga»²⁴. In sostanza, queste posizioni, assai critiche sulla compatibilità dell'invio di materiale bellico con il principio pacifista consacrato nella prima parte dell'art. 11 Cost., ritengono che la cessione a titolo gratuito di armi ad un paese in guerra configuri una posizione di co-belligeranza, che l'Italia avrebbe assunto, secondo questa lettura, fuori dalla legittimità costituzionale. Concorde con l'illegittimità della condotta italiana Giovanna De Minico²⁵, secondo la quale la guerra in Ucraina non può essere inquadrata né nella categoria della guerra ripudiata né in quella della guerra dovuta ex art. 11 Cost., letto in combinato disposto con l'art. 52 Cost., ma andrebbe ricondotta nello spazio vuoto (perché non espressamente normato) della «guerra costituzionalmente ammissibile», praticabile solo a condizione dell'insuccesso di un «serio tentativo di negoziato». Ebbene, De Minico ritiene che il Governo italiano non abbia esperito tale essenziale tentativo e, conseguentemente, considera l'aiuto armato offerto a Kiev non compatibile con il dettato costituzionale.

Chi scrive, nel ricordare le interlocuzioni intervenute tra le Istituzioni europee (delle quali l'Italia è parte) e il Cremlino, ritiene invece esperito,

²¹ V. l'alinea 14 del Preambolo della Costituzione francese del 1946, che – come è ben noto – è parte del c.d. *bloc de constitutionnalité* e recita: «[I]a Repubblica francese, fedele alle sue tradizioni, si conforma alle regole del diritto pubblico internazionale. Essa non intraprenderà nessuna guerra in vista di conquiste, e non impiegherà mai le sue forze contro la libertà di alcun popolo». V. il Preambolo della Costituzione spagnola del 1978, in cui si proclama solennemente la volontà della Nazione di «[...] Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra».

²² Prima quello guidato da Mario Draghi, in carica fino al 22 ottobre 2022, e poi quello al cui vertice vi è Giorgia Meloni, attualmente in carica.

²³ G. Azzariti, *La Costituzione rimossa*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, I ss., IV.

²⁴ M. Volpi, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, XI ss., XIII.

²⁵ G. De Minico, *Una pace mai cercata davvero*, in *questo numero speciale*, 65 – 72.

benché purtroppo senza successo, il tentativo²⁶ di risoluzione della controversia in atto per via pacifica, e concorda con la posizione espressa da Giuseppe de Vergottini, ossia condivide la lettura, per così dire, in combinato disposto delle due parti dell'art. 11 della nostra Costituzione²⁷. In sintesi, la clausola pacifista va letta non in modo autonomo, ma in relazione a quella della cooperazione internazionale, e quindi alla luce degli obblighi assunti dall'Italia nella dimensione sovranazionale. È su questo punto che si rileva la frattura ultima fra le posizioni sopra accennate. In definitiva, e sempre in via di estrema sintesi, coloro che leggono la prima parte dell'art. 11 Cost. dalla lente della seconda si contrappongono a coloro che, nell'attribuire un valore super primario all'enunciato pacifista della prima parte, quasi a creare un super principio, la leggono in termini autonomi, ossia svincolati dalla combinazione logica con la seconda parte, che anzi funzionalizzano, rendendola servente, alla prima.

Con specifico riferimento all'invio di armi ad un paese aggredito (cioè l'Ucraina) da parte di Stati terzi (*rectius*, l'Italia), particolarmente interessante risulta la posizione espressa da Aldo Ligustro²⁸ e poi ripresa da Agostina Latino²⁹, secondo i quali il discorso sulla legittimità (o meno) della cessione di strumenti letali non dovrebbe essere centrato sulla Carta delle

²⁶ Il riferimento è, tra gli altri, all'intervento del Presidente francese Macron a nome della presidenza del Consiglio dell'Unione europea nel corso della Conferenza sul futuro dell'Europa il 9 maggio 2022, nonché a diverse esternazioni del cardinale Zuppi, a capo della Conferenza episcopale italiana, mossi su sollecitazione del Papa per cercare una risoluzione pacifica alla controversia russo-ucraina, incontrando, fra l'altro, il rappresentante speciale della Cina per gli affari euro-asiatici. V. Consiglio dell'Unione europea, *Cronistoria – Conferenza sul futuro dell'Europa*, 9 maggio 2022, www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/; Vatican News, *Il cardinale Zuppi a Pechino per la missione voluta dal Papa per una "pace giusta"*, 15 settembre 2023, www.vaticannews.va/it/papa/news/2023-09/cardinale-zuppi-tappa-pechino-missione-pace-ucraina.html. Cfr. R. Ibrido, *Dalle clausole pacifiste alle clausole di cooperazione societaria: percorsi comparativi ed interdisciplinari, in questo numero speciale*, 159 – 180. V., anche, A. Lo Calzo, *Il principio pacifista tra identificazione del fondamento astratto e applicazione concreta, in questo numero speciale*, 181 – 196.

²⁷ Si noti, infatti, il *drafting* dell'art. 11 Cost.: le due parti della norma (quella sul rifiuto della guerra come strumento di offesa e quella sulle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale che assicuri pace e giustizia fra le Nazioni) sono legate dal punto e virgola, grazie agli interventi di Carmelo Caristia e di Palmiro Togliatti di eliminare il punto fermo, al fine di esplicitare il legame fra ripudio della guerra e il c.d. multilateralismo democratico. Punto fermo che, invece, si ritrova nel Preambolo della Costituzione francese del 1946, su cui l'art. 11 italiano è indubbiamente modellato, e che recita «[I]a Repubblica francese, fedele alle sue tradizioni, si conforma alle regole del diritto pubblico internazionale. Essa non intraprenderà nessuna guerra in vista di conquiste, e non impiegherà mai le sue forze contro la libertà di alcun popolo. Con riserva di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie per l'organizzazione e la difesa della pace». Sul tema, v. S. Ceccanti, *Pace e Resistenza. Il realismo cristiano e costituzionale contro il massimalismo*, in *Libertaeguale.it*, 6 febbraio 2023. Va infine ricordato che, in sede di Assemblea costituente, l'“emendamento Cairo”, il quale proponeva l'inserimento del principio di neutralità perpetua, fu respinto con 332 voti contrari e 33 favorevoli.

²⁸ A. Ligustro, *op. cit.*

²⁹ A. Latino, *L'invio di armi all'Ucraina fra Costituzione e diritto internazionale, in questo numero speciale*, 691 – 708.

Nazioni Unite³⁰, ma dovrebbe invece trovare il suo punto di caduta nella violazione degli obblighi *erga omnes*³¹ da parte del paese aggressore (cioè della Federazione Russa) e conseguentemente nella “chiamata” ad intervenire degli altri Stati per il ripristino della legalità internazionale.

3. Dalla creatività lessicale al dinamismo concettuale, fino alla “metamorfosi” del *bellum*

Da una prospettiva comparata, preme, anzi tutto, notare che i testi costituzionali degli ordinamenti democratico-liberali non definiscono il fenomeno bellico, ma si limitano a presupporre la nozione di guerra consolidatasi a livello internazionale. Si pensi alle Costituzioni delle democrazie dell'Europa occidentale, inclusa quella del nostro paese.

Dalla scelta dei Costituenti di non formalizzare gli aspetti né soggettivi né oggettivi della fattispecie bellica è conseguito il sostanziale disinteresse della gran parte della dottrina costituzionalistica per la questione definitoria. L'elaborazione del concetto di guerra è stata quindi lasciata ad altri saperi e ai rispettivi esperti (ai sociologi, ai politologi, agli studiosi di relazioni internazionali) e, in campo strettamente giuridico, è stata, in genere, oggetto degli studi degli internazionalisti³². Di conseguenza, sul piano del diritto costituzionale, la nozione di guerra è stata per lungo tempo mutuata dall'ordinamento internazionale. Secondo questa logica, almeno nella fase temporale più vicina all'adozione delle Costituzioni del secondo dopoguerra, l'idea di *bellum* è stata centrata sulla classica e piuttosto netta contrapposizione tra conflitti armati interni (di matrice etnica, religiosa, secessionista, ecc.) e conflitti armati internazionali (scoppiati tra Stati per rivendicazioni territoriali, per ragioni politico-economiche e/o legate all'esigenza di difesa nazionale, ecc.)³³. D'altra parte, va subito detto che non di rado i conflitti interni hanno assunto una dimensione esterna, fino ad internazionalizzarsi, il che spiega l'attitudine del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ad equipararli a quelli c.d. internazionali, allorquando è chiamato ad accertare una «minaccia alla pace», così rivelando l'ampia discrezionalità di cui gode nella gestione delle crisi, largamente sottolineata da Aldo Ligustro nella sua relazione introduttiva³⁴.

Orbene, nella realtà fattuale degli ultimi settant'anni, il ricorso alla forza armata si è presentato in termini assai complessi e non facilmente riconducibili alla schematica e apparentemente chiara (almeno in origine) contrapposizione tra conflitti armati civili (o interni) e quelli internazionali, come si è anticipato, tenuta presente dai Costituenti del secondo dopoguerra. In termini più chiari, il passare del tempo ha messo in crisi la rigida rappresentazione dicotomica della nozione di *bellum* affiancandogli altri inediti modelli di uso della forza, che vanno spiegati alla luce della sicurezza

³⁰ Né con riferimento all'art. 43 ss., relativi agli atti di aggressione, né all'art. 5, in tema di legittima difesa.

³¹ Entrambi gli Autori ripropongono gli studi di Paolo Picone sullo *ius cogens* e l'uso della forza: P. Picone, *Comunità internazionale e obblighi “erga omnes”*, Napoli, 2013.

³² V., per tutti, N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021.

³³ Ibid., 147 ss.

³⁴ A. Ligustro, *op. cit.*

collettiva, concetto che emerge negli ultimi decenni e si affianca a quello più tradizionale di difesa. In particolare, va sottolineato che, malgrado l'Europa per oltre settant'anni (fatta eccezione per la guerra dei Balcani³⁵) sia stata «il posto della pace»³⁶, il ricorso alla forza non è stato rimosso, giacché la guerra *lato sensu* non è stata affatto eliminata. Al contrario, l'impulso riduttivo all'uso della forza, che emerge chiaramente tanto dalla Carta delle Nazioni Unite³⁷ quanto dal diritto costituzionale interno (v. *supra*), e che si è poi combinato con l'avversione al termine “guerra”, risulta smentito dalla prassi della seconda metà del secolo scorso e dei primi decenni di questo secolo³⁸.

Il dinamismo connaturato al concetto di guerra o meglio all'impiego della forza armata combinato con la propensione ideale al suo superamento hanno, nel corso degli anni, suggerito l'uso di termini generici, come quelli di conflitto o crisi, spesso tesi a rimarcare il fine perseguito, ovvero sia il ripristino della pace. Basti richiamare, le non poche missioni c.d. di *peace-keeping* e *peace-making*. Nondimeno non sono mancate espressioni maggiormente connotate, quali quelle di *peace-enforcement* e *state-building* o *nation-building*, fino alle operazioni di vera e propria polizia internazionale. A tal riguardo, sembrano emblematiche quelle di *extraordinary renditions* e di *targeted killings*, “punte di diamante” della strategia statunitense di contrasto al terrorismo internazionale di matrice jihadista, esploso il 9/11 con l'attentato alle Twin Towers di New York³⁹. Invero, l'azione di polizia internazionale degli Stati Uniti si è intersecata fino a confondersi con l'inedita idea di *war on terror*, rivendicata (*rectius*, dichiarata) dalla Presidenza Bush e, successivamente, confermata da tutti i Presidenti degli *States*, nonché convintamente sostenuta sul piano teorico-intellettuale dai *neocons*⁴⁰. Il modello proposto implicherebbe, sotto lo stretto profilo giuridico, una vera e propria metamorfosi⁴¹ del tradizionale concetto di guerra, giacché la guerra c.d. al terrore, oltre a non avere coordinate spazio-temporali definite (si è parlato di “normalizzazione dell'emergenza”), non si combatte tra Stati (tradizionalmente ritenuti nemici legittimi⁴²), ma contro sfuggenti cellule

³⁵ Si pensi, in particolare, al bombardamento di Belgrado, avvenuto ad opera della NATO nel 1999.

³⁶ V.E. Parsi, *Il posto della guerra e il costo della libertà*, Milano, 2023, 7.

³⁷ Come è noto, l'assoluto e generalizzato divieto all'uso della forza come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, consacrato dalla Carta, sottoscritta a San Francisco il 26 giugno 1945 e in vigore dal 24 ottobre 1945, è da tempo considerato norma di diritto internazionale inderogabile. P. Picone, *Gli obblighi erga omnes tra passato e futuro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, 1081 ss.

³⁸ Basti ricordare, a titolo esemplificativo, i conflitti in Corea (1950), Vietnam (1968), nonché quelli che, nel corso degli anni, hanno martoriato il continente africano.

³⁹ A. Vidaschi, *Osama bin Laden: l'ultimo targeted killing. Gli Stati Uniti hanno dunque la licenza di uccidere?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2011, 1196 ss.; Id., *Extraordinary Renditions: esiste una giustizia transnazionale?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2013, 1255 ss. Per un'overview degli ultimi venti anni di risposte al terrorismo internazionale v. A. Vidaschi, K.L. Scheppele (eds.), *9/11 and the Rise of Global Anti-Terrorism Law. How the UN Security Council Rules the World*, Cambridge, 2021.

⁴⁰ R. Kagan, *Neocon Nation: Neoconservatism, c. 1776*, in 170 *World Affairs* 13 (2008).

⁴¹ A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre?*, cit., spec. 75 ss.

⁴² Sul concetto di “nemico” e le sue relazioni con quello di “guerra”, v. C. Galli, *Guerra*, Bologna, 2004, 104.

terroriste (evocativamente chiamate “nebulose”, perché difficilmente inquadrabili in strutturati assetti gerarchici), se non contro singoli individui, considerati *unlawful enemy combatants*⁴³. Non sorprende allora che in tale mutato contesto anche lo *ius in bello* risulti ampiamente derogato⁴⁴.

Ebbene, l’indubbia creatività lessicale, che – come si è visto – riflette un altrettanto evidente dinamismo concettuale (al punto di arrivare alla metamorfosi della nozione pura) va ricondotta, come si è già anticipato, ad un’interpretazione estensiva dell’idea di difesa, che si è ormai consolidata, e alla quale va agganciata quella di sicurezza pubblica collettiva.

Per rendere più chiara questa affermazione basti richiamare gli interventi armati in assenza dell’autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (c.d. interventi armati unilaterali). Tra gli esempi più significativi, si possono menzionare l’azione militare contro l’ISIS⁴⁵ condotta dalla c.d. *Global Coalition* nel 2014 e, in parallelo, l’intervento in Siria della Federazione Russa a sostegno del Governo di Bashar al-Assad. Circa dieci anni prima, nel 2003, sulla base di sospetti, risultati poi privi di fondamento, sulla presenza di armi di distruzione di massa, l’Amministrazione Bush ordinava un’azione militare contro uno Stato sovrano (l’Iraq), al fine di sostituirne la *leadership* al governo. Sempre in nome della sicurezza collettiva va pure inquadrata la guerra di autodifesa preventiva dichiarata dagli Stati Uniti all’Afghanistan sotto il controllo dei Talebani immediatamente dopo il vile attacco terroristico dell’11 settembre 2001.

In ultima analisi, sul piano teorico, questi esempi vanno letti alla luce della dottrina della *pre-emption*, che riconosce a qualsiasi paese il diritto di difendersi, allorquando si senta minacciato o ritenga in pericolo i propri interessi vitali e, *a fortiori*, qualora preveda di diventare vittima di un imminente attacco nemico e di portata talmente grave da non potere opporre un’efficace reazione. Su questa linea di pensiero si è venuta affermando la teoria della legittima difesa preventiva, che attrarrebbe nella sfera del lecito la guerra di difesa preventiva, così da farla divenire una variante di quella difensiva, comunemente ritenuta legittima sia dal diritto internazionale sia da quello costituzionale⁴⁶.

Vieppiù, neppure è mancata altra e più radicale posizione, tesa a legittimare l’esistenza di un c.d. diritto speciale, di cui sarebbero interpreti gli Stati Uniti e che si affiancherebbe, e all’occorrenza si sovrapporrebbe, con il diritto delle Nazioni Unite. In dottrina, la lettura proposta da Robert Kagan e, più in generale, dai *neocons* legittima la “rottura degli argini” posti tanto dalla Carta delle Nazioni Unite quanto dal diritto internazionale in senso lato, così assicurando sul terreno giuridico la “copertura” alla linea politica chiaramente espressa da George W. Bush (c.d. dottrina Bush), secondo cui gli Stati Uniti d’America non sono tenuti a rispettare il diritto internazionale vigente, ma sono anzi chiamati a rivederlo nell’intento di

⁴³ M. Ferrario, M. Tognocchi, *La categoria di unlawful enemy combatant e la pratica del targeted killing: verso una guerra individualizzata?*, in *questo numero speciale*, 303 – 316.

⁴⁴ Le deroghe al diritto bellico risultano molto evidenti nei c.d. *Guantánamo cases*, su cui si rinvia ad A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre?*, cit., 514 ss.

⁴⁵ A. Vidaschi, *Da al-Qā’ida all’IS: il terrorismo internazionale si è fatto Stato?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, 41 ss.

⁴⁶ A. Vidaschi, *Guerra e costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 47 ss.

proteggere i loro interessi nazionali, finanche con l'eventuale ricorso alla forza armata, persino in senso preventivo, se funzionale alla promozione della libertà dei popoli e all'"esportazione" della democrazia⁴⁷.

Questo orientamento non ha invero disdegnato l'argomento dell'autorizzazione implicita, che sarebbe legittimata da risoluzioni del Consiglio di Sicurezza meramente tese a denunciare l'esistenza di pericolose minacce alla pace. La scivolosità di questo versante argomentativo è stata rilevata con fermezza da Aldo Ligustro, che, nella sua relazione introduttiva, ha definito un'aberrazione⁴⁸ giuridica la teoria dell'implicita autorizzazione, sull'argomento che le deroghe a norme di carattere imperativo non possono mai essere implicite.

Emerge allora in tutta evidenza la valorizzazione – Aldo Ligustro ha parlato di "multifunzionalità" – delle finalità perseguite dalle Nazioni Unite, che ha giustificato l'interpretazione estensiva del concetto di "minaccia alla pace" (ex art. 39 della Carta delle Nazioni Unite). In parallelo, va altresì rilevato l'allentamento del c.d. "schema accentrato" del sistema di sicurezza collettiva, e cioè teso a concentrare il monopolio dell'uso della forza nelle mani del Consiglio di Sicurezza. Anzi, la discutibile prassi delle autorizzazioni, ormai considerata legittima dalla dottrina di maggioranza, ha progressivamente limitato il ruolo del Consiglio di Sicurezza e, di fatto, ceduto il comando e la gestione delle operazioni militari agli Stati membri, sul presupposto che una diversa interpretazione avrebbe sostanzialmente bloccato il funzionamento del meccanismo di sicurezza collettiva.

In questo complesso quadro, il 24 febbraio 2022, con quella definita da Vladimir Putin "operazione militare speciale", a dimostrazione che il tabù lessicale è praticato anche dalle autocrazie, le truppe della Federazione Russa sono entrate in Ucraina, così riportando la guerra di aggressione nel cuore dell'Europa, che è tornata ed essere, come ha correttamente ricordato Vittorio E. Parsi, «ciò che per molti secoli era sempre stata»: il posto della guerra⁴⁹.

4. Un preliminare esercizio classificatorio: i modelli delle Costituzioni della difesa

Alla luce di questo quadro teorico e fermo il dinamismo concettuale chiaramente riflesso dall'indubbia creatività lessicale, il comparatista non può sottrarsi all'esercizio classificatorio, teso all'individuazione di modelli di riferimento, che consentono di comprendere la diversità degli approcci normativi, di regola, espressione di vicissitudini storiche e di scelte riguardanti le forme di governo e le forme di Stato dei diversi ordinamenti oggetto di studio.

Da questa prospettiva di indagine, si identificano ordinamenti che disciplinano il fenomeno emergenziale in termini piuttosto articolati, tant'è che il frangente bellico in senso proprio risulta essere una specifica declinazione dei diversi regimi previsti. In questo senso, sono esemplificative

⁴⁷ V. The White House, *The National Security Strategy*, 2022. Con la strategia per la sicurezza nazionale del 2002 prendeva vita la c.d. dottrina Bush.

⁴⁸ A. Ligustro, *op cit.*

⁴⁹ V.E. Parsi, *Il posto della guerra e il costo della libertà*, cit.

le esperienze tedesca e spagnola; come è noto, la prima adotta la formula “ad intensità crescente” e individua nello “stato di difesa” (*rectius*, la guerra) il livello di allerta più elevato, mentre la seconda propone lo schema dei “binari paralleli”, riconducibili a cause autonome di pericolo, dove l’*estado de sitio* (la guerra) si affianca a quelli *de excepción* e *de alarma*⁵⁰.

Ad un secondo macro-modello vanno poi ricondotti gli ordinamenti che, benché non trascurino di disciplinare le circostanze di crisi istituzionale, non adottano un *drafting* puntuale per preferire invece una formulazione generale, se non dai contorni vaghi, direi di weimariana memoria. Esempio emblematico è quello francese, dove alla disciplina per l’esercizio dello *ius ad bellum*, con i conseguenti riflessi tanto sul piano esterno quanto su quello interno (artt. 35-36 Cost.), si affianca quella spiccatamente emergenziale dell’art. 16 della Costituzione, appunto simile all’art. 48 della Costituzione di Weimar.

Diversamente da questi primi due approcci normativi, volti a valorizzare, seppure con una diversa articolazione e precisione, le necessità organizzative e procedurali dell’emergenza, inclusa quella non bellica, vi sono ordinamenti che scelgono di regolare, almeno in termini espliciti, solamente la guerra. Si tratta dei c.d. modelli silenti, giacché, pare utile rimarcarlo, non dettano una disciplina specifica per situazioni emergenziali di carattere politico (ad esempio il terrorismo) diverse da quella prettamente bellica. Di regola, questo approccio, pur silente non è muto⁵¹, poiché demanda la gestione di situazioni di crisi diverse da quella bellica alla normazione governativa c.d. di urgenza; si pensi, ad esempio, al caso italiano, che affianca l’art. 78 della Costituzione, dedicato alla guerra, all’art. 77 concernente la decretazione di urgenza, a cui si ricorre per regolare le circostanze di straordinaria necessità, tanto politica quanto tecnica (*rectius*, politicamente neutra)⁵².

Dallo sforzo classificatorio emerge altresì che, non solo, in non pochi casi, le discipline emergenziali si intersecano con quelle propriamente belliche, ma spesso arrivano a sovrapporsi, se non a confondersi, con riferimento alle conseguenze che lo stato di crisi comporta sul piano organizzativo istituzionale, e soprattutto su quello dell’esercizio dei diritti e delle libertà personali.

Orbene, tutti questi modelli non sono risultati adeguati alle sfide del tempo e, in particolare, quelli che si sono chiamati silenti sembrano necessitare di un serio ripensamento, sia alla luce dell’indagine comparatistica sia in considerazione della prassi⁵³.

⁵⁰ A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre?*, cit., 318 ss.

⁵¹ M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 109 ss.

⁵² Sulla recente crisi da Covid-19, A. Vidaschi, *Il Covid-19, l’ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *DPCE Online*, 2020, 1453 ss.

⁵³ Sulla fuga dall’emergenza nell’emergenza, con le conseguenti riflessioni sulla necessaria riforma A. Vidaschi, *Il Covid-19, l’ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, cit., 1453 ss.

5. Uno sguardo dalla lente della comparazione alle discipline dei profili organizzativi e procedurali delle Costituzioni c.d. belliche

Nella cornice della modellistica sopra delineata, è utile esaminare, in chiave comparata e con gli opportuni cenni diacronici, le norme organizzative e procedurali fissate dai diversi ordinamenti per regolare lo *ius ad bellum*, ossia sembra opportuno inquadrare i processi decisionali che sfociano nella deliberazione-dichiarazione di guerra e nel conseguente *status* di belligeranza. Questa prospettiva, che mira a focalizzarsi sul riparto delle competenze, consente di evidenziare la condivisione delle responsabilità tra gli organi costituzionali di vertice e, in particolare, di valutare il coinvolgimento delle Assemblee rappresentative nel gravissimo frangente dell'emergenza bellica.

Più nello specifico, nell'analizzare la disciplina costituzionale dello *ius ad bellum*, va rilevato che sono almeno tre i momenti di interesse: quello deliberativo, in cui si assume la decisione di muovere guerra; quello dichiarativo, che consente di formalizzare la decisione sia sul versante esterno sia sul piano interno, con le relative alternazioni organizzative e le eventuali limitazioni nell'esercizio dei diritti e delle libertà; e infine quello gestionale, attinente alla conduzione delle operazioni militari sul campo di battaglia⁵⁴.

In via preliminare e in ottica diacronica, si può notare che, nel separare il momento declaratorio da quello decisionale, attribuendone l'imputazione a organi diversi, il costituzionalismo democratico del secondo novecento si impianta su quello liberale, peraltro a sua volta espressione del costituzionalismo rivoluzionario francese di fine settecento, e – in termini sostanziali – valorizza la sovranità popolare. Difatti, nelle democrazie avanzate dell'Europa occidentale il diritto di muovere guerra (lo *ius ad bellum*) è attribuito all'Assemblea parlamentare, appunto direttamente rappresentativa della volontà popolare⁵⁵. Questa soluzione, centrata sul coinvolgimento degli organi rappresentativi, è adottata dalla gran parte dei modelli parlamentari (si pensi a quello italiano), come pure dai sistemi semipresidenziali, e non solo da quelli caratterizzati dalla prevalenza della componente assembleare su quella presidenziale (come le esperienze austriaca e irlandese⁵⁶), ma anche da quelli ad Esecutivo diarchico o a forte preminenza presidenziale (così il caso francese).

D'altra parte, questa scelta è da subito parsa anacronistica sul piano dei fatti, al punto da condannare alla desuetudine le c.d. Costituzioni belliche. Emblematico, a tal proposito, sembra l'art. 78 della Costituzione italiana, mai

⁵⁴ È opportuno sottolineare che il concetto di “campo di battaglia” va ormai inteso in senso assai lato, come evidenziato dai diversi contributi alla Sessione parallela III, dedicata a “Guerre ibride: quali le risposte possibili?”. In generale, sulle trasformazioni della guerra e sulla sua “ibridazione”, sia consentito il rinvio ad A. Vidaschi, *Il dinamismo del concetto di guerra: una sfida per il diritto*, in *Meridiana*, in corso di pubblicazione.

⁵⁵ Lasciare lo *ius ad bellum* alle Assemblee parlamentari scoraggerebbe il ricorso alla guerra quale mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; v. I. Kant, *Per la pace perpetua. Un progetto filosofico* (1883), cur. N. Merker, Milano, 2020 e H. Kelsen, *Diritto e pace nelle relazioni internazionali* (1940), cur. C. Nitsch, Milano, 2009.

⁵⁶ A. Vidaschi, *Guerra e costituzioni: spunti dalla comparazione*, cit., 47 ss., spec. nota 26.

invocato, come del resto non sono mai state attivate discipline analoghe fissate dai testi fondamentali di Francia e Spagna. In parallelo, si può osservare che la prassi ha, nel tempo, evidenziato il marcato attivismo degli Esecutivi, in prima linea nelle situazioni emergenziali (v. *infra*).

Per quanto più specificatamente concerne il momento dichiarativo, la solenne dichiarazione dello *status belli* è quasi sempre attribuita, dalle Costituzioni delle democrazie liberali dell'Europa occidentale, al Capo dello Stato, Presidente o Re, a seconda della scelta repubblicana o monarchica. Scelta questa in linea con la tradizione liberale e invero anche con quella ancora più risalente, riconducibile alle antiche prerogative del Sovrano nello Stato assoluto. A mero titolo di esempio, basti richiamare il Regno Unito, ma anche l'esperienza spagnola e, più in generale, gli ordinamenti a forma di governo parlamentare, che lasciano la dichiarazione di guerra al Capo dello Stato, in ragione del suo ufficio di rappresentanza, in senso lato, della Nazione. In altri ordinamenti, specificamente in quelli a forma di governo presidenziale, la funzione rappresentativa del Capo dello Stato viene rafforzata dal ruolo più propriamente decisionale, particolarmente evidente nell'ambito della politica estera. Emblematica è l'esperienza statunitense, dove, malgrado l'esplicita affermazione dell'art. 1, sez. 8, cl. 11 della Costituzione, secondo cui spetta al Congresso il potere di dichiarare la guerra, i Presidenti hanno spesso fatto leva sulla *Commander in Chief Clause* (art. 2, sez. 2, cl. 1, Cost.), ovvero sia sul loro ruolo di comandante in capo delle forze armate per arrogarsi il potere di muovere guerra (*rectius*, di impiegare la forza armata all'estero). Anzi, proprio per arginare il pro-attivismo presidenziale, non a caso nel 1973, dopo che, senza neppure informare il Congresso, durante la guerra del Vietnam, il Presidente Nixon aveva ordinato il bombardamento della Cambogia, viene approvata la War Powers Resolution, votata dalla maggioranza qualificata dei due terzi dei membri di ciascuna Camera, necessari per superare il veto presidenziale.

Autorevole dottrina già a far tempo dagli anni '70 riteneva l'esuberanza della presidenza in politica estera e, più nello specifico, nell'uso dello *ius ad bellum* tra i fattori maggiormente indicativi della deriva "imperialista"⁵⁷ dell'ordinamento statunitense. In tempi più recenti, questa critica è stata ripresa da diversi studiosi⁵⁸, che denunciano una vera e propria usurpazione ad opera del Presidente dell'uso della forza bellica spettante al Congresso, peraltro in aperto contrasto con l'idea che avevano i *founding fathers* sull'assetto bilanciato da dare alla forma di governo e al rispettivo ruolo giocato dai poteri costituzionali di vertice⁵⁹.

Invero, il ruolo del Presidente della Repubblica risulta valorizzato anche in ordinamenti parlamentari, caratterizzati dal ruolo politicamente neutro del Capo dello Stato. Si pensi all'esperienza italiana e al ruolo giocato da Sergio Mattarella (e dal Consiglio Supremo di Difesa da lui presieduto) nelle prime ore della crisi ucraina, sul quale ha insistito Giuseppe de Vergottini, ma anche al ruolo del Presidente Oscar Luigi Scalfaro,

⁵⁷ A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, New York, 1974.

⁵⁸ V., *ex multis*, B. Ackerman, O. Hathaway, *Limited War and the Constitution: Iraq and the Crisis of Presidential Legality*, in 109 *Michigan Law Review* 447 (2011); L. Fisher, *Presidential War Power*, Lawrence, 2013.

⁵⁹ A. Schlesinger, *op. cit.*

allorquando ritenne legittimo l'intervento italiano in Serbia e diede il "via libera" al Governo D'Alema o ancora, ma con altro esito, all'intervento del Presidente Carlo Azeglio Ciampi, che, preso atto del voto contrario del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, frenò il Governo Berlusconi pronto a partecipare accanto agli anglo-americani all'operazione "Antica Babilonia" in Iraq⁶⁰.

In un'ottica generale, si può allora evidenziare una sostanziale compartecipazione dei principali organi costituzionali di vertice nel delicatissimo frangente dell'emergenza di tipo bellico o di uso della forza armata in senso lato. In questo quadro, fermo il ruolo centrale delle Assemblee rappresentative, fissato dai testi fondamentali, si è parlato di un principio costituzionale, esplicito o implicito, che lo riconosce⁶¹; nondimeno, sul piano dei fatti, il Governo gode indubbiamente di una posizione privilegiata, e il ruolo del Capo dello Stato non è né escluso né marginale, persino laddove non è portatore di un proprio indirizzo politico, giacché resta il garante della legalità costituzionale.

6. Tra la desuetudine delle Costituzioni belliche e i nuovi modi di fare la guerra: le missioni militari all'estero

Come si è detto, il dato positivo costituzionale rivela la scelta dei padri costituenti di valorizzare la sovranità popolare nell'attribuire la decisione dello *ius ad bellum* all'Assemblea rappresentativa⁶². Di contro, nel corso degli anni, la prassi ha chiaramente evidenziato la difficoltà, se non l'impossibilità, di applicare, in termini rigorosi, i processi decisionali stabiliti dai testi costituzionali per affrontare le situazioni emergenziali, incluse quelle di carattere bellico. Basti osservare che, negli ordinamenti oggetto di studio, come si è accennato, non risultano formali dichiarazioni dello stato di guerra, sul versante esterno, né formali riconversioni dall'assetto ordinario a quello bellico, su quello interno. A tal proposito, autorevole dottrina non ha esitato a denunciare la desuetudine delle Costituzioni c.d. belliche⁶³.

⁶⁰ S. Ceccanti intervento alla Tavola rotonda, "Costituzionalismo e uso della forza: quali prospettive nel XXI secolo?", del Seminario annuale dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo "Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati", Pescara, 29-30 giugno 2023. V., nel dettaglio, U. Gentiloni Silveri, *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi. 1992-2006*, Roma-Bari, 2013.

⁶¹ A. Carminati, M. Frau, *L'emersione del principio costituzionale di autorizzazione parlamentare degli interventi armati nei sistemi parlamentari e la sua elusione nel contesto italiano*, in *questo numero speciale*, 637 – 656; gli Autori evidenziano l'esistenza di un principio costituzionale, esplicito o perlomeno implicito, che impone la necessaria autorizzazione delle Assemblee rappresentative al dispiegamento delle Forze Armate all'estero. In particolare, tra gli ordinamenti che fissano in termini espliciti tale principio, Carminati e Frau menzionano gli esempi danese, olandese, svedese, ma segnalano anche la prassi applicativa di quello belga. Con riferimento alla Germania v., invece, S. Bargiacchi, *Il Controllo parlamentare sulla fornitura di materiale bellico ad un paese terzo. Similitudini e differenze tra Italia e Germania in relazione alla vicenda Ucraina*, in *questo numero speciale*, 613 – 636.

⁶² V. I Kant, *op. cit.*; H. Kelsen, *op. cit.*

⁶³ G. de Vergottini, *op. cit.*

Eppure, il ricorso all'uso della forza (anche in chiave bellica) non è mancato dalla scena internazionale, già negli anni '90, il tempo della pace nel continente europeo era stato interrotto dalle guerre dei Balcani e dalla controversa guerra c.d. umanitaria in Kosovo⁶⁴ e oggi, nel cuore dell'Europa, con l'invasione dell'Ucraina ordinata da Vladimir Putin il 24 febbraio 2022, ricompare persino la guerra di aggressione finalizzata alla *debellatio* del paese aggredito.

Risulta dunque di tutta evidenza la discrasia tra teoria e prassi. La desuetudine della Costituzione bellica, aggravata peraltro dall'assenza di una specifica e articolata disciplina dell'emergenza, è particolarmente problematica nel caso italiano, riconducibile appunto al modello "silente" (v. *supra*). Almeno fino al 1997, le missioni all'estero – dovute sia alla partecipazione alla Alleanza atlantica (NATO) sia alla *membership* europea (artt. 42-45 TUE) – sono state "abbandonate" alla prassi parlamentare e governativa⁶⁵. Nello specifico, venivano autorizzate grazie alla decretazione governativa d'urgenza (art. 77 Cost.) o con determinazione del Governo seguita da una risoluzione delle Camere; in questo senso la dottrina ha parlato di modello sì silente, ma non muto. Vieppiù, fermo il rispetto dei principi fissati dall'art. 11 Cost., del diritto internazionale, generale e di quello dei diritti umani, del diritto penale internazionale e, come ovvio, secondo la logica di appartenenza all'Organizzazione delle Nazioni Unite e all'Unione europea, il ruolo forte del Governo viene pure confermato dalla legge n. 145 approvata nel 2016. Secondo quest'ultima, spetta al Consiglio

⁶⁴ Su cui v. M. Dogliani, *Guerra ingiusta e guerra vietata*, in A. D'Orsi (a cura di), *Guerre globali. Capire i conflitti del XXI secolo*, Roma, 2003, 81 ss.

⁶⁵ Dal 1948 al 1997, nel contesto italiano le missioni all'estero sono abbandonate alla prassi. V., per esempio, la missione autorizzata in Kuwait nel 1990, che è stata portata avanti dal Governo senza nessuna autorizzazione parlamentare. Un primo riferimento legislativo si ha nel 1997, con la l. 25/1997, secondo cui il Ministero della Difesa «attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio Supremo di Difesa e approvate dal Parlamento». Si manifesta dunque una volontà di coinvolgere il Parlamento (che interviene, ad esempio, con risoluzione per l'invio del contingente italiano in Iraq nell'ambito della missione "Antica Babilonia"). Il 16 dicembre 2001, la Commissione Difesa della Camera dei Deputati adotta la c.d. risoluzione Ruffino (ris. n. 7-01007), che impegna il Governo, in occasione dell'invio di contingenti militari all'estero, a rispettare una procedura articolata in diversi punti. In primo luogo, il Parlamento deve partecipare circa l'*an* delle missioni all'estero, ma in modo agile: può limitarsi anche ad una risoluzione monocamerale. La dimensione bicamerale viene recuperata nel *quomodo*, con la successiva approvazione di norme di rango legislativo sulla copertura finanziaria. Il Ministro della Difesa può però attuare le deliberazioni governative anche prima della decisione del Parlamento sulle norme finanziarie. Così si creano delle condizioni di fatto che il Parlamento non può ignorare, con un obbligo *de facto* delle Camere di assicurare copertura finanziaria. Al contempo, il Presidente della Repubblica è costantemente informato delle operazioni. La risoluzione Ruffino sottolinea altresì che qualsiasi intervento militare dell'Italia deve avere copertura internazionale (ONU, NATO, altri trattati, anche bilaterali). La risoluzione Ruffino però non è stata sufficiente a garantire il migliore coinvolgimento del Parlamento (in effetti la risoluzione è un atto con mero valore «politico-documentale», come sottolineato da M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 20 ss.

dei Ministri – previa comunicazione al Presidente della Repubblica⁶⁶ – deliberare la partecipazione italiana alle missioni internazionali. Le Camere sono chiamate ad aprire un dibattito sull'invio di militari, al fine di approvare la partecipazione dell'Italia alle missioni, ma *ex post* con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti (art. 2, c. 2, l. 145/2016)⁶⁷ e peraltro accorpondo più missioni, secondo l'interpretazione che viene data all'art. 2⁶⁸. Salvo limitate eccezioni, le forze politiche approvano poi all'unanimità le delibere governative, il che evidenzia la scarsa propensione del Parlamento a giocare un ruolo da co-protagonista nella decisione sostanziale dell'invio di truppe all'estero e delle relative regole di ingaggio. L'applicazione della normativa in parola ha altresì evidenziato un ritardo strutturale delle richieste governative, con conseguente slittamento dei tempi parlamentari. Pertanto, la dottrina ha rimarcato, in termini critici, l'evidente discrasia tra la *ratio* della legge, la sua interpretazione, e la relativa applicazione⁶⁹.

Da una prospettiva comparata, l'esame della prassi consente di rilevare interessanti *trends* in atto. Sembra particolarmente indicativa l'esperienza britannica, giacché nel Regno Unito, come è ben noto, il ricorso all'uso della forza rientra tra le prerogative dell'Esecutivo, in particolare spetta al Primo Ministro. In parallelo, la House of Commons è stata tradizionalmente marginalizzata nel processo decisionale concernente lo *ius ad bellum*, al punto da essere considerata tra le Camere più deboli⁷⁰ nel panorama comparato, almeno sotto questo aspetto⁷¹. Proprio per questa sua propensione consolidatasi nel tempo, è interessante notare che, nel 2013⁷², a seguito del

⁶⁶ In chiave comparata, Sara Bagnato e Cristina Piccolo hanno evidenziato la valorizzazione del Capo dello Stato nel sistema italiano rispetto a quello tedesco e giapponese. S. Bagnato, C. Piccolo, *op. cit.*

⁶⁷ G. de Vergottini, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, 2017, 1 ss.

⁶⁸ Non ritengono tale interpretazione conforme alla *ratio* sottesa dalla disposizione A. Carminati, M. Frau, *op. cit.*

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Tra gli anni '50 (si pensi alla crisi di Suez) e gli anni '80 (si pensi alla guerra delle Malvine), quando non è stata silente la House of Commons è sempre intervenuta per supportare l'uso della forza già deciso dall'Esecutivo (ad esempio nella guerra in Corea).

⁷¹ D. Peters, W. Wagner, *Between Military Efficiency and Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies*, in 64 *Parliamentary Affairs* 175 (2011).

⁷² In chiave diacronica, va segnalato che, nella prassi, qualcosa cambia già a partire dal 2003. In quell'anno, l'allora Premier, Tony Blair, è politicamente costretto al passaggio parlamentare, su cui prudenzialmente pone la fiducia, e la Camera dei Comuni, per evitare la crisi di governo in un frangente delicatissimo, vota a favore dell'impegno militare in Iraq. Nel 2010, davanti alla partecipazione britannica alla missione in Afghanistan, il Commons Backbench Committee aveva, per così dire, messo sotto pressione David Cameron al punto da spingerlo a chiedere il voto preventivo della Camera dei Comuni; l'anno successivo, nel 2011, benché *ex post*, non era mancato il passaggio parlamentare per la missione in Libia. Invero, già a far tempo dell'inizio degli anni '90, emerge l'esigenza di una condivisione dell'Assemblea rappresentativa: l'occasione è offerta dalla prima guerra del Golfo; la necessità politica di un passaggio parlamentare si scontra però con le forti resistenze governative. Tra il 1999 e il 2010, non poche iniziative legislative propongono l'approvazione preventiva della Camera dei Comuni alla partecipazione a missioni militari all'estero. Tuttavia, questi tentativi di

voto contrario espresso dalla maggioranza della House of Commons sulla mozione concernente la missione in Siria, il Premier Cameron decideva di non partecipare alla missione militare in parola, anziché far valere, come avrebbe potuto, la *royal prerogative*⁷³. Lo “schema autorizzatorio” si ripropone l’anno successivo, allorquando sempre David Cameron chiedeva il voto preventivo della House of Commons, al fine di inviare forze armate britanniche in Iraq per contrastare l’ascesa dell’ISIS⁷⁴. Sempre sul piano dei fatti, nel corso del 2015, il Premier Cameron continua a chiedere la condivisione della House of Commons per gli interventi militari britannici in Siria.

In questo contesto, l’approvazione della Camera dei Comuni viene ormai riconosciuta come una convenzione nel sistema costituzionale britannico, fatte salve esigenze di urgenza, che legittimerebbero la decisione immediata dell’Esecutivo, senza preventivi passaggi assembleari.

Dunque, malgrado qualche battuta di arresto – si pensi, ad esempio, all’intervento in Siria deciso nel 2018 da Theresa May, senza passare per la Camera dei Comuni – sembra che non solo sia emersa un’inedita *war powers convention*, ma che questa convenzione si stia altresì consolidando⁷⁵. A conferma di questo assunto può menzionarsi l’autorizzazione preventiva chiesta alla House of Commons per la missione Baltic Protector⁷⁶.

Sempre nell’ottica di segnalare il coinvolgimento dell’organo rappresentativo, tra gli altri ordinamenti parlamentari dell’Europa occidentale spicca quello tedesco. In Germania, il Bundestag deve *ex lege* autorizzare qualsiasi impiego delle forze armate all’estero, indipendentemente dalla portata delle missioni e/o della loro estensione temporale. In altri termini, vanno preventivamente autorizzate, seppure in forma semplificata⁷⁷, anche le missioni c.d. minori e/o di limitata durata⁷⁸. L’espressione *Parlamentsarmee* (esercito parlamentare) riflette bene l’importanza dell’azione *ex ante* dell’Assemblea rappresentativa nell’impiego dell’esercito. Il Tribunale costituzionale federale tedesco ha peraltro, e non

formalizzare l’autorizzazione della House of Commons falliscono; anzi, alcuni non superano neppure la seconda lettura.

⁷³ P. Mello, *Curbing the Royal Prerogative to Use Military Force: The British House of Commons and the Conflicts in Libya and Syria*, in 40 *West European Politics* 80 (2017).

⁷⁴ A. Vendaschi, *Da al-Qā’ida all’IS: il terrorismo internazionale si è fatto Stato?*, cit.

⁷⁵ J. Strong, *Did Theresa May Kill the War Powers Convention? Comparing Parliamentary Debates on UK Intervention in Syria in 2013 and 2018*, in *Parliamentary Affairs* 1 (2021).

⁷⁶ V. House of Commons Seventh Report of Session 2017–19 [HC 818].

⁷⁷ Più nel dettaglio, in Germania i dispiegamenti “a bassa intensità” seguono una procedura semplificata. Nello specifico, il Governo deve anzi tutto giustificare la ragione per cui qualifica la missione come “a bassa intensità” e, conseguentemente, deve presentare al Presidente del Bundestag una richiesta di autorizzazione a usare la procedura semplificata. Il Presidente del Bundestag inoltra tale richiesta ai presidenti dei gruppi parlamentari e delle commissioni Affari esteri e Difesa; va invero rimarcato che i materiali rilevanti per comprendere la portata e la finalità della missione (caratteristiche, situazione, contingenti impiegati ecc.) vengono inviati a tutti i membri del Bundestag. La missione si intende approvata, a meno che – entro sette giorni dall’invio – un gruppo parlamentare o almeno il 5% membri del Bundestag chiedano la discussione in seduta plenaria; v. BGBl.I 175, 18 marzo 2005. Cfr. S. Bagnato, C. Piccolo, *op. cit.*

⁷⁸ BGBl.I 175, 18 marzo 2005.

in una sola occasione, ribadito il necessario e preventivo passaggio parlamentare della decisione concernente la partecipazione tedesca alle operazioni militari fuori confine⁷⁹. Pertanto, ferma l'eccezione dell'urgenza, che legittimerebbe la reazione immediata lasciata alla decisione del solo potere esecutivo⁸⁰, sembra potersi ormai ritenere consolidata la rigorosa giurisprudenza costituzionale a favore della autorizzazione parlamentare, a dispetto dei non trascurabili problemi operativi, denunciati sul piano politico. Non si può infatti negare che la necessaria approvazione preventiva del *plenum* del Bundestag per tutte le missioni all'estero non agevola l'efficacia della partecipazione tedesca alle azioni multilaterali, decise in ambito NATO o nel contesto eurounitario. Anzi, sul piano pratico, la rigidità e la pervasività del modello autorizzativo proposto dalla legislazione tedesca non ha mancato di creare problemi di carattere operativo e conseguenti difficoltà nelle relazioni diplomatico-internazionali in senso lato. Basti pensare al ritiro dei contingenti tedeschi da alcune aree dell'Afghanistan e dalle operazioni militari in Libia ordinato nel 2011. Di qui le diverse iniziative legislative tese a riformare il processo decisionale in parola, in modo da allentare il passaggio dalla Camera bassa⁸¹. Tutte le proposte presentate, sotto la copertura politica dall'Unione Cristiano-Democratica, non hanno però trovato il sostegno dei social-democratici né del Partito Liberale Democratico e, di conseguenza, non hanno superato la prova parlamentare⁸².

In estrema sintesi, tanto nel premierato inglese, in termini convenzionali, quanto nel cancellierato tedesco, in termini legislativi, puntellati peraltro da una rigorosa e coerente giurisprudenza costituzionale, emerge la propensione a riportare all'interno del circuito parlamentare la decisione dell'invio di personale militare all'estero, a prescindere dal contesto formalmente bellico.

Questo *trend* volto a favorire la partecipazione delle Assemblee rappresentative nel processo decisionale per le missioni all'estero sembra affiorare anche nel sistema spagnolo⁸³, dove, sul piano della prassi, almeno fino al 2005, l'invio di truppe all'estero è avvenuto dietro decisione del solo Governo seguita dal dibattito – appunto *ex post* e senza voto – delle Cortes Generales (si pensi, a titolo di esempio, alle missioni in Bosnia, Kosovo,

⁷⁹ 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93, 12 luglio 1994; 2 BvE 1/03, 7 maggio 2008.

⁸⁰ Si pensi al caso relativo all'intervento tedesco nell'ambito della missione *Pegasus*, in Libia, nel 2011, deciso nel 2015 dal Tribunale costituzionale federale. BVerfGE 140, 23 settembre 2015.

⁸¹ In particolare, quantomeno nelle operazioni di coalizioni multilaterali (es. in quelle condotte sotto l'egida della NATO), le iniziative di riforma miravano a evitare l'autorizzazione del Bundestag di ogni singola missione, per fissare un mero "*greenlight*" della Camera bassa e lasciare così al Governo le decisioni in merito alle tempistiche, oltretutto all'entità della forza da impiegare.

⁸² W. Wagner, *The "Bundestag" as a Champion of Parliamentary Control of Military Missions*, in 35 *Security and Peace* 60 (2017); G. Nolte, *Parliamentary Authorization and Judicial Control of Deployments of Armed Forces Abroad – Constitutional Developments in Germany with a View to the Situation in Italy*, in *La Comunità Internazionale*, 2021, 429 ss.

⁸³ In Spagna la decisione di muovere guerra o, più genericamente, di prendere parte ad un conflitto, compete sostanzialmente al Presidente del Governo, benché debba essere autorizzata dalle Cortes Generales, con funzione di garanzia e controllo.

Afghanistan e Iraq)⁸⁴. La *ley orgánica* n. 5 del 2005 ha però cambiato il quadro normativo nel richiedere la necessaria approvazione *ex ante* del Congresso dei Deputati per la partecipazione a missioni fuori dai confini nazionali, benché non strettamente correlate alla difesa della Spagna (v. le missioni nel 2013-2014 in Repubblica Centrafricana, nel 2014 in Siria e in Afghanistan)⁸⁵.

Va però rimarcato che, come nelle esperienze britannica e tedesca, pure in quella spagnola, in caso di estrema urgenza, è legittimo procedere senza autorizzazione preventiva, sempre che il Governo sottoponga la sua decisione al Congresso dei Deputati «il prima possibile» per chiederne la formale ratifica. Inoltre, una volta che la Camera bassa autorizza una missione, le eventuali proroghe sono decise in autonomia dal Governo, senza alcuna ulteriore autorizzazione del Congresso.

Risulta allora di tutta evidenza che tanto la circostanza dell'eventuale urgenza, piuttosto probabile in questi frangenti, quanto la possibilità di prorogare la missione senza «passare» per l'Assemblea rappresentativa indeboliscono la *ratio* del dato positivo chiaramente orientata a favore della parlamentarizzazione della crisi.

Il rafforzamento del ruolo del Parlamento nel processo decisionale concernente il ricorso all'uso della forza all'estero è stato altresì formalizzato dalla riforma costituzionale francese del 2008, che ha aggiunto tre commi all'originario art. 35 Cost.⁸⁶. Secondo la revisione costituzionale in parola, entro tre giorni dall'inizio della missione, il Governo informa il Parlamento della decisione di inviare all'estero le forze armate e tale comunicazione può dare luogo a un dibattito parlamentare, benché senza voto. Nel caso in cui la missione militare superi i quattro mesi, deve invece essere chiesta l'autorizzazione alle due Camere. A tal riguardo, va notato che ciascuna Camera autorizza con delibera non legislativa e, in caso di disaccordo tra l'Assemblea Nazionale e il Senato, decide la Camera bassa. Infine, se il Parlamento non è in sessione allo scadere dei quattro mesi, si pronuncia all'apertura della sessione seguente⁸⁷.

Guardando all'esperienza pratica, il Parlamento francese ha autorizzato il prolungamento di missioni iniziate prima della riforma del 2008⁸⁸, poi prolungate nel 2009, con specifico passaggio parlamentare. Analogamente, si è rispettato il preventivo passaggio parlamentare per autorizzare il prolungamento di missioni successive alla riforma

⁸⁴ E. Melero Alonso, *La declaración de guerra en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 2006.

⁸⁵ Y. Gamarra, *Parliamentary Control of the Deployment of Spanish Armed Forces Abroad in the Post-Iraq Era*, in 87 *British Yearbook of International Law* 216 (2017).

⁸⁶ M. Ailincăi, *Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger. Le droit constitutionnel français à l'épreuve du droit comparé*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2011, 129 ss.

⁸⁷ C. Landais, P. Ferran, *La Constitution et la guerre. La guerre est-elle une affaire constitutionnelle?* in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2016, 29 ss.; R. Leblond-Masson, *Le Parlement et la décision de guerre: retour sur l'article 35 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2015, 839 ss.

⁸⁸ Si pensi, ad esempio, all'intervento militare in Afghanistan; come pure, alle missioni in Costa d'Avorio, Kosovo, Libano e Chad, iniziate rispettivamente nel 1961, 1999, 2006 e 2007.

costituzionale⁸⁹. Tuttavia, e sempre sul piano della prassi, si deve rilevare che l'informazione alle Camere è avvenuta spesso con un certo ritardo rispetto all'inizio delle missioni e il conseguente impiego delle truppe all'estero. In senso analogo, un costante ritardo si è pure registrato nel voto per l'eventuale proroga degli interventi armati all'estero superiori ai quattro mesi⁹⁰.

In definitiva, con specifico riguardo alle missioni all'estero, decise sotto l'egida della NATO⁹¹ e dell'UE⁹², si registra, almeno sul piano del diritto positivo, cioè di revisione costituzionale (Francia) o di riforma legislativa (Germania, Spagna, Italia) e persino in via convenzionale (UK) la chiara tendenza a coinvolgere l'Assemblea rappresentativa nel processo decisionale finalizzato alla partecipazione con personale militare alle missioni all'estero. Nello specifico, la partecipazione parlamentare forte, comprovata dalla decisione *ex ante*, cioè di vera e propria autorizzazione, vede la Germania posizionata sul piano più alto di un'ipotetica scala, giacché l'autorizzazione è necessaria sempre e comunque per le singole missioni⁹³, mentre solo quelle che superano i quattro mesi attiverrebbero l'autorizzazione delle Camere nell'ordinamento francese. Non si vuole trascurare l'importanza della convenzione britannica, ma si deve rilevare che, appunto in quanto convenzione, potrebbe essere interrotta in qualsiasi momento a discrezione del Premier (come ha fatto Theresa May nel 2018), che continua a mantenere la *royal prerogative* in materia.

Nonostante il dato positivo costituzionale, esplicito o implicito⁹⁴, lo sforzo di coinvolgere l'Assemblea rappresentativa sembra però svilito dalla concreta possibilità di un ritorno della decisione nel solo circuito dell'Esecutivo, alla cui discrezionalità è rimessa la valutazione di urgenza della missione. In tutti gli ordinamenti esaminati, lo schema autorizzatorio salterebbe infatti davanti alla necessità dell'intervento immediato, circostanza invero piuttosto probabile in frangenti di crisi, talché il proattivismo dell'Esecutivo, pensato in via di eccezione, diventa la regola.

⁸⁹ Si pensi a quelle in Libia nel 2011, in Mali nel 2013, in Repubblica Centrafricana nel 2014, in Iraq e in Siria nel 2015.

⁹⁰ A tal riguardo, sono significativi gli esempi delle missioni in Mali del 2013 e nella Repubblica Centrafricana del 2014. Anzi, solo nel caso della missione in Iraq del 2014 l'autorizzazione è avvenuta nei tempi richiesti.

⁹¹ Art. 5 Trattato Nord Atlantico.

⁹² Il riferimento normativo è l'art. 42 del Trattato sull'Unione europea (TUE). L'UE può avviare missioni civili o militari, all'esterno del suo territorio, «per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite».

⁹³ Ciò può dirsi vero nonostante l'esistenza di procedure semplificate, che appunto non consistono nell'eliminazione di qualsiasi vaglio parlamentare. Così la dottrina tedesca, come Wolfgang Wagner, secondo cui «[a]uthorization is not limited to large or high-risk deployments but includes small-and low-risk ones». W. Wagner, *op. cit.* Dello stesso avviso Georg Nolte, secondo cui «[t]his law requires parliamentary authorization for each deployment». G. Nolte, *op. cit.* V. anche Anne Peters, che sottolinea come «[t]he Constitutional Court held] the requirement of parliamentary approval for every single military action» e «any concrete deployment decision – also within an EU operation – will always require a specific approval by the Bundestag». A. Peters, *Between Military Deployment and Democracy: Use of Force under the German Constitution*, in 5 *Journal on the Use of Force and International Law* 246 (2018).

⁹⁴ M. Frau, A. Carminati, *op. cit.*

7. Il ritorno della guerra classica e la spinosa questione degli aiuti militari all'Ucraina

Ferma la condivisa condanna della “operazione militare speciale” russa (*rectius*, guerra di aggressione), sembra interessante analizzare le reazioni politico-istituzionali di alcune tra le democrazie avanzate dell'Europa occidentale, chiamate dal Presidente Volodymyr Zelensky a sostenere l'eroica resistenza del popolo ucraino⁹⁵.

L'esame delle complesse dinamiche interne ai poteri politicamente sensibili, il riferimento è alla relazione che intercorre tra il potere esecutivo e quello legislativo nel momento di crisi, non consente di avventurarsi in rigide classificazioni, volte a contrapporre modelli rigorosamente diversi, in ragione della partecipazione o meno delle Assemblee parlamentari al processo decisionale concernente l'invio di aiuti (anche letali) al paese aggredito, giacché va, fin da subito, ritenuto scontato il ruolo centrale giocato dal potere esecutivo, sempre in prima linea nell'affrontare le contingenze emergenziali (v. *supra*).

Tuttavia, l'analisi dei provvedimenti adottati, e dei processi decisionali interni seguiti dalle democrazie consolidate all'indomani dell'invasione dell'Ucraina, consente di lumeggiare diversi gradi di coinvolgimento delle Assemblee rappresentative⁹⁶, che nella gran parte dei casi sembrano comunque lasciate sullo sfondo di un evidente protagonismo degli Esecutivi. Come pure, l'indagine svolta permette di rilevare diversi gradi di trasparenza con specifico riguardo alla quantità e alla tipologia di armi e di materiali inviati dai paesi oggetto di esame.

Va anzi tutto ricordato che i Governi degli ordinamenti giuridici europei hanno ripetutamente negato la posizione di (co-)belligeranza, non ritenendosi in guerra contro la Federazione Russa. Cionondimeno, nel condannare con fermezza l'aggressione ad uno Stato sovrano (l'Ucraina), mossa in violazione di tutte le regole del diritto internazionale⁹⁷, i medesimi Governi hanno del pari manifestato solidarietà al popolo ucraino, nonché pieno appoggio politico al Governo di Kiev, testimoniato appunto da concreti aiuti di varia natura, inclusi quelli c.d. letali (v. *supra*).

Da questa prospettiva, è allora interessante indagare i processi decisionali interni ai diversi assetti costituzionali (di paesi, che si possono

⁹⁵ V. l'appello rivolto dal Presidente dell'Ucraina, Volodymyr Zelenskyy. Il testo ufficiale del discorso è reperibile in www.president.gov.ua/en/news/zvernennya-prezidenta-do-ukrayinciv-naprikinci-pershogo-dnya-73149.

⁹⁶ Al proposito, e in chiave comparata, Fabio Longo ha sottolineato la diretta proporzionalità tra peso dell'Assemblea e quello delle relative commissioni Affari esteri e Difesa. Longo ritiene le commissioni permanenti utili sedi di confronto tra le diverse forze politiche, soprattutto in materia di difesa e politica estera, dove la sede decentrata, lontana dalla spettacolarizzazione della politica, può favorire soluzioni condivise, difficili da raggiungere nel *plenum*. Nel discorso di Longo l'articolazione delle commissioni è ricondotta alla macro-classificazione di Parlamenti “amorfi” od “organizzati”: F. Longo, *Guerra e missioni internazionali in Parlamento: il ruolo delle commissioni permanenti in prospettiva comparata*, intervento alla quarta sessione “Ius ad bellum e ius in bello tra diritto costituzionale e diritto internazionale” del Seminario annuale dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo “Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati”, Pescara, 29-30 giugno 2023.

⁹⁷ V. P. Picone, *op. cit.*

definire, terzi rispetto al conflitto), finalizzati a deliberare gli aiuti sopramenzionati e, in particolare, l'invio di armi e di equipaggiamenti militari. In quest'ottica e in chiave comparata, va rilevato un primo approccio di carattere meramente informativo, ben rappresentato dal semipresidenzialismo francese, nella variante per così dire opaca, e dal premierato britannico, nella variante connotata invece da una maggiore trasparenza. Ma prima di anticipare tentativi di classificazione, che – come si è detto – non vogliono proporre una rigida tassonomia, ma piuttosto tendenziali linee di ragionamento, sembra utile agganciare la ricostruzione degli atteggiamenti giuridici ai fatti, così da meglio decifrare i rapporti tra Esecutivo e Legislativo, innescati dal conflitto russo-ucraino.

Utile a tal fine sembra il caso francese. Quanto ai fatti: il giorno successivo all'invasione russa del territorio ucraino, il Presidente della Repubblica, Emmanuel Macron, ha solennemente affermato davanti alle Camere riunite che la Francia avrebbe fornito aiuti militari al Governo di Kiev. Nel suo discorso, il Presidente Macron non specifica né le tipologie di aiuti da inviare né tantomeno degli armamenti. Nel corso dei mesi, coerentemente con la dichiarazione presidenziale, Parigi ha continuato a sostenere militarmente la resistenza ucraina, anche con l'invio di armi letali.

Sul piano dei rapporti politico-istituzionali, va rimarcato che il vertice dell'Eliseo ha bypassato l'interlocutore parlamentare per relazionarsi direttamente con la pubblica opinione, grazie a sporadiche conferenze stampa, oltretutto all'uso dei noti canali divulgativi, quali i *social media* (account Twitter della Presidenza).

Sul piano del diritto, e specificatamente per quanto attiene alla "configurazione" giuridica dell'impegno francese, il Presidente Macron e la maggioranza politica – guidata, prima, da Jean Castex e, poi, da Elisabeth Borne –, nel negare, come si è anticipato, la posizione di belligeranza, non ritenendo la Francia in guerra contro la Russia, e nel ribadire che le truppe francesi non sono state inviate sul territorio straniero, hanno coerentemente escluso l'applicazione dell'art. 35 Cost., tanto nella parte c.d. bellica quanto nella parte riformata concernente le missioni militari all'estero⁹⁸. Benché il Ministro delle Forze Armate, Sébastien Lecornu, sia stato più volte sentito dall'Assemblea Nazionale e dal Senato, anzi alcune di queste audizioni hanno aperto alla discussione parlamentare sul coinvolgimento francese nella crisi

⁹⁸ Le Monde, *Guerre en Ukraine : le ministère des armées dément la présence de militaires français en Ukraine*, 8 aprile 2023, www.lemonde.fr/international/live/2023/04/08/guerre-en-ukraine-en-direct-plus-de-1-200-missiles-ou-drones-russes-tires-depuis-octobre-en-direction-des-installations-electriques-ukrainiennes_6168753_3210.html. Nell'aprile 2023 il Ministro delle Forze Armate, Sébastien Lecornu, ha negato pubblicamente la presenza di contingenti militari francesi in Ucraina, segnalati in alcuni documenti, circolati nel marzo dello stesso anno su una *app* di messagistica criptata e asseritamente riconducibili all'*intelligence* statunitense. Va però sottolineato che, secondo fonti non confermate, anzi considerate frutto della disinformazione russa, la Francia non sarebbe stata estranea all'invio di uomini. La notizia è riportata – in senso dubitativo – da Le Monde, *Guerre en Ukraine: le ministère des armées dément la présence de militaires français en Ukraine*, 8 aprile 2023, www.lemonde.fr/international/live/2023/04/08/guerre-en-ukraine-en-direct-plus-de-1-200-missiles-ou-drones-russes-tires-depuis-octobre-en-direction-des-installations-electriques-ukrainiennes_6168753_3210.html.

ucraina⁹⁹, quasi mai il dibattito si è però concluso con un voto¹⁰⁰. Ad oggi risulta solo la risoluzione del 30 novembre 2022, in cui l'Assemblea Nazionale, dopo aver fermamente condannato l'aggressione russa, ha espressamente invitato il Governo «a proseguire la propria politica di invio di armi nei confronti dell'Ucraina»¹⁰¹. Identico testo è stato poi votato al Senato con la risoluzione del 7 febbraio 2023¹⁰², che ha quindi confermato il pieno appoggio del Legislativo all'agire dell'Esecutivo.

Dunque, in estrema sintesi, l'invio di armi francesi avviene senza che l'Assemblea legislativa sia *ex ante* coinvolta nel processo decisionale e senza l'applicazione dell'art. 35 Cost., sebbene l'opposizione¹⁰³ politica abbia chiesto di attivare, se non lo stato di guerra (art. 35, c. 1, Cost.), almeno la procedura prevista dal c. 2 dell'art. 35 per le missioni all'estero. Diversamente, secondo la maggioranza, l'art. 35 Cost. non deve essere applicato, né nel suo c. 1, poiché la Francia non è in stato di guerra, né nella parte riformata concernente le missioni all'estero (cioè il c. 2), giacché non sono state inviate truppe sul suolo ucraino, ma solo materiali ed equipaggiamenti. Nello specifico, l'invio di armi è legittimato, sempre secondo la maggioranza, dalle "licenze di esportazione" emesse dal Ministero della Difesa sulla base di appositi decreti ministeriali, previamente autorizzati con decreto del Primo Ministro; pertanto, con un processo decisionale tutto compreso nel circuito decisionale dell'Esecutivo.

Alla luce di questi fatti, si deve rimarcare che, salvo la risoluzione parlamentare che ha appoggiato *ex post* l'invio di armi e invitato l'Esecutivo a continuare sulla linea degli aiuti militari, il coinvolgimento del Legislativo è confinato alla mera informativa del Governo a cadenza annuale. In parallelo, si può altresì rilevare la scarsa trasparenza che connota l'appena menzionato approccio informativo, con particolare riferimento a dettagli tecnici di non marginale importanza.

Può essere ricondotto al medesimo approccio tendenzialmente informativo l'atteggiamento assunto dal premierato britannico, benché connotato da un diverso e maggiore grado di trasparenza sul materiale inviato.

Sul piano dei rapporti politico-istituzionali, non sembra irrilevante osservare che i Primi Ministri che si sono succeduti, da Boris Johnson all'attuale Rishi Sunak, che pure sono intervenuti in sedi non ufficiali (*rectius*, giornalistiche, *press release*, *social media*) per condannare fermamente il Governo di Vladimir Putin, non si sono mai presentati in prima persona davanti alle Camere per articolare la linea politica assunta nella crisi ucraina.

⁹⁹ Ad es., il 1° marzo 2022, il 3 ottobre 2022.

¹⁰⁰ Persino l'audizione del 15 marzo 2023, concernente la partecipazione francese ad un programma di addestramento di militari ucraini in territorio inglese, portato avanti congiuntamente con il Governo britannico, si è conclusa senza alcuna espressione di voto delle due Assemblee; della partecipazione a tale programma hanno dato notizia congiuntamente i Ministeri della Difesa francese e britannico nel marzo 2023 UK-France Joint Leaders' Declaration, 10 marzo 2023, www.gov.uk/government/publications/uk-france-joint-leaders-declaration/uk-france-joint-leaders-declaration.

¹⁰¹ Assemblée Nationale, texte n. 39.

¹⁰² Sénat, texte n. 52.

¹⁰³ V. *account* Twitter ufficiale di Nicolas Dupont-Aignan, *leader* di Debout La France: archive.ph/kx4eI (11:30 AM, Jan. 6, 2023).

Davanti all'Assemblea rappresentativa, a nome del Governo, hanno sempre riferito altri membri del Cabinet (Minister of Armed Forces, paragonabile al nostro Sottosegretario di Stato alla Difesa, oppure Secretary of State for Defence, cioè il Ministro della Difesa). In particolare, nell'immediatezza dell'invasione russa, in risposta ad un'interrogazione parlamentare urgente, presentata dal deputato conservatore, Peter Bone, alla Camera dei Comuni sulla situazione ucraina, il Minister of Armed Forces, James Heappey, ha affermato che il Regno Unito avrebbe fornito il necessario supporto all'Ucraina, ma ha altresì precisato, sempre a nome del Governo, che il Regno Unito non avrebbe partecipato attivamente alle ostilità. Qualche settimana dopo, ancora Heappey ha informato, in via preventiva, la Camera dei Comuni che, nelle ore a seguire, avrebbe dato ordine di inviare in Ucraina materiali ed equipaggiamenti, incluse armi letali, senza però precisarne la tipologia né la quantità. Sarà poi il Secretary of State for Defence, Ben Wallace, a riferire dinanzi alla Camera dei Comuni sulla tipologia delle armi effettivamente inviate (specificatamente sui sistemi d'arma anticarro e sui tipi di missili ceduti) e a comunicare che il Governo avrebbe altresì incrementato il supporto di mezzi non letali. Nel corso del tempo, le tipologie di armi inviate sono state indicate in termini dettagliati grazie ai *press releases* del Ministero della Difesa, nonché in puntuali *statements* davanti alla House of Commons. In effetti, benché non risultino specifici voti parlamentari, si segnalano però diverse *oral questions*, di regola, presentate da membri laburisti (tra questi spicca il nome John Healey, Shadow Secretary of State for Defence) dinanzi la Camera dei Comuni, con puntuale riferimento al programma di addestramento per i militari ucraini (la c.d. operazione *Interflex*, prosecuzione del programma di addestramento *Orbital*, iniziato nel 2015), offerto nel giugno del 2022 dall'allora Premier, Boris Johnson, durante una visita a Kiev, e iniziato sul suolo del Regno Unito nel luglio dello stesso anno¹⁰⁴.

Il caso spagnolo presenta, almeno nella fase iniziale, analogie con quello francese, ma nel corso del tempo sembra potersi ricondurre, soprattutto dalla prospettiva dell'attivismo parlamentare (interrogazioni, richieste di informative, ecc.), a quello britannico, con la rilevante differenza attinente al grado di trasparenza, sicuramente inferiore a quella garantita dal Regno Unito. Più nello specifico, i primissimi giorni dopo l'invasione russa, il Presidente del Governo spagnolo, Pedro Sánchez, interveniva alla sessione plenaria del Congresso dei Deputati per garantire supporto, seppure meramente logistico, all'Ucraina. Tale impegno veniva tuttavia prontamente rettificato e ampliato fino a ricomprendere l'invio di armi, a seguito delle dure critiche dell'opposizione. Seppure, in un primo momento, la decisione di inviare mezzi letali resta quindi all'interno del circuito decisionale del solo Governo, a partire dall'11 marzo 2022 la delicata decisione viene ricondotta ai canali parlamentari, grazie alle interrogazioni a risposta scritta presentate da alcuni esponenti del Congresso dei Deputati (appartenenti al gruppo parlamentare misto), specificatamente focalizzate sulla tipologia di armi da inviare, sulla frequenza degli invii e su altri dettagli tecnici. In quest'ottica, emerge la volontà del Legislativo di essere tempestivamente coinvolto e di voler approfondire dettagli tecnici di non trascurabile rilievo.

¹⁰⁴ Si rinvia alla nota 100.

Cionondimeno, il Governo non rende puntuali informazioni ed esaustive risposte; al contrario, i riscontri dell'Esecutivo sono sembrati piuttosto evasivi e, di regola, accompagnati da rinvii a precedenti (sempre poco dettagliate) conferenze stampa tenute dal Presidente del Governo o del Ministro della Difesa.

A fine settembre 2022, il Congresso dei Deputati ribadisce il proprio interesse ad essere coinvolto, tant'è che approva una mozione con cui chiede al Governo di comparire davanti alla Camera bassa per riferire sulla situazione ucraina. A tal riguardo, sembra importante osservare che, dall'autunno scorso, il Governo si presenta con regolarità davanti alla Camere per riferire sul coinvolgimento spagnolo nella crisi; anzi, in alcuni casi, la periodica informativa del Governo ha portato a una discussione conclusasi con risoluzioni *ad hoc* (si pensi ad es., risoluzione approvata il 9 marzo 2023 in merito all'invio di un carro armato Leopard).

Di particolare rilievo e di grande interesse è poi il caso tedesco. Nel gennaio 2022, quindi prima dell'aggressione russa, il Cancelliere federale tedesco, Olaf Scholz, aveva affermato che la Germania non avrebbe fornito armi letali al Governo ucraino qualora le tensioni con la Russia fossero sfociate in atti di aperta ostilità (v. *supra*). Tuttavia, dopo l'invasione russa, sul punto si osserva «an abrupt change of policy»¹⁰⁵, tant'è che Scholz annuncia l'invio di armi in aiuto alla resistenza dell'Ucraina, dettagliando in parte i materiali (ad es. fa riferimento al sistema contraereo Stinger e alle armi anticarro). Il Cancelliere giustifica il radicale e repentino cambio della politica estera tedesca ritenendo l'aggressione russa ad uno Stato indipendente una vera e propria “*Zeitenwende*”, ossia un “cambio di rotta”, teso a colpire la tenuta dell'ordine internazionale costituitosi nel secondo dopoguerra. Coerente con questa linea, dal febbraio dello scorso anno, il Governo tedesco ha continuamente incrementato le forniture inviate a Kiev, includendo le navi di superficie senza equipaggio (c.d. navi-drone) e altre armi autonome.

Preme rilevare che la lista dei mezzi militari e dei materiali inviati è stata “caricata” in libero accesso¹⁰⁶ sul sito *web* del Governo federale, assicurando quindi un alto livello di trasparenza.

Nell'aprile del 2022, con apposita risoluzione votata dalla maggioranza e con esplicito richiamo alla “copertura” eurounitaria dell'operazione, il Bundestag ha formalmente approvato, in via generale, l'invio di armi, dopo avere discusso sulla tipologia dei materiali ceduti a titolo gratuito. A tal riguardo, va altresì rimarcato che la Camera bassa approva periodicamente incrementi del bilancio richiesti dall'invio di armi e così garantisce uno stretto monitoraggio della crisi.

Pertanto, tra quelle esaminate, l'esperienza tedesca spicca per l'alto grado di trasparenza, assicurata con specifico riferimento alla tipologia e alla quantità degli armamenti inviati, oltretutto per il continuo coinvolgimento dell'Assemblea rappresentativa, il che risulta peraltro in linea con le regole

¹⁰⁵ C. Mills, *Military Assistance to Ukraine since the Russian Invasion*, Research Briefing for the Library of the House of Commons, 23 May 2023.

¹⁰⁶ The Federal Government, *Military Support to Ukraine*, www.bundesregierung.de/breg-en/news/military-support-ukraine-2054992.

generalisti sui *military deployments* e riflettere l'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale (v. *supra*).

Sull'estremo opposto dello spettro, si distingue per la totale opacità circa la tipologia e la quantità di armi inviate l'esperienza italiana. Più nel dettaglio, in Italia, il giorno successivo all'aggressione¹⁰⁷, l'allora Presidente del Consiglio, Mario Draghi, si è presentato davanti alle Camere per informarle sulla situazione di crisi. Nell'esprimere la ferma e dura condanna all'atto di guerra, considerandolo una grave violazione del diritto internazionale e rimarcandone l'intollerabilità¹⁰⁸, il Presidente Draghi ha reso informazioni in merito ad un pacchetto di aiuti finanziari a favore dell'Ucraina e, in parallelo, ha altresì anticipato possibili sanzioni economico-finanziarie nei confronti della Federazione Russa, in linea con le decisioni adottate nell'ambito dell'Unione europea. Il medesimo giorno dell'informativa alle Camere, il Governo con il decreto legge 14/2022 (poi convertito con la legge 28/2022, sulla quale viene posta la questione di fiducia) ha disposto il potenziamento della partecipazione italiana a dispositivi di sorveglianza NATO (spazio aereo e spazio navale)¹⁰⁹ e soprattutto ha autorizzato la cessione, a titolo gratuito, all'Ucraina di equipaggiamenti e mezzi militari non letali (ad esempio, materiali per la rilevazione di oggetti metallici e ordigni esplosivi, elmetti e giubbotti antiproiettile)¹¹⁰. Va subito notato che l'elenco dei materiali da inviare al Governo di Kiev è rimesso ad uno o più decreti del Ministro della Difesa.

¹⁰⁷ Va rilevato che il 24 febbraio 2022, sotto la presidenza del Capo dello Stato, si è riunito il Consiglio Supremo di Difesa che, dopo avere condannato l'aggressione russa come grave violazione del diritto internazionale e chiesto alla Federazione Russa l'immediata cessazione delle ostilità, nel sostenere le istanze ucraine di indipendenza e integrità territoriale e nell'esprimere solidarietà al popolo ucraino, si è impegnato a mantenere raccordi con i propri partner nei vari consessi internazionali, incluse UE e NATO, per rispondere in modo unitario, tempestivo e determinato. Secondo G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 71 ss., il Consiglio funge da «gabinetto di crisi» in queste occasioni. In ottica comparata, anche in Spagna il Consejo de Defensa Nacional si è riunito il 24 febbraio 2022, ma non risultano comunicati stampa pubblici. Questo Consejo è formato dal Presidente del Governo, alcuni Ministri (Difesa, Interni, Esteri, Economia), i vertici militari (Capo di Stato Maggiore della Difesa, Capi di Stato Maggiore dell'Esercito terrestre, di quello marittimo e dell'aeronautica) e il direttore del Centro Nacional de Inteligencia. In Francia, il Conseil de Défense et Sécurité Nationale ha fatto dichiarazioni analoghe il 24 febbraio 2022, in più ha preannunciato la necessità di sanzioni economiche. Il Conseil de Défense et Sécurité Nationale è formato dal Presidente della Repubblica, Primo Ministro, Ministro della Difesa, Ministro dell'Interno, Ministro dell'Economia, Ministro delle Finanze, Ministro degli Affari esteri, unitamente ad eventuali altri ministri competenti in materie all'ordine del giorno.

¹⁰⁸ Nell'informativa tenuta il 25 febbraio 2022 alla Camera dei Deputati, l'allora Presidente del Consiglio ha infatti giudicato l'attacco «una gravissima violazione della sovranità di uno Stato libero e democratico, dei trattati internazionali, e dei più fondamentali valori europei» e sottolineato che «il ritorno della guerra in Europa non può essere tollerato». Il discorso integrale è reperibile in comunicazione.camera.it/archivio-prima-pagina/18-25343.

¹⁰⁹ Secondo M. Benvenuti, *op. cit.*, questo decreto deroga solo formalmente alla procedura ex l. 145/2016 per la proroga delle missioni all'estero, poiché vi è comunque un'autorizzazione parlamentare.

¹¹⁰ Secondo M. Cavino, *Il governo della guerra*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, 753 ss., spec. 765, questo approccio pone l'Italia in una posizione di «neutralità benevola».

Qualche giorno dopo l'adozione del decreto legge n. 14, il Consiglio dei Ministri ha dichiarato, con propria delibera, lo stato di emergenza¹¹¹ (ai sensi del d.lgs. 1/2018) fino al 22 dicembre 2022, poi prorogato al 31 dicembre del 2023¹¹².

È in questo quadro che viene adottato il decreto legge 16/2022, il cui contenuto è confluito nella legge di conversione del menzionato decreto legge 14/2022 (ossia come si è detto la legge 28/2022)¹¹³. Nello specifico, con il decreto n. 16 si autorizza la cessione, a titolo gratuito, di mezzi ed equipaggiamenti militari, inclusi quelli letali¹¹⁴. La cessione avviene con decreto del Ministro della Difesa, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro degli Esteri, previo atto di indirizzo delle Camere, il che non consente una corrispondenza stretta tra materiale inviato e la relativa discussione parlamentare, giacché un medesimo atto di indirizzo può "coprire" diverse cessioni di materiale.

L'autorizzazione alla cessione dei mezzi in parola è poi stata tempestivamente prorogata fino al 31 dicembre 2023 dal decreto legge 185/2022¹¹⁵. Conformemente a quanto disposto dai decreti legge in esame (cioè dal decreto 16/2022 per l'anno solare 2022 e dal decreto 185/2022 per l'anno solare 2023), i corrispondenti decreti ministeriali di cessione sono stati approvati nel corso del 2022 e dei primi mesi del 2023¹¹⁶. Tuttavia,

¹¹¹ La dichiarazione risale al 28 febbraio 2022.

¹¹² In particolare, lo stato emergenziale è stato prorogato con la legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) al 3 marzo 2023 e poi ancora – con delibera del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2023 – al 31 dicembre 2023.

¹¹³ Si tratta della tecnica dei "decreti minotauro" o "decreti a perdere", che consiste nel fare confluire il contenuto di un decreto legge nella legge di conversione di un decreto legge precedente.

¹¹⁴ Sempre secondo M. Cavino, *op. cit.*, con questa scelta l'Italia rinuncia alla propria posizione di neutralità e decide di partecipare al conflitto, sia pure in posizione di «non belligeranza». Secondo G. de Vergottini, *op. ult. cit.*, l'invio di armi in questo contesto non si pone in contrasto né con l'art. 11 Cost. né con alcuna disposizione normativa preesistente italiana, poiché si configura come supporto all'esercizio della legittima difesa individuale da parte dell'Ucraina. Ciò è permesso, secondo l'A., sia dall'art. 11 Cost., che esclude solo la guerra di aggressione, sia dalla l. 185/1990, che vieta l'esportazione e il transito di armamenti unicamente qualora si ponga in contrasto con la Costituzione o con gli obblighi internazionali dell'Italia. V. *contra* C. De Fiores, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a Paesi in guerra*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, 29-63, secondo cui l'invio di armi sarebbe stato possibile solo qualora fra il Governo italiano e quello ucraino fossero esistiti accordi di mutua assistenza. In senso molto critico rispetto alla scelta italiana, v. pure G. Azzariti, *La Costituzione rimossa*, cit.

¹¹⁵ Poi convertito in l. 27 gennaio 2023, n. 8.

¹¹⁶ D.m. 2 marzo 2022 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 marzo); d.m. 22 aprile 2022 (Gazzetta Ufficiale del 28 aprile); d.m. 10 maggio 2022 (Gazzetta Ufficiale del 28 aprile); d.m. 26 luglio 2022 (Gazzetta Ufficiale del 29 luglio); d.m. 7 ottobre 2022 (Gazzetta Ufficiale del 12 ottobre); d.m. 31 gennaio 2023 (Gazzetta Ufficiale del 2 febbraio 2023); d.m. 23 maggio 2023 (Gazzetta Ufficiale del 31 maggio 2023). Gli atti di indirizzo che li hanno preceduti sono i seguenti: 1° marzo 2022: Risoluzione AC 6-00207 (Camera dei Deputati, Crippa e altri) e Risoluzione AS 6-00208 (Senato della Repubblica, Casini e altri); 21-22 giugno 2022: Risoluzione AC 6-00224 (Camera dei Deputati) e Risoluzione AS 6-00226 (Senato della Repubblica); 30 novembre 2022: La Camera approva la mozione 1-0031 (Tremonti e altri); 13 dicembre 2022: Risoluzione AC 6-00012 (Camera dei Deputati, 13 dicembre 2022, Serracchiani e altri), Risoluzione

l'elenco dettagliato dei materiali inviati, inseriti in appositi allegati predisposti dallo Stato Maggiore della Difesa, è stato prontamente classificato¹¹⁷. A tal proposito, sia l'attuale Ministro della Difesa, Guido Crosetto, sia il suo predecessore, Lorenzo Guerini – attuale Presidente del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) – sono stati sentiti dal COPASIR¹¹⁸. Il coinvolgimento del COPASIR è stato spiegato non solo per l'esigenza di segretezza, ma anche per la condivisione della "linea politica" del Governo¹¹⁹.

Da una prospettiva generale, va infine notato che dal febbraio 2022, subito dopo l'aggressione russa, parallelamente alle deliberazioni concernenti l'invio di armi, i paesi oggetto di studio hanno tutti rafforzato la presenza delle rispettive truppe all'estero in aree di interesse per la crisi ucraina. Basti dire, per quanto concerne l'Italia, che con il decreto legge 14/2022 si sono potenziate alcune missioni NATO *in fieri* in Estonia, Lettonia e Lituania. Su questo rafforzamento del personale militare, le Camere si sono espresse in apposita sessione il 26 e 27 luglio 2022, approvando atti di indirizzo (che arrivano, dunque, *ex post* rispetto all'invio dei contingenti militari). Vieppiù, il 1° maggio 2023, il Consiglio dei Ministri ha deliberato la partecipazione ad una nuova missione, denominata *European Union Military Assistance Mission* (EUMAM), decisa dall'Unione europea nell'ottobre 2022¹²⁰. Analogamente, dal 2017 sotto l'egida della NATO, il Regno Unito ha raddoppiato il proprio personale militare presente in Estonia. In parallelo, dall'aprile 2022, la Spagna ha rinforzato la propria

AC 6-00014 (Camera dei Deputati, 13 dicembre 2022, Richetti e altri), Risoluzione AC 6-00016 (Camera dei Deputati, 13 dicembre 2022, Foti e altri). Approvazione della proposta di risoluzione n. 2-3-5 sulle comunicazioni del Ministro della Difesa (Senato della Repubblica, 13 dicembre 2022, Malpezzi e altri).

¹¹⁷ In senso critico rispetto alla mancanza di trasparenza, si veda M. Volpi, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, cit., XI-XIII; l'Autore segnala che in altri ordinamenti (Germania, Regno Unito) i mezzi e i materiali inviati sono stati resi pubblici, sicché con la pubblicità sia è garantita la trasparenza.

¹¹⁸ L'audizione dell'attuale Ministro Crosetto si è tenuta il 30 maggio 2023; le audizioni del precedente Ministro Guerini si sono tenute il 2 marzo, il 28 aprile, il 16 maggio, il 27 luglio e il 4 ottobre 2022.

¹¹⁹ Sul ruolo del COPASIR va ricordato che la volontà di membri può essere diversa da e prevale su quella espressa dal gruppo parlamentare di riferimento; si veda Stefano Bargiacchi, *cit.*, che evidenzia come il COPASIR (i cui membri professavano una linea politica aderente a quella del Governo) sia stato preferito alle commissioni parlamentari di Difesa, e collega la scelta alla postura *top-down* del Governo italiano nella formazione dell'indirizzo politico, comparandola con quella *down-top* della Germania, dove il Parlamento ha invece condiviso l'indirizzo politico euro-atlantico e il *link* con il Governo è sembrato molto forte, al punto da lanciare un cambio epocale nella politica degli armamenti. S. Bargiacchi, *op. cit.* V. anche F. Longo, *op. cit.*

¹²⁰ V. decisione (PESC) 2022/1968 del Consiglio del 17 ottobre 2022. La missione è svolta «attraverso specifici moduli addestrativi condotti sul territorio nazionale [italiano] a beneficio di personale delle forze armate ucraine». La missione EUMAM è stata autorizzata – sempre *ex post* – dalle Camere nelle apposite sessioni parlamentari. In particolare, le nuove missioni del 2023 (fra cui EUMAM) e la prosecuzione delle missioni in essere nel 2022 sono state approvate dalla Camera dei Deputati con risoluzione n. 6/00033 del 29 giugno 2023 e dalla III Commissione (Affari esteri e Difesa) del Senato della Repubblica con risoluzione del 27 giugno 2023, approvata poi dall'assemblea il 29 giugno 2023.

presenza nelle missioni NATO, già esistenti, in Estonia, Lettonia e Lituania¹²¹; e dal settembre dello stesso anno e sempre nel quadro di operazioni NATO, in Lituania, ma con fini di deterrenza nei confronti della Russia, la presenza della Bundeswehr è stata aumentata di circa 100 unità.

8. Osservazioni conclusive

In sede conclusiva, sembra utile ritornare su alcuni degli aspetti controversi e particolarmente dibattuti in questi due giorni di lavori, nel tentativo non solo di collegarli, al fine di ricomporre un quadro piuttosto articolato, ma anche per offrire al lettore una traiettoria prospettica.

Va anzi tutto sottolineata la problematicità dei profili definitivi, a cominciare dal medesimo concetto di guerra¹²², tradizionalmente contrapposto a quello di pace¹²³, per arrivare a quello di difesa, che ormai ingloba la nozione di sicurezza collettiva; anzi ne risulta se non slabbrato, almeno dilatato. Di qui la difficoltà, sul piano internazionale, di ricondurre a categorie prestabilite le diverse tipologie della “minaccia alla pace”. A tal proposito, si è opportunamente parlato di una “catastrofica liquidità” delle minacce che si spingono ad assimilare alle tradizionali quelle cibernetiche¹²⁴, oggetto di riflessione della Sessione terza del nostro Seminario. In parallelo, è allora intuitivo capire come risulta complesso configurare, in termini sufficientemente chiari, le conseguenti legittime reazioni ai diversi tipi di minaccia, messe in campo nell’intento di ripristinare la pace oppure mantenere la sicurezza. Quest’ultima, la sicurezza internazionale (*rectius*, la necessità di mantenerla) è venuta, nel corso del tempo, ad ergersi come nuovo obiettivo (*rectius*, valore), al punto da inserirsi nel classico schema dicotomico che contrapponeva il tempo di pace a quello di guerra. A tal proposito, Paolo Bargiacchi, nel ricollegare le diverse tipologie dell’uso della forza emerse nel secondo dopoguerra al valore della sicurezza, ripeterimetro secondo le logiche della dottrina securitaria (come noto tutta curvata sulla *pre-emption*, sulla reazione preventiva, v. *supra*) e presentata quale architrave concettuale della comunità internazionale, osserva che la contrapposizione guerra e pace non descrive più, in maniera adeguata, la realtà e, dunque, Bargiacchi propone l’idea di un triangolo concettuale i cui lati sono costituiti dalle nozioni di pace, sicurezza e conflitto armato, sicché è l’interazione tra questi tre elementi a ridefinire la clausola pacifista codificata dalle Costituzioni.

¹²¹ Si noti che trattandosi di missione già aperta, non è stato necessario alcun ulteriore coinvolgimento del Congresso dei Deputati e la decisione è quindi stata presa dal solo Governo.

¹²² Il punto è sottolineato da Maurizio Oliviero nella Sessione di sintesi delle Sessioni parallele del Seminario annuale dell’Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo “Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati”, Pescara, 29-30 giugno 2023.

¹²³ Sul superamento della dicotomia guerra-pace, v. P. Bargiacchi, S. Sciannella, *Ius ad bellum e ius in bello* tra diritto costituzionale e diritto internazionale, in *questo numero speciale*, p.553 – p.566, spec. il § 2..

¹²⁴ V. la relazione di sintesi delle Sessioni parallele di G.G. Carboni, *Guerre ibride: quali le risposte possibili?*, in *questo numero speciale*, 427 – 434.

È in questo complesso quadro che va inquadrata la spinosa questione interpretativa dell'art. 11 della Costituzione italiana e, se si volesse generalizzare, la lettura delle clausole c.d. pacifiste codificate dai testi fondamentali della gran parte delle democrazie avanzate¹²⁵. L'opinione prevalente tra gli internazionalisti, e a parere di chi scrive largamente condivisibile, emersa in questi due giorni di lavori ritiene la partecipazione italiana alle organizzazioni internazionali, menzionate dalla seconda parte dell'art. 11 Cost. e volte a garantire la sicurezza collettiva, un fattore condizionante la legittimità dell'uso della forza, finanche indiretto, cioè dalla peculiare posizione di paese terzo (che non partecipa al conflitto, però aiuta la parte ingiustamente aggredita).

Pertanto, la lettura della prima parte dell'art. 11 Cost. va fatta alla luce della seconda parte del medesimo articolo, come proposto nella relazione di apertura di Giuseppe de Vergottini. Non concordano con questa interpretazione (che chiamerei integrata) coloro che leggono la prima parte dell'art. 11 Cost. in modo autonomo e, anzi, arrivano a funzionalizzare la seconda parte della norma alla rigorosa interpretazione data alla prima. Non sono mancate nella Sessione prima letture improntate a un'idea di pacifismo radicale, che implicherebbe l'«antigiuridicità» della guerra¹²⁶. Secondo questa interpretazione, il principio che promuove la pace diventerebbe un contro-limite all'adesione italiana ai circuiti internazionali tesi a garantire e a promuovere la sicurezza collettiva¹²⁷. Pertanto, come si anticipava (v. *supra*, par. 2), secondo questa lettura, sarebbe la seconda parte a dovere essere letta alla luce della prima, che fisserebbe un super-principio¹²⁸, mai derogabile (salva l'ipotesi della guerra difensiva).

Questa lettura, improntata sull'interpretazione radicale della prima parte dell'art. 11 Cost., non è condivisa da chi scrive, poiché sembra fare prevalere un mondo ideale (certamente auspicabile) su quello reale, in cui il valore della pace, che si traduce nel principio assoluto di rango costituzionale, non viene purtroppo condiviso da tutti gli attori politici, ma anzi le circostanze fattuali vedono uno o più di questi attori muovere guerra ad altri Stati sovrani. E allora gli aggrediti hanno il naturale diritto (morale e giuridico) di difendersi e di lottare non solo per porre fine al conflitto, ma per ottenere condizioni di pace accettabili (*rectius*, giuste, ad esempio in relazione all'assetto territoriale antecedente l'invasione). In parallelo, gli

¹²⁵ Cfr. l'eccezione costituita dagli Stati Uniti d'America, la cui Costituzione non razionalizza, sotto il profilo sostanziale, né la politica estera né quella militare, dal momento che non sono presenti clausole volte ad orientare le decisioni degli organi apicali in materia.

¹²⁶ L'art. 11 Cost. è definito il «muro tra la pace e la guerra» da A. Chiappetta, *Il costituzionalismo moderno alla prova di un nuovo conflitto. L'impermeabilità delle regole come baluardo del principio pacifista*, in *questo numero speciale*, 97 – 120.

¹²⁷ A. Mazzola, *Il ripudio alla guerra sospeso tra crisi della democrazia interna e mutamento delle regole internazionali*, in *questo numero speciale*, 197 – 212.

¹²⁸ V. R. Ibrido, *op. cit.*, secondo cui «l'affermazione secondo la quale il principio del ripudio della guerra costituirebbe un super-principio e l'archittrave dell'ordinamento italiano rischia di risolversi in uno sterile *wishful thinking* allorché al contempo non si indichino i percorsi giuridici in grado di consentire ad una media-potenza come l'Italia di contribuire al temperamento delle gerarchie di potenza». V. anche, nel corso della prima Sessione «*Il principio pacifista*», le riflessioni tese a mettere in dubbio l'effettività dell'art. 11 Cost.

Stati terzi non direttamente aggrediti, come membri della comunità internazionale, sono non solo legittimati ad agire nei circuiti di sicurezza collettiva a salvaguardia del diritto internazionale, ma potrebbero risultare addirittura tenuti ad intervenire, in termini di responsabilità internazionale, per reagire alla violazione degli obblighi *erga omnes*, imposti dallo *ius cogens* (v. *supra*).

Inoltre, sempre sulla linea di ragionamento che si sta sviluppando, convince la tesi proposta da chi sottolinea la non marginale rilevanza dell'inciso "a condizione di parità con gli altri Stati" nel *drafting* dell'art. 11 Cost.¹²⁹. Nello specifico, il pacifismo radicale non solo non pare conciliabile con la partecipazione ad organizzazioni internazionali di carattere difensivo, ma anzi sembra in contrasto con il criterio di reciprocità sopra richiamato, per il fatto che l'intervento armato contro l'aggressore potrebbe essere solo ricevuto dal nostro paese (nella malaugurata ipotesi in cui si trovasse nella spiacevole condizione di essere aggredito) e non dato, cioè offerto ad un altro Stato attaccato ingiustamente e in violazione aperta del diritto internazionale (come nel caso della guerra in Ucraina). L'argomentazione che si sostiene, nel valorizzare il principio di reciprocità, non vuole tradire la *ratio* sostanziale della clausola pacifista e infatti riterrebbe fuori dal perimetro di legittimità costituzionale il soccorso armato offerto allo Stato aggressore. Come pure, il ragionamento proposto non offrirebbe copertura costituzionale al soccorso all'aggredito che, nel corso del conflitto, dovesse trasformarsi in aggressore (ad esempio pretendendo di occupare aree territoriali dentro i confini dell'altro Stato).

La lettura delle clausole pacifiste in combinato disposto con quelle di cooperazione internazionale¹³⁰ sembra quindi offrire un adeguato quadro prospettico alla posizione sostenuta. In definitiva, per riportare il discorso sull'art. 11 della Costituzione italiana, si ritiene che vada respinto l'approccio di una rigorosa, *rectius* rigida, e autonoma lettura della prima parte della norma a favore di una più realistica interpretazione che vede la seconda parte orientare la lettura della prima, il che non significa, come dimostrato dagli esempi appena richiamati, sostenere posizioni acritiche di adesione a qualunque campagna militare, ma piuttosto, mutuando una felice espressione di Vicki Jackson¹³¹, appoggiare un responsabile atteggiamento di "*engagement*", finalizzato a conciliare le esigenze di difesa e di sicurezza collettiva (che, vista la difficoltà di arginare alla dimensione regionale i conflitti, sono anche le nostre) con il quadro dei principi costituzionali.

Richiamando la contrapposizione tra dato astratto (che vale nel mondo ideale, come si è detto, auspicabile, dove la guerra è bandita, perché nessuno la pratica) e quello concreto (che vale nel mondo reale, dove la guerra è purtroppo un fatto nelle dinamiche geopolitiche, che vedono Stati aggrediti ad opera di azioni militari condotte da altri Stati, appunto aggressori), merita altresì di essere ripresa l'osservazione di chi ha rimarcato come il pacifismo radicale implichi l'accettazione della possibile *debellatio* del paese

¹²⁹ Ricorda anche gli «oneri negoziali» A. Lo Calzo, *op. cit.*; cfr. G. Vosa, "In condizioni di parità con altri Stati": spunti per una rilettura dell'articolo 11 della Costituzione, in questo numero speciale, 227 – 258.

¹³⁰ R. Ibrido, *op. cit.*

¹³¹ V. Jackson, *Constitutional Engagement in a Transnational Era*, Oxford-New York, 2010.

aggredito¹³². I sostenitori dell'interpretazione più rigorosa dell'art. 11 Cost. e dell'assoluto pacifismo raramente si confrontano con questo scomodo e nefasto esito, che peraltro nel caso del conflitto russo-ucraino non avrebbe una portata meramente regionale, ma metterebbe in crisi l'ordine geopolitico costruito nel secondo dopoguerra e con tutta probabilità aprirebbe ad ulteriori scenari bellici, richiamati nel corso della Tavola rotonda di apertura di questo Seminario e invero già tristemente sperimentati nel corso della storia contemporanea.

In sostanza, l'aggressione russa segna la fine di quel processo di convergenza che, almeno a far tempo dal post-1989, ha caratterizzato le relazioni tra democrazie avanzate e autocrazie, al punto da mettere in crisi non tanto l'idea di un pacifismo cosmopolitico, di stampo kantiano, che si era cercato, almeno sul piano teorico-astratto, di contrapporre a quella idea classica, improntata al realismo politico di matrice hobbesiana¹³³, e che invero non si è mai di fatto concretizzata nella storia dell'umanità¹³⁴, ma mette soprattutto in crisi l'approccio cooperativo¹³⁵, teso a scongiurare l'evento bellico tra paesi legati da interessi comuni, quello che Martin Wight¹³⁶ chiamerebbe l'idea groziana dell'ordine mondiale¹³⁷.

Il discorso che si sta sviluppando – e che è partito, sul piano del diritto internazionale, dalla difficoltà definitoria del concetto di difesa e, in parallelo, nell'ottica del diritto costituzionale, ha fatto emergere la problematicità del raccordo tra le clausole pacifiste e quelle c.d. di collaborazione sovranazionale – vede il suo orizzonte prospettico nell'indeterminatezza del confine tra (stato di) pace e (stato di) guerra e trova il suo punto di caduta nella dilatazione dello spettro dell'idea di *bellum*. Tema questo dell'ampliamento del concetto di guerra a cui è stata dedicata più di una Sessione di questo interessante e ricco Seminario. E in sede conclusiva pare rilevante sottolineare che la dilatazione della nozione di *bellum* o, in via più generale, di ricorso all'uso della forza nell'orizzonte concettuale del mantenimento o ripristino della sicurezza può comportare un assetto emergenziale¹³⁸ che viene a normalizzarsi in tempo di pace, quello che è appunto vessato dall'insicurezza o meglio dalla sua percezione.

A questo punto del ragionamento va altresì rimarcata la difficoltà di distinguere la dimensione locale o regionale, nel senso di interna ad una data area geopolitica, da quella internazionale, se non globale della crisi. Al punto che, nel presiedere la Sessione di sintesi delle Sessioni parallele¹³⁹, Maurizio Oliviero ha sostenuto che non esiste crisi che non sia globale.

¹³² A. Lo Calzo, *op. cit.*

¹³³ H.J. Morgenthau, (1948), New York, 1985, tr. it.: *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna, 1997.

¹³⁴ V. N. Bobbio, *op. cit.*

¹³⁵ H. Bull, *The anarchical society. A study of order in world politics*, New York, 1977, tr. it.: *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, Milano, 2005.

¹³⁶ M. Wight, *Power politics*, New York, 1978.

¹³⁷ R. Ibrido, *op. cit.*

¹³⁸ Ha parlato in senso dubitativo di «costituzionalismo emergenziale reversibile» A. Angeli, *La regolamentazione degli stati di eccezione nei paesi dello spazio ex-sovietico: il caso dell'Ucraina*, in *questo numero speciale*, 567 – 590.

¹³⁹ M. Oliviero, *op. cit.*

Da questa prospettiva, e in linea generale, pare utile osservare che i lavori del Seminario hanno posto in evidenza importanti trasformazioni del concetto di guerra, si potrebbe dire che sono saltati diversi “argini” e/o confini tra ambiti un tempo distinti, a cominciare dagli assi spazio-temporali. Basti pensare all'estensione dello spazio della guerra, dacché a quello fisico (terra, mare, aria, spazio) si accosta il cyberspazio¹⁴⁰. Elisa Bertolini nella sua relazione di sintesi ha rimarcato la deterritorializzazione delle nuove guerre¹⁴¹.

Del pari, parallelamente ai mezzi di combattimento convenzionali, va rilevata l'emersione di strumenti non necessariamente militari, benché a notevole impatto sugli scenari di crisi. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, ai molteplici sistemi finalizzati alla disinformazione o ancora alla c.d. bomba dei migranti, strumentalmente gestita da alcuni governi a fini destabilizzanti. In termini più generali, è utile il rinvio alla guerra ibrida e alle sue plurime forme, non ancora del tutto indagate in modo esaustivo¹⁴². Basti dire che gli attacchi cibernetici non sono sferrati in un luogo fisico e, spesso, grazie a molteplici passaggi attraverso *servers* diversi risulta difficile, se non impossibile, attribuire la responsabilità ad uno Stato. In altre parole, la versatilità di questo tipo di attacchi garantisce, insieme alla irrintracciabilità dello spazio fisico da cui partono, l'anonimato all'aggressore¹⁴³. La manipolazione delle reti, il furto di dati sensibili, il blocco dei sistemi informatici delle infrastrutture c.d. critiche per gli Stati, con il tempo si sono combinati a sistematiche azioni di disinformazione, propaganda infarcita da *fake news*, neppure sono mancate operazioni di *intelligence* deviate e impiego, ufficialmente negato, di milizie *proxy* o per procura¹⁴⁴. Dunque, la dimensione complementare a quella analogica dei conflitti ibridi non solo conferma il venire meno di un cartesiano orizzonte spazio-temporale, ma si caratterizza per una intrinseca contaminazione delle categorie e, dunque, lascia ampi margini di analisi, anche sul piano meramente definitorio-concettuale, orientato a capire quali sono i fattori

¹⁴⁰ L. Martino, *La quinta dimensione della conflittualità. La rilevanza strategica del cyberspace e i rischi di guerra cibernetica*, Center for Cyber Security and International Relations Studies, 1 ss.

¹⁴¹ E. Bertolini, S. Matteucci Civitarese, nella Sessione di sintesi “*Conflitti armati e guerre ibride: una prospettiva interdisciplinare*” delle Sessioni parallele del Seminario annuale dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo “*Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*”, Pescara, 29-30 giugno 2023.

¹⁴² Cfr. M.G. Losano, *Guerre ibride, omicidi mirati, droni: conflitti senza frontiere e senza diritto*, in L. Forni, T. Vettor (a cura di), *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Torino, 2018, 19 ss.; v. anche, per una ricostruzione storica del concetto di guerra ibrida, A. Spaziani, *L'attacco cibernetico nell'era della guerra ibrida*, in *questo numero speciale*, 509 – 534.

¹⁴³ G. Valenti, *La “Cyberwar”. Le sue modalità e gli strumenti giuridici per contrastarla*, in *questo numero speciale*, 535 – 552.

¹⁴⁴ La Federazione Russa ha fatto ricorso a questo nuovo modo di fare la guerra, contribuendo quindi alla trasformazione dell'iniziale concetto di guerra ibrida; v. A. Spaziani, *op. cit.* Per una riflessione circa la “ibridizzazione” anche delle guerre che nascono come guerre tradizionali, v. C. Graziani, *Il “decisore tecnologico” nei conflitti e la “linea sottile” fra tipicità e atipicità del bellum*, in *questo numero speciale*, 469 – 482.

integranti¹⁴⁵ la parte non tradizionale del *bellum* e come questi stessi fattori interagiscono con gli assetti istituzionali.

Non si può poi ignorare l'esempio emblematico della *global war on terror*, in cui tutti i parametri classici, come si è già avuto modo di enfatizzare, risultano alterati, ad iniziare dalle coordinate spazio-temporali, giacché quella al terrore è una guerra senza confini precisi, detta “a macchia di leopardo”, ed è mossa – su un asse temporale indefinito e potenzialmente infinito – da un soggetto atipico¹⁴⁶, ossia non statale, come le cellule terroristiche. Viepiù, salta la tradizionale distinzione tra combattenti e civili ed emerge l'atipica categoria dei combattenti illegittimi, funzionale alla neutralizzazione delle tutele postulate dallo *ius in bello*. Del resto, l'uscita dalle (basiche) regole dello *ius in bello* viene giustificata con l'atipicità della condotta “bellica”, sostanzialmente impostata sulla spettacolarizzazione degli attentati, tesi a seminare terrore nella popolazione civile¹⁴⁷. Alla luce di questa profonda trasformazione dei classici elementi del *bellum*, si è parlato di una sua vera e propria metamorfosi.

La trasformazione degli istituti e finanche dei concetti legati alla guerra si è peraltro inaspettatamente riproposta nel conflitto armato in corso in Ucraina, come già osservato, considerato riconducibile alla categoria classica del *bellum*. A tal proposito, va notato che più di una relazione ha prospettato una rilettura delle nozioni di belligeranza, co-belligeranza, non belligeranza attiva e, in senso analogo, del concetto di neutralità, fino a parlare di neutralità qualificata¹⁴⁸. Paolo Bargiacchi ha agganciato la trasformazione, in senso estensivo, della nozione di belligeranza all'idea di sicurezza internazionale, che ha legittimato l'estensione del raggio di azione del diritto interazionale, costituzionale e della politica internazionale e interna.

E invero il ritorno della guerra in Europa, nel riproporre il superamento delle regole basiche dello *ius in bello*, ha offerto spunti di riflessione sulle conseguenze dei conflitti. A tal riguardo, particolare attenzione è stata dedicata ai soggetti vulnerabili, dai disabili¹⁴⁹ alle donne, sottoposte a stupri sistematici nell'intento di “svilire la comunità nemica”¹⁵⁰. Di qui è emersa in tutta evidenza la difficoltà applicativa del diritto internazionale umanitario, che resta comunque l'ultimo argine su cui settare gli *standards* di condotta. In parallelo, si sono studiate le conseguenze dei

¹⁴⁵ M. Oliviero, *op. cit.*

¹⁴⁶ M. Ferrario, M. Tognocchi, *op. cit.*

¹⁴⁷ Cfr. la c.d. *Guantánamo litigation*. V. nota 44.

¹⁴⁸ V. U. Haider Quercia, *La neutralità permanente in tempi di guerra: Irlanda e Austria e il sostegno militare europeo all'Ucraina*, in *questo numero speciale*, 135 – 158.

¹⁴⁹ Sulla disabilità nella guerra e la relativa carenza di strumenti normativi di tutela effettiva: F. Masci, *Una guerra nella guerra: le persone con disabilità durante i conflitti bellici*, in *questo numero speciale*, 333 – 354.

¹⁵⁰ Sullo stupro sistematico come «arma di guerra» finalizzata alla contaminazione o distruzione di un dato gruppo etnico v. G. Naddeo, *Violenza sessuale come “arma di guerra” e lotta all'impunità nell'attuale conflitto in Ucraina*, in *questo numero speciale*, 387 – 400.

conflitti sui beni culturali e sull'ambiente, segnalando la nascita di un inedito diritto ambientale in tempo di guerra¹⁵¹.

In un'ottica generale, sembra potersi dire che la guerra, comunque sia intesa, cioè analogica o meno, resti un fondamentale vettore di trasformazione della società, che a sua volta viene plasmata dai lasciti dei conflitti. Ecco perché non è irrilevante per noi (il noi è inteso nel senso di democrazie avanzate dell'Occidente) l'esito del conflitto in corso in Ucraina. L'aggressione all'indipendenza politica e all'integrità territoriale di uno Stato sovrano (l'Ucraina) conferisce una dimensione internazionale ad una guerra (quella russo-ucraina) solo apparentemente nata locale-regionale, giacché l'azione militare russa, nell'esplicitare il cambio di rotta della politica estera di Putin, rivelandone le ambizioni imperiali¹⁵², colpisce l'ordine internazionale democratico-liberale, che dalla fine del secondo conflitto mondiale si è proposto come possibile ordine in contrapposizione al modello nazi-fascista, sconfitto nel '45, e a quello comunista, crollato con il muro di Berlino nel 1989¹⁵³. La violazione eclatante del diritto internazionale, data dall'invasione delle truppe russe nel territorio ucraino, segna la fine di un'era¹⁵⁴, caratterizzata dalla collaborativa convivenza, nonché dal *trend* di convergenza tra le autocrazie e le democrazie, nel senso dell'interesse delle prime per il modello (vincente) proposto dalle seconde, e, parallelamente, impone il ripensamento del modello economico globalizzato, con specifico riferimento alle "interdipendenze" soprattutto quando diventano "iperdipendenze" di materie prime o di fonti energetiche vitali¹⁵⁵.

Orbene, questa rottura di sistema, se si vuole di ordine geopolitico, viene letta in chiave pessimista da Andrea Colli, che non reputa le attuali istituzioni internazionali adeguate al grave disordine in cui sta entrando il mondo, sempre meno egemonizzato da una super-potenza (gli Stati Uniti d'America) di segno occidentale e invece diretto verso un nuovo sistema multipolare dagli equilibri incerti e anzi problematici, date le posizioni assertive, se non aggressive, certo poco collaborative degli Stati, vecchi attori in un nuovo ordine globale. Al pessimismo di Colli, Vittorio Emanuele Parsi, con una nota di ottimismo, contrappone la possibilità di rinascita (*rectius*, ricostruzione) dell'ordine in crisi¹⁵⁶, allorquando ricorda l'importanza dell'avere creato nel corso del '900 istituzioni (Nazioni Unite, Nato, UE, etc.) che da circa 80 anni consentono un proficuo confronto tra gli Stati e hanno contribuito ad alimentare convergenze assiologiche funzionali alla creazione di un tessuto comune che è invece completamente assente nel mondo non occidentale. Ecco allora che il sostegno allo Stato aggredito

¹⁵¹ Sulla creazione di un inedito diritto ambientale in tempo di guerra v. M. Rafaniello, *Il danno ambientale nel conflitto armato nello spazio post-sovietico: dal Nagorno Karabakh alla guerra in Ucraina*, in *questo numero speciale*, 413 – 426.

¹⁵² S. Fabbrini, *Il ritorno della guerra in Europa*, in *Il Mulino*, 2023, 212 ss.

¹⁵³ Parsi nella Tavola rotonda accosta la dimensione regionale (europea) a quella globale della guerra in parola per sottolineare che la prima influenza la seconda in modo determinante. V.E. Parsi, intervento alla Tavola rotonda, "Costituzionalismo e uso della forza: quali prospettive nel XXI secolo?", del Seminario annuale dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo "Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati", Pescara, 29-30 giugno 2023.

¹⁵⁴ V.E. Parsi, *Il posto della guerra e il costo della libertà*, cit.

¹⁵⁵ Ibid., 15 ss.

¹⁵⁶ V.E. Parsi, *op. cit.*

risulta fondamentale, affinché l'esito del conflitto nell'area regionale sia utile a ristabilire il diritto internazionale violato e, nella dimensione globale, a fare prevalere il "risorgimento", menzionato da Carmine Pinto¹⁵⁷, sul "democidio", perseguito da Putin, così da mantenere l'attrattiva del "mondo gentile", che vede nella democrazia la sua forma migliore.

In termini altrettanto ambiziosi questo Seminario e i tragici eventi che lo hanno ispirato ripropongono la sfida di cui si è detto in Premessa e che da sempre impegna l'umanità intera, ossia quella di impostare le relazioni tra i popoli in modo che la forza della legge faccia premio sulla legge della forza.

Arianna Vidaschi

Dip.to di Studi giuridici

Università comm.le L. Bocconi

arianna.vidaschi@unibocconi.it

¹⁵⁷ C. Pinto, *intervento alla Tavola rotonda, "Costituzionalismo e uso della forza: quali prospettive nel XXI secolo?", del Seminario annuale dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo "Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati", Pescara, 29-30 giugno 2023.*

