

Il controllo parlamentare sulla fornitura di materiale bellico ad un paese terzo. Similitudini e differenze tra Italia e Germania in relazione alla vicenda Ucraina

di Stefano Bargiacchi

Abstract: *Parliamentary oversight of supplying armaments to a third country. Similarities and differences between Italy and Germany in Ukraine* - Following the invasion of Ukrainian territory by the Russian Federation, a large part of the international community, the European Union, OTAN, and their member states initiated a series of actions to support the attacked country. Among the various activities implemented, military support through the dispatch of large quantities of war supplies certainly stands out. The study aims to analyse how Italian and German parliaments assessed governments' actions and commitments to support Ukraine. After justifying the choice of comparing the two legal systems, a reconstruction will be made of the relevant legal framework. In Germany, recourse to the ordinary parliamentary oversight instruments has been the main tool through which the *Bundestag* has verified the implementation by the Government of its political will. In Italy, it will be noted how parliamentary control on the matter was mainly implemented through the involvement of the Copasir to the detriment of the parliamentary standing committees. It will be observed how the different degree of publicity concerning the quality and quantity of military supplies sent to Ukraine (high for Germany, low for Italy) had an impact on the two Parliaments' scrutiny activities. In the conclusions, the causes of this divergence will be analysed.

Keywords: Parliamentary oversight; Italy; Germany; Crisis in Ukraine; Military aid.

1. Considerazioni introduttive

Il presente contributo sviluppa ed amplia l'intervento da me svolto in occasione del seminario annuale dell'associazione DPCE tenutosi a Pescara il 29 e il 30 giugno 2023 intitolato: "Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati". I suggerimenti ricevuti in tale occasione dai colleghi e dalle colleghe sono stati essenziali per la scrittura del lavoro nella sua attuale forma.

Il saggio si pone l'obiettivo di analizzare le modalità di esercizio dell'attività di controllo parlamentare¹ in relazione alla decisione dei

¹ La nozione di controllo parlamentare è stata trattata in modo molto articolato dalla dottrina. Tra i tanti si vedano: S. Galeotti, *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, 1962, 321 s. In generale, sulla funzione di controllo, cfr. S. Galeotti, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963; G. Amato, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968; G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, 1968; A. Manzella, *I controlli parlamentari*, Milano, 1970; C. Chimenti, *Il controllo*

Governi italiano e tedesco di fornire assistenza militare all'Ucraina in seguito ai fatti del 24 febbraio del 2022². Occorre precisare, sin da ora, che il lavoro prenderà in considerazione solo marginalmente alcuni temi che, per quanto strettamente connessi al quesito di ricerca, esorbiterebbero lo scopo del presente saggio. Ad esempio, il contributo non analizzerà il ruolo dei Parlamenti in relazione all'attività di ripianamento delle scorte degli arsenali, fase consequenziale alla decisione di fornire assistenza militare per un tempo prolungato all'Ucraina³.

parlamentare nell'ordinamento italiano, Milano, 1974; S. Sicardi, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1989, 94 ss.; N. Lupo, *La funzione di controllo nell'ordinamento parlamentare italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 4 marzo 2009; G. Filippetta, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2014; P. Piciacchia, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *federalismi.it*, 3, 2019 (speciale), 133 ss.; M. Malvicini, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022; E. Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives*, New York, 2020; M. Morlok, *Staatsorganisationsrecht*, Baden, 2018; U. Schliesky, *Kontrollfunktion*, in M. Morlok, U. Schliesky, (a cura di), *Parlamentsrecht*, Baden, 2016; S. Siefken, *Parlamentarische Kontrolle im Wandel*, Baden, 2018. S. Emmerling, *Kontrolle im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Kiel, 2004; J. Schmidt, *Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle*, Berlino, 2007; H. Krause, *Der Bedeutungswandel parlamentarischer Kontrolle: Deutscher Bundestag und US-Kongress im Vergleich*, Baden, 1999, 534.

² Come noto, in tale data la Federazione Russa aggrediva militarmente lo Stato ucraino. Per una classificazione sul piano del diritto internazionale di tale conflitto si veda O. Nihreiva, 2022 *Russian invasion of Ukraine through the prism of international law: a critical overview*, in *EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, 10, 2022, 2 s.; A. Ligustro, F. Ferraro, P. De Pasquale, *Il futuro del mondo e dell'Europa passa da Kiev*, in *DPCE Online*, 2, 2022, XI s. V. M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2022, 6 s. Per una dettagliata ricostruzione degli avvenimenti nei primi mesi del conflitto si vedano i dossier di aggiornamento aggiornamenti periodicamente pubblicati sino ad aprile 2022 dal Servizio studi della Camera dei deputati. Camera dei deputati, *Il conflitto russo-ucraino Cronologia degli avvenimenti*, analisi e documenti, Dossier, XVIII, maggio 2022. Per un'analisi delle cause del conflitto nella prospettiva dei due Paesi si veda G. Cella, *Storia e geopolitica della crisi ucraina. Dalla Rus' di Kiev a oggi*, Roma, 2022, 173 ss.

³ In questo senso, il Governo italiano ha dichiarato in sede parlamentare che non sussiste alcuna corrispondenza diretta tra la cessione del materiale all'Ucraina e l'esigenza di ripianamento delle scorte, la cui programmazione pluriennale, così come l'acquisizione di nuovi equipaggiamenti, viene definita indipendente dalle cessioni. Si veda, Senato della Repubblica, *Resoconto sommario*, 5^a Commissione permanente, 15, 13 dicembre 2022. Come si avrà modo di osservare il tema appare rilevante poiché la principale interfaccia parlamentare del Governo in materia di acquisizioni sono le Commissioni competenti delle due Camere, mentre l'organo parlamentare che è stato coinvolto nel sindacare nel dettaglio le scelte del Governo in relazione alla cessione del materiale all'Ucraina è stato il Copasir. Come si osserverà nel seguito del lavoro, in Germania la Crisi Ucraina è stato un momento che ha segnato un punto di svolta nella sua politica estera e di difesa. Tra le conseguenze della svolta è stato avviato un vasto piano di ammodernamento della *Bundeswehr* da realizzarsi principalmente attraverso le risorse di un fondo speciale (*Sondervermögen Bundeswehr*) nel bilancio federale di cento miliardi di euro. Anche se vi è stato un rapporto di causa effetto tra lo scoppio della crisi Ucraina e la decisione di istituire il citato fondo, le risorse dello stesso non sono pensate per contribuire direttamente a fornire assistenza militare all'Ucraina che, soprattutto nella prima fase, è stata fornita attraverso le scorte a disposizione della *Bundeswehr*. Al

Le risposte date da parte degli Stati membri dell'Unione europea e della NATO, nonché delle singole istituzioni, all'aggressione ai danni dell'Ucraina da parte della Federazione russa sono state molteplici, tra loro interconnesse e agenti su diversi piani (diplomatico, economico, militare, ecc.)⁴. In questo senso, la decisione di focalizzare l'attenzione della ricerca sul ruolo di alcuni Parlamenti in relazione al controllo su uno specifico, seppur fondamentale, ambito della risposta data agli avvenimenti dagli ordinamenti presi in esame deve essere giustificata. La scelta di comparare, nei termini sopracitati, l'ordinamento tedesco e quello italiano appare una coerente applicazione del metodo della "most similar case logic" suggerito da Hirschl⁵. Come noto, infatti, le assemblee parlamentari degli ordinamenti presi in esame svolgono un ruolo simile nelle dinamiche della forma di governo dei rispettivi Paesi e, come ricordato recentemente da Volpi, rappresentano due esempi paradigmatici di forme di governo parlamentari⁶. La comune appartenenza all'Unione Europea e alla NATO nonché, prima dello scoppio delle ostilità, la presenza di forti e duraturi rapporti di natura commerciale con la Federazione Russa, ci consentono di prendere in esame due ordinamenti in cui non solo il dibattito politico in relazione alla posizione da mantenere nei confronti dell'Ucraina si è svolto secondo direttrici simili ma anche in cui, nella determinazione dell'indirizzo politico, prima e nel controllo sulle modalità di implementazione dello stesso poi, le prerogative attribuite agli organi parlamentari sono, almeno a prima vista, non troppo diversificate e accomunate dagli stessi principi.

L'analisi delle differenze nelle modalità attraverso cui gli organi parlamentari dei due Paesi hanno controllato o tentato di controllare l'azione dei rispettivi Governi nel settore in esame permetterà, da un lato di valutare l'impatto di tali tecniche, dall'altro di studiare l'effetto che i suddetti controlli

contrario le risorse del fondo mirano a rafforzare le forze armate in un orizzonte di medio-lungo periodo. I citati fondi speciali sono strumenti che consentono di stanziare rapidamente importanti risorse per uno scopo prestabilito dal legislatore. Attualmente se ne contano altri 26. La creazione del fondo è avvenuta attraverso una modifica dell'art. 87a della Legge fondamentale entrata in vigore il 1° luglio 2022: *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87a)*, e la successiva adozione di una legge che attuasse il modificato art. 87a della Legge fondamentale: *Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines 'Sondervermögens Bundeswehr' und zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung*. Tale provvedimento è entrato in vigore il 7 luglio 2022. Sull'iter di riforma costituzionale si veda A. Zei, *Il riarmo tedesco e la fine della Ostpolitik*, in *Nomos le attualità nel diritto*, 2, 2022, 3 s. Il dibattito accademico tedesco ha visto anche posizioni critiche che dubitavano dell'utilità dello strumento o della sua opportunità ritenendo preferibile che un ammodernamento delle forze armate avvenisse all'interno degli ordinari strumenti di bilancio. D. Meyer, *Sicherstellung der Landes- und Bündnisverteidigung – Ein Sondervermögen ist der falsche Weg*, in *Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen*, maggio 2022, 22.

⁴ Politicamente hanno avuto una certa importanza la riunione dei leader del G7, svoltasi ad Elmau, dal 26 al 28 giugno 2022, e la riunione dei Capi di Stato e di Governo della NATO, tenutasi a Madrid dal 29 al 30 dello stesso mese. Gli esiti di tali riunioni sono apparsi come una sorta di "mobilitazione generale" delle democrazie occidentali. A. Ligustro, F. Ferraro, P. De Pasquale, *cit.*, XIX

⁵ R. Hirschl, *The question of case selection in comparative constitutional law*, in *Am. J. Comp. L. L.*, 2005, 125 s.

⁶ M. Volpi, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi parlamentari*, in *DPCE Online*, 4, 2019, 55 s.

hanno avuto nelle dinamiche interne alla forma di governo dei due ordinamenti.

2. Il contesto

In seguito all'avvio dell'aggressione ai danni dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, si è venuto immediatamente a delineare, in tutti i Paesi dell'Unione europea e nei membri dell'Alleanza atlantica un indirizzo politico che, pur con diverse sfaccettature, era volto a condannare le azioni dell'aggressore e a supportare le posizioni dell'aggredito⁷. Come noto, l'indirizzo politico che si venne a sviluppare, secondo la definizione di Lupo e Manzella, maturò all'interno di un sistema parlamentare con un carattere spiccatamente *euro-nazionale*⁸. In questo senso, seppur la PESC e la PSDC, rappresentino a livello unionale settori poco integrati rispetto ad altri, in cui è predominante la dimensione intergovernativa⁹, l'analisi del rapporto tra Governi e Parlamenti dei singoli Stati membri in relazione alla crisi Ucraina deve essere analizzato all'interno di una cornice che non ignori il rapporto tra Governi nazionali ed istituzioni di governo europee¹⁰. La necessità di ragionare in termini non meramente nazionali in relazione alla decisione di fornire materiale bellico all'Ucraina discende, inoltre, anche da ragioni oggettive relative da un lato l'aspetto "logistico" dell'assistenza e dall'altro quello "tecnico". Non solo in molti casi le "catene del valore" relative alla produzione di materiale bellico (soprattutto in relazione ai prodotti ad alta tecnologia) hanno una dimensione non esclusivamente nazionale, ma la presenza di "clausole sull'utilizzatore finale" in molti armamenti o componenti necessari all'utilizzo degli stessi, fanno sì che la scelta di fornire assistenza militare all'Ucraina debba essere condivisa e valutata in una prospettiva non semplicemente nazionale.

Come osservato da Vedaschi, posto che né la Costituzione Italiana né la *Grundgesetz* (GG) tedesca forniscono una definizione di "guerra", dando per acquisita tale nozione o, rinviando a quella definita da altre discipline a partire dal diritto internazionale¹¹, entrambi i Paesi possono, a determinate

⁷ In questo senso si vedano le conclusioni del vertice straordinario dei capi di Stato e di Governo della Nato del 25 febbraio 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_192489.htm e quelle del Consiglio europeo del 24 febbraio 2022. <https://consilium.europa.eu/media/54503/st00018-it22.pdf>

⁸ N. Lupo, A. Manzella, *Il sistema parlamentare euro nazionale*, Torino, 2014, 17 s.; similmente, A. Manzella, *Prefazione*, in N. Lupo, L. Gianniti, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, 11.

⁹ M. E. Bartoloni, S. Poli (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2022, S. Izzo, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune*, in P. De Pasquale, F. Ferraro (a cura di) *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Napoli, Vol. II, 2021, 393 s. Sebbene si collochino nel contesto istituzionale dell'Unione, le misure che vengono ad essa attribuite in questo ambito sono, in realtà, decisioni adottate dagli Stati membri all'unanimità. Si veda S. Bastianon, *Presente e futuro dell'Unione europea nel contesto del conflitto russo-ucraino*, in rivista.eurojus.it, 2, 2022, 101.

¹⁰ M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2023, 219 s.

¹¹ A. Vedaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, 550 s. più recentemente, A. Vedaschi, *Guerra e Costituzioni. Spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2022, 48. Con espresso

condizioni, prendere parte ad un evento bellico¹². In particolare, l'art. 11 della Costituzione non fa dell'Italia uno stato neutralizzato. Il ripudio della guerra sancito dalla prima parte dell'art. 11 Cost. ha una portata limitata alle ipotesi dell'uso della forza come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e come offesa alla libertà di altri popoli. Come recentemente osservato da Cavino¹³, essa non esclude la guerra per difendere la libertà propria e di altri popoli e, in generale, quando sia richiesta per dare attuazione agli obblighi derivanti dalla partecipazione a organizzazioni internazionali finalizzate a realizzare un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni¹⁴. Similmente, l'articolo 26 GG, da leggersi congiuntamente agli artt. 24 e 87A, proibisce categoricamente ogni azione volta a promuovere una *Angriffskrieg* (guerra di aggressione) favorendo l'inserimento della Germania all'interno di un sistema di sicurezza collettiva finalizzato alla creazione di un ordinamento pacifico e attribuendo alle forze armate compiti prevalentemente difensivi¹⁵, tali disposizioni devono peraltro essere lette all'interno della disciplina ad intensità crescente dell'emergenza

riferimento alla costituzione italiana G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2022, 78.

¹² In generale è il rifiuto della guerra di aggressione, come pure il divieto di ricorrere alla forza armata quale strumento di risoluzione delle controversie internazionali, ad essere fissato dai testi costituzionali adottati dalle principali democrazie occidentali alla fine del secondo conflitto mondiale a partire da quelle dei paesi sconfitti., A. Vendaschi, *Guerra e Costituzioni. cit.*, 47, più in dettaglio M.G. Losano, *Le tre Costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle Costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Francoforte, 2020, spec. 193 s. e 219 s.

¹³ M. Cavino, *Il governo della guerra*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022, 754.

¹⁴ La dottrina comunque non è unanime sul punto. Al contrario sono numerose e autorevoli le letture espansive degli obblighi pacifisti contenute nell'articolo 11 della Costituzione. Dato lo scopo del presente lavoro, il coinvolgimento dell'Italia nell'assistenza militare all'Ucraina è un dato di fatto. Per una ricostruzione delle letture espansive del principio pacifista si vedano le tradizionali posizioni di C. Lavagna, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, 353; P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1954, 320; M. Bon Valsassina, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955, 4. Più recentemente si vedano le considerazioni di M. Volpi, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, in *Costituzionalismo.it*, XIII e si rimanda al contributo di G. Vosa, "In condizioni di parità con altri Stati": l'articolo 11 della Costituzione tra guerra e integrazione, in *DPCE online*, questo volume. Per una ricostruzione del dibattito sullo stesso tema avuto in Germania si veda, M.G. Losano, *Le tre Costituzioni pacifiste, cit.*, 232 s. e J. Luther, *Il giudice costituzionale può fermare una guerra? Una sentenza del Bundesverfassungsgericht sull'intervento militare nel Kosovo*, in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza*, Torino, 1999, 89 s.

¹⁵ M. Morlok, *Staatsorganisationsrecht, cit.*, 248 s., sul rapporto tra principio pacifista e articolo 24 c.2 GG è da segnalare un importante intervento del 1990 del Tribunale costituzionale. In tale pronuncia è stato affermato che l'art. 24 c. 2 GG non soltanto consente al *Bund* di entrare a far parte di un sistema di sicurezza collettiva reciproca e di accettare le limitazioni di sovranità a ciò connesse. Essa offre anche il fondamento costituzionale per l'assunzione dei compiti tipicamente connessi con un tale sistema. Tra questi rientra sicuramente l'uso della *Bundeswehr* in missioni realizzate nell'ambito e secondo le regole del citato sistema di sicurezza. Cfr BVerfG 286/1990. Il dibattito sull'evoluzione del dibattito relativo al principio pacifista della GG è stato ben ricostruito da M.G. Losano, *Le tre Costituzioni pacifiste, cit.*, 232 s.

presente nell'ordinamento tedesco¹⁶. Come si avrà modo di approfondire successivamente, si osservi sin da ora che sempre l'articolo 26 GG affida al Governo federale il compito di autorizzare la produzione, il trasporto e il commercio delle armi da guerra.

In questo senso, occorre precisare che la scelta di fornire supporto militare all'Ucraina anche attraverso la fornitura di materiale bellico non è, per ambedue gli ordinamenti, una conseguenza di uno specifico obbligo internazionale. Più semplicemente, la decisione di sostenere con armamenti uno dei Paesi in conflitto non rappresenta una decisione costituzionalmente obbligata bensì una scelta di carattere eminentemente politico adottata in un contesto internazionale di generale sostegno delle posizioni Ucraine¹⁷.

3. Le modalità di coinvolgimento dei Parlamenti

Dopo lo scoppio delle ostilità tra Russia e Ucraina, in Italia e in Germania, la definizione dell'indirizzo politico da adottare è avvenuta secondo le direttrici proprie delle rispettive forme di governo. In particolare, le decisioni sull'*an* e sul *quomodo* sull'adozione di decisioni capaci di mutare il posizionamento internazionale del proprio Paese in relazione ad un evento bellico rientrano nella sfera dell'indirizzo politico e sono pertanto attribuite a Governo e Parlamento secondo le dinamiche proprie del controllo del secondo sul primo¹⁸. Così che si dovrebbe riconoscere la natura prevalentemente governativa dell'una, ed essenzialmente parlamentare

¹⁶ A. Vendaschi, *Guerra e Costituzioni*, cit., 52

¹⁷ A. Patanè, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e la necessaria centralità del Parlamento nel sostegno alle forze armate di un Paese in guerra*, in *EuroJus*, 2, 2022, 109.

¹⁸ Il ruolo del Capo dello Stato in questa fase costituisce il principale elemento di differenza tra i due ordinamenti esaminati. La dottrina italiana ha da sempre ritenuto che le prerogative di Capo delle forze armate attribuite al Presidente della Repubblica non avessero un ruolo meramente notariale. Tra i tanti P. Barile, *I poteri del presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 326; L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano 1986, 230; G. de Vergottini, *Il IX comma dell'art. 87, prima parte*, in *Commentario Branca art. 83 - 87*, Bologna, 1978, 247. Più di recente per una ricostruzione dei poteri e delle prassi del Presidente della repubblica in materia con riferimenti anche alla vicenda Ucraina si veda F. Furlan, *La prassi del Presidente Mattarella in materia di sicurezza e di difesa nel suo primo mandato*, in D. Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*. Napoli, 2022, 245 s. Al contrario nell'ordinamento tedesco il Presidente della Repubblica ha un ruolo più accentuatamente notarile che in ambito militare è ancor più marcato dall'espressa previsione costituzionale che identifica il capo delle forze armate nel ministro della difesa. Sul punto, W. Kaltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Opladen, 1970; W. Heun, *Die Stellung des Bundespräsidenten im Licht der Vorgänge um die Auflösung des Bundestages*, AöR, 1984, 13 s., In generale la dottrina è concorde nel ritenere che il Presidente della Repubblica Federale sia un *pouvoir neutre* (in contrapposizione al *pouvoir actif* dell'esecutivo). T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz*, 2° ed., Art. 54, 2020; H. Mangoldt, T. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, 2° ed. Vol. II, Art. 54, Berlino, 1955, 1067. Si vedano anche, A. De Petris, *A bridge over troubled waters? Il Presidente federale tedesco nel procedimento di formazione del Governo*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, 13 s. Ma anche R. Ibrido, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale*, Padova, 2020, 278 s.

dell'altra. Senza però dimenticare che i due momenti sono inestricabilmente connessi e reciprocamente condizionanti, di modo che se le scelte governative non possono non essere indirizzate dalle posizioni parlamentari, che possono giungere anche ad annullarle, queste, a loro volta, sono inevitabilmente orientate dalla dimensione tecnica e strategica del loro oggetto, che solo il Governo è in grado di apprezzare pienamente. Da tali reciproche implicazioni discende l'impossibilità della completa formalizzazione di un procedimento di decisione che, anche in ragione del suo contenuto, si deve limitare alla descrizione della scansione delle sue fasi, che consistono: nell'iniziativa governativa; nel controllo e indirizzo parlamentare; nell'esecuzione governativa di tali indirizzi¹⁹.

In questi termini, il controllo parlamentare in relazione al *quomodo* dell'applicazione dell'indirizzo politico si basa sul presupposto di poter verificare quegli elementi dello stesso maggiormente oggetto di dibattito parlamentare. Soprattutto nel momento in cui, in entrambi i Paesi analizzati, l'indirizzo politico è frutto di un contributo e di un appoggio non limitato alle forze di maggioranza a sostegno dell'esecutivo ma vede anche la compartecipazione delle forze di opposizione²⁰.

In questo senso, l'analisi delle possibilità dei Parlamenti di controllare l'attuazione dell'indirizzo politico da tenere nei confronti del conflitto russo-ucraino appare di particolare importanza in relazione al principale tema di dibattito parlamentare e rilievo politico: la scelta di contribuire al sostegno dello sforzo bellico ucraino con la consegna di materiale militare (e che tipo di materiale e in quale quantità). Si osserverà che la diversa impostazione adottata dai due Paesi in tal senso, può essere spiegata dal ruolo (lievemente) differente dei Parlamenti nelle rispettive forme di governo. In generale, gli strumenti del controllo parlamentare sull'operato dell'esecutivo in materia risiedono prevalentemente: nella disponibilità del rapporto fiduciario; nell'utilizzo degli ordinari mezzi conoscitivi ed ispettivi; nel c.d. "potere della

¹⁹ M. Cavino, *Il governo della guerra, cit.*, 760 s.; M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre nell'Italia repubblicana, cit.*, 161 s.; G. de Vergottini, *Guerra e costituzione, nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 296 s. Per tale autore, i citati principi dipendono principalmente dalla logica del regime parlamentare che, in questo ambito, vede l'attribuzione di un ruolo preferenziale al Governo fortemente orientato e controllato dalle Camere.

²⁰ La cooperazione tra forze di maggioranza e, almeno una parte, delle forze dell'opposizione è solitamente frequente in materia di politica estera e di difesa nelle forme di governo parlamentari. Spesso si viene a verificare il cd. "dilemma dell'opposizione" la quale è costretta a trovare un difficile equilibrio tra un atteggiamento critico verso il Governo e un profilo di lealtà istituzionale. Sul punto G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, 2009, 90 s., in questo senso il contributo dato dall'opposizione può essere letto alla luce della classica e generale definizione di Galizia, secondo cui il controllo da essa effettuato si sviluppa: «sia in modo diretto, attraverso la pressione esercitata sulla compagine governativa (...), sia in modo indiretto, per mezzo della pressione esercitata sulle forze di maggioranza che sostengono il gabinetto; spronandole a modificare singoli punti dell'indirizzo, a correggere eventuali errori, a prendere deliberazioni che riscuotano una più larga approvazione e, d'altra parte, ponendole in difficoltà dinanzi all'opinione pubblica, il tutto nella prospettiva di una possibile, futura, alternanza». M. Galizia, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 291. Tale atteggiamento può ben descrivere le azioni in relazione alla Crisi Ucraina della CDU/CSU in Germania e, in Italia, di FdI nella XVIII legislatura e PD e M5S nella XIX.

borsa”²¹ e, in un contesto caratterizzato da una marcata polifunzionalità delle procedure parlamentari, anche, potenzialmente, della funzione legislativa²².

3.1 Deroga, indirizzo d’Assemblea, concomitanza e segretezza del controllo: le scelte italiane conseguenza della scarsa razionalizzazione della forma di governo?

Alla luce della premessa, appare di particolare interesse l’analisi delle conseguenze normative delle decisioni italiane successive al 24 febbraio 2022. Lo stesso 24 febbraio si è avuta una riunione del Consiglio supremo di difesa. Secondo la condivisibile posizione di de Vergottini²³, dal comunicato rilasciato al termine della riunione, veniva ad emergere il nucleo sostanziale dell’indirizzo politico nazionale sulla crisi in atto²⁴. La riunione del Consiglio dei ministri ha fatto seguito il giorno successivo, dopo lo svolgimento da parte del Presidente del Consiglio di un’informativa alle Camere seguita, in entrambi i rami del Parlamento, da un dibattito ma senza l’approvazione di atti di indirizzo²⁵. Nella citata riunione del Consiglio dei ministri, il Governo ha adottato il d.l. 14/2022 e dopo tre giorni, il 28 febbraio 2022, il decreto-legge n. 16²⁶. Limitatamente agli aspetti di interesse del presente lavoro, il primo atto autorizzava “la cessione, a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione alle autorità governative dell’Ucraina” (art. 2), con il secondo, invece, veniva disposta la diretta “cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari” (art. 1).

Parallelamente il Consiglio dell’Unione europea disponeva il 25 febbraio l’applicazione di pesanti sanzioni economiche nei confronti della

²¹ Le cessioni di mezzi, materiali e armamenti avvengono a titolo non oneroso per il Governo ucraino ma, al pari di quelle realizzate dagli altri Stati membri, i costi sostenuti dallo Stato, sono parzialmente rimborsati dall’Unione europea attraverso i fondi del c.d. Strumento europeo per la pace (European Peace Facility).

²² Tale elemento appare comunque residuale dato che l’adozione di provvedimenti legislativi che ostassero all’implementazione di un indirizzo politico favorevole al sostegno ucraino suggerirebbero l’assenza di una maggioranza in tal senso all’interno dell’organo parlamentare. Sulla nozione di polifunzionalità delle procedure parlamentari si veda L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 189 s.

²³ G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 87. Diversa l’impostazione di Cavino e Malvicini i quali sostengono che il Consiglio supremo di difesa, in applicazione dell’art. 2, primo comma, del Codice dell’ordinamento militare, si sia limitato a fornire “direttive di carattere generale”. M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, cit. 219. Al netto del peso che si vuole riconoscere a tale riunione del Consiglio supremo di difesa, l’indirizzo politico effettivamente implementato è stato, quantomeno, coerente con gli orientamenti assunti in tale sede.

²⁴ Consiglio supremo di difesa, *Comunicato stampa*, 24/02/2022 <https://www.quirinale.it/elementi/63388> Si osservi che una prima riunione del Consiglio dei ministri si fosse svolta già il 24 febbraio prima della riunione del Consiglio supremo di difesa. Non pare però che in tale occasione si sia trattato della crisi Ucraina. M. Marazzini, *I poteri normativi del Governo nell’emergenza bellica in Ucraina. Alcuni spunti critici a partire dall’invio di aiuti militari e sulla loro secretazione*, in *Giur Cost.*, 1, 2023, 159.

²⁵ Camera dei deputati, *Resoconto stenografico*, XVIII, 25 febbraio 2022, Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, XVIII, 25 febbraio 2022.

²⁶ Entrambi i decreti vennero emanati dal Presidente della Repubblica il giorno stesso della loro adozione da parte del Consiglio dei ministri.

Russia e, a distanza di tre giorni, con la decisione (PESC) n. 2022/338 venne istituita una «Misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza», finanziata con uno stanziamento di 450 milioni di euro. L'art. 4, par. 4, della decisione n. 2022/338 ha attribuito l'attuazione della misura, tra gli altri, ai Ministeri della difesa italiano e tedesco. Tale deliberazione rappresenta sicuramente uno spartiacque nelle politiche di sicurezza comune europea, poiché, come aveva avuto modo di dichiarare il giorno precedente la sua adozione la Presidente della Commissione europea, per la prima volta l'Unione adottava a favore di un Paese sotto attacco misure di sostegno militare diretto²⁷. Come evidenziato da Cavino l'articolo 1 del d.l. 16 deve essere letto come una conseguenza dell'indirizzo politico definito a livello unionale²⁸.

Si osservi come il d.l. 14 non avesse subordinato l'invio delle forniture militari ad atti di indirizzo delle Camere (riducendo lo spazio della loro partecipazione alla decisione sull'*an* al successivo momento della conversione in legge)²⁹, mentre il d.l. n. 16, disponendo la cessione di apparati letali, richiedeva la necessaria approvazione di un atto di indirizzo parlamentare. L'articolo 1 del d.l. n. 16/2022 deroga espressamente alla disciplina vigente in materia di esportazione di armamento di cui alla l. n. 185/1990, recante: «Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento», e agli artt. 310 (che rinvia a disposizioni della stessa legge) e 311 del Codice dell'ordinamento militare. I citati d.l. fissavano la fine del regime derogatorio al 31 dicembre 2022, tale data è stata successivamente prorogata inizialmente al 31 dicembre 2023 dal d.l. 185/2022 (convertito senza modificazioni dalla l.n. 8/2023)³⁰e, successivamente, al 31 dicembre 2024 attraverso il d.l. 200/2023 del 21 dicembre 2023³¹. La necessaria autorizzazione ai trasferimenti di armamenti con atto di indirizzo delle Camere è stata concessa, da ultimo, il 10 gennaio 2024. Alla Camera, dopo le comunicazioni del Ministro della difesa sono state approvate le risoluzioni Foti, Molinari, Barelli e Lupi n. 6-

²⁷ M. Vellano, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1, 2022, 121 s.

²⁸ M. Cavino, *Il governo della guerra*, cit., 765.

²⁹ Si segnala che nella delibera del Consiglio dei ministri del 17 agosto 2021. In particolare, il Governo aveva previsto tra i diversi "interventi di sostegno ai processi di pace, stabilizzazione e rafforzamento della sicurezza "la fornitura di equipaggiamenti non letali alle locali Forze di Sicurezza Libanesi, in sinergia con le attività di formazione realizzate dalla Missione bilaterale di addestramento MIBIL e a supporto del raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla Missione UNIFIL, nel quadro delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza". Il Parlamento ha autorizzato l'intervento in esame, unitamente a tutte le operazioni citate nella deliberazione del 17 giugno 2021, con le risoluzioni della Camera dei deputati (6- 8 00194) e del Senato della Repubblica (Doc. XXIV n. 48) approvate, rispettivamente, in data 15 luglio 2021 e 4 agosto 2021.

³⁰L'adozione del citato decreto-legge era stata anticipata da dall'approvazione, presso la Camera dei deputati, il 30 novembre 2022, di una mozione (1/00031) che impegnava, tra le altre cose, il Governo a: «(...) sostenere le iniziative normative necessarie a prorogare fino al 31 dicembre 2023 l'autorizzazione, previo atto di indirizzo delle Camere, alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle autorità governative dell'Ucraina (...)»

³¹ Il decreto-legge è stato convertito in legge dalla l.n.12/2024.

00079, Braga ed altri n. 6-00080 e Richetti, Faraone, Magi ed altri n. 6-00082.³² Lo stesso giorno, il Senato ha approvato le proposte di risoluzione (6-00064) n. 2, (6-00066) n. 4, (6-00067) n. 5³³. Gli atti di indirizzo approvati vedono favorevolmente l'invio delle armi all'Ucraina³⁴.

Attenta dottrina ha osservato come tale deroga non apparisse necessaria³⁵, posto che la normativa derogata non avrebbe, di per sé, comportato alcun ostacolo alla cessione di armi. Va osservato, comunque, che, la normativa affida ad atti di indirizzo delle Assemblee (escludendo, ad esempio, le Commissioni permanenti) il compito di legittimare e indirizzare le azioni governative sul punto³⁶. Facendo un parallelismo, si osservi, ad esempio, che l'art. 311, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare, relativo alla cessione di materiali di armamento ritenuti obsoleti, prevede espressamente un previo parere vincolante delle competenti commissioni parlamentari³⁷. La scelta del Governo, effettuata attraverso i due citati decreti-legge, il cui *iter* di conversione ha visto la trasposizione nella legge di conversione del d.l. 14 dei contenuti, del d.l. 16³⁸, non mirava ad escludere

³² Camera dei deputati, *Resoconto stenografico*, XIX, 10 gennaio 2024.

³³ Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, XIX, 13 dicembre 2022.

³⁴ Alle cessioni effettuate dal Governo italiano devono aggiungersi le vendite compiute da imprese private aventi sede in Italia a soggetti ucraini. Come confermato in sede di risposta ad una interrogazione a risposta immediata (3-01095 Pellegrini) il Ministro della difesa ha quantificato in 417 milioni di euro il valore di tali esportazioni per l'anno 2023. Camera dei deputati, *resoconto stenografico*, XIX, 27 marzo 2024.

³⁵ Si vedano in particolare G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 88 s. e M. Cavino, *Il governo della guerra*, cit. 767 e M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio Aic.*, 3, 2022, 35. Più in dettaglio si veda A. Ciervo, *Critica delle armi. L'articolo 11 della Costituzione, la legge n. 185/1990 e l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico*, Napoli, 2022, 199 s.

³⁶ In questo senso A. Ciervo, *ivi.*, 201.

³⁷ Nel corso delle ultime legislature il Governo ha sottoposto a parere parlamentare diversi schemi di decreto ministeriale concernenti cessione a titolo gratuito di materiale di armamento non più in uso allo Stato italiano ad altri Paesi. Tali cessioni si sono basate sull'articolo 311 del decreto legislativo n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare) in forza del quale il Ministero della difesa è autorizzato a cedere a titolo gratuito materiali d'armamento, dichiarati obsoleti per cause tecniche a Paesi in via di sviluppo e Paesi partecipanti al Partenariato per la Pace, nell'ambito dei vigenti accordi di cooperazione, ovvero a organismi di volontariato di protezione civile iscritti negli appositi registri (comma 1, lettere a) e b)). La cessione di materiali in favore di tali soggetti è consentita esclusivamente per materiali difensivi previo parere vincolante delle competenti Commissioni parlamentari (comma 2).

³⁸ Come noto, nel caso di decreti-legge che riproducono, inglobandole, disposizioni di altri decreti-legge in fase di conversione, si è parlato di decreti "Minotauro". R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum Quad. cost.*, 22 giugno 2009. La dottrina è sostanzialmente unanime nel criticare la prassi vedendola come l'ennesima forzatura nell'*iter* di conversione dei decreti-legge. Si veda da ultimo la completa ricostruzione di L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, Bari, 2022, 103 s. Il fenomeno è da ricondurre all'evoluzione dei rapporti tra Governo e Parlamento all'interno della nostra forma di governo secondo l'impostazione, ormai classica, adottata da A. Pizzorusso, *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Pol. dir.*, 2, 1981, 301 s. Tali considerazioni vengono ulteriormente sviluppate da R. Tarchi, D. Fiumicelli, *I poteri normativi di rango primario del governo*

il Parlamento *tout court* dai processi decisionali in materia, quanto a ridefinirne le modalità. Anche se è vero che il Parlamento in sede di conversione del d.l. 14 non ha mancato di inserire strumenti di controllo dell'azione governativa, ad esempio prevedendo l'obbligo per i Ministri degli esteri e della difesa di riferire alle Camere con cadenza almeno trimestrale sull'evoluzione del conflitto, anche alla luce delle disposizioni concernenti il trasferimento di armamenti³⁹, è altrettanto vero che tali interventi, da un lato non hanno modificato l'impostazione definita dai decreti che affida all'Assemblea (in luogo delle Commissioni permanenti) il principale compito di controllo delle azioni del Governo in materia, dall'altro sono intervenute dopo il primo trasferimento di materiale bellico avviato a partire dal 2 marzo, data di pubblicazione in Gazzetta ufficiale del primo decreto del Ministro della difesa in materia⁴⁰.

A parere di chi scrive, la definizione tramite decreto-legge di tale procedura ha permesso di eludere tutti quei vincoli normativi e quelle prassi, che nel corso degli anni hanno visto il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti non solo nell'autorizzazione all'esportazione quanto nella definizione (in concreto) del tipo di materiale bellico esportato⁴¹. L'individuazione dell'Assemblea come organo preferenziale di "interfaccia governativa" sicuramente favorisce l'adozione e il mantenimento di un indirizzo politico più coerente rispetto alle possibili parcellizzazioni dello stesso e ad un suo esercizio in modo plurimo e dissociato⁴², attraverso il coinvolgimento delle Commissioni competenti per materia. D'altra parte, però, potrebbe concretizzarsi il rischio di vedere dissolti nel *mare magnum* dei lavori assembleari sia quel grado di approfondimento del controllo parlamentare che solo attraverso l'esame nelle sedi decentrate competenti può essere realizzato, anche per il supporto conoscitivo che le relative strutture amministrative possono dare, sia per la possibilità delle forze politiche, anche e soprattutto interne alla maggioranza, di tentare di modulare, più o meno esplicitamente, il tipo di armamento da inviare.

A tale considerazione si potrebbe obiettare, da un lato, osservando come una volta definito un indirizzo politico volto a posizionare l'Italia tra il novero di paesi decisi a supportare l'Ucraina con l'invio di armamenti, l'implementazione dello stesso sia un compito essenzialmente governativo

nella giurisprudenza costituzionale italiana e spagnola, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016 2 s.

³⁹ Camera dei deputati, *Resoconto sommario*, Commissioni riunite III e IV, XVIII, 7 marzo 2022, 3 s. Esame dell'emendamento 2.0100 del Governo ad A.C. 3491. In proposito, si veda il conseguente Art. 2-bis comma 3 del d.l. n. 14, come modificato dalla legge di conversione del 5 aprile 2022, n. 28.

⁴⁰ Ai sensi della citata normativa i trasferimenti di materiale militare sono operati attraverso decreti del Ministro della difesa adottati di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tali decreti stabiliscono l'elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari oggetto della cessione nonché le modalità di realizzazione della stessa, anche ai fini dello scarico contabile.

⁴¹ Cfr. M. Marazzini, *I poteri normativi del Governo nell'emergenza bellica in Ucraina*, cit., 162.

⁴² L'espressione e l'elaborazione del concetto è stata operata da E. Cheli, V. Spaziante, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione governo, analisi e prospettive*, Milano, 1977, 49.

data anche l'imprescindibile necessità logistico-militare di coordinare le forniture di armamento con gli altri Paesi; secondariamente si potrebbe osservare come a fine febbraio 2022 l'urgenza di avviare la fornitura di armamenti militari per prevenire la sconfitta dell'Ucraina che in tale momento poteva apparire come imminente richiedeva di derogare ai precedenti che vedevano un costante coinvolgimento degli organi parlamentari collegiali competenti. La seconda argomentazione però non trova fondamento nei fatti, dato che il primo decreto ministeriale volto a determinare la lista delle forniture militari (risalente al 2 marzo 2022) è stato sottoposto all'attenzione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir)⁴³ parallelamente alla sua adozione⁴⁴. La prima argomentazione, per quanto fondata, deve comunque tener conto che, la tipologia e la quantità delle forniture degli armamenti da consegnare all'Ucraina, ha un'evidente dimensione politica verso la quale è chiaramente possibile assumere orientamenti differenti (cosa peraltro effettivamente

⁴³ Per una ricostruzione del ruolo del Copasir si veda il completo lavoro di Perini. M. Perini, *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2023. Più in generale, sullo stesso tema si vedano G. Campanelli, *Il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica nella legge 3 agosto 2007, n. 124*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2008, 372 s.; C. Nardone, *Il controllo parlamentare sui servizi di informazione e sicurezza e sul segreto di Stato*, in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, 2008, 375 ss.; M. Savino, *Solo per i tuoi occhi? La riforma del sistema italiano di intelligence*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 121; M. Malvicini, *Sicurezza della Repubblica e forma di governo parlamentare. Il Rapporto tra presidente del Consiglio dei ministri e Copasir alla luce dei più recenti interventi legislativi (legge 11 dicembre 2015, n. 198)*, in *forumcostituzionale.it*, 2016; G. De Filio, *La presidenza del COPASIR deve andare all'opposizione. Ma chi è all'opposizione?*, in *lacostituzione.info*, 2018; A. Perrone, *Le prospettive del controllo parlamentare nella recente attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *federalismi.it*, 11, 2018. S. Bargiacchi, E. Aureli, *I rapporti tra Presidenti di Commissione parlamentare e gli altri commissari: un bilancio di legislatura partendo da alcuni episodi critici*, in *federalismi.it*, 10, 2023;

⁴⁴ In relazione alle cessioni in oggetto, sono stati finora emanati i seguenti decreti ministeriali:

- 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);
- d.m. 19 dicembre 2023 (Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2023).

Il Ministro della difesa Crosetto è stato audito presso il Copasir il 30 maggio e il 19 dicembre 2023, in relazione al settimo e all'ottavo "pacchetto di aiuti". In relazione ai decreti ministeriali del 2022, il Ministro della difesa pro-tempore, Lorenzo Guerini, è stato audito presso il Copasir 5 volte (sedute del 2 marzo, 28 aprile, 16 maggio, 27 luglio e 4 ottobre). La struttura dei decreti è molto simile tra loro: l'art. 1 dello stesso autorizzata la cessione alle autorità governative dell'Ucraina dei mezzi ed equipaggiamenti militari a titolo non oneroso per lo Stato ricevente. La lista di tali materiali è contenuta in un documento classificato elaborato dallo Stato maggiore della difesa recante la tipologia, il numero e i costi dei materiali oggetto di cessione. Tale documento è allegato al D.M. ma la sua pubblicazione è omessa dato il regime di classificazione a cui è sottoposto.

accaduta) non rappresentando essa una variabile indipendente da ricondurre alla discrezionalità tecnica degli apparati militari rispetto alla decisione di supportare militarmente l'Ucraina.

Come accennato, successivamente all'emanazione dei due d.l. e prima della conclusione del processo di conversione, il controllo parlamentare sul contenuto degli aiuti militari da inviare all'Ucraina è stato caratterizzato dalla scelta del Governo di secretare il contenuto dei decreti ministeriali contenenti le liste degli armamenti e di affidare il controllo parlamentare sugli stessi al Copasir. Data la riservatezza delle sedute dell'organo, è impossibile stabilire gli effetti che tale specifica forma di controllo parlamentare, nei fatti concomitante con le decisioni dell'esecutivo, ha avuto sulle decisioni del Governo in materia⁴⁵.

Il Governo italiano ha secretato e non pubblicato alcun dato relativo alla quantità e alla qualità delle forniture militari inviate all'Ucraina, lasciando a stime e ad indiscrezioni giornalistiche la definizione del materiale ceduto, dando solo estemporanee notizie e comunicazioni volte a confermare o smentire la cessione di specifici sistemi d'arma⁴⁶. La scelta appare in forte controtendenza rispetto all'ordinamento tedesco preso in esame. Nei fatti, in Italia la scelta sul *se* trasferire materiale bellico all'Ucraina è stata, (ed è tutt'ora) oggetto di indirizzo da parte dell'Assemblea in modo costante e periodico. Il controllo su tale indirizzo è stato affidato ad un dialogo tra Governo e Copasir che nel complesso ha visto un coinvolgimento apparentemente *forte* dell'organo parlamentare il quale è stato informato costantemente sul preciso contenuto degli aiuti militari italiani. Allo stesso tempo, però, l'eliminazione dal dibattito pubblico e parlamentare di ogni dato quantitativo sull'entità di tali aiuti ha sterilizzato ogni altra forma di controllo parlamentare rispetto a quello effettuato dal Copasir. L'assenza di informazioni pubbliche sul materiale trasferito ha reso *de facto* inefficace ogni atto sindacato ispettivo relativo costo dell'assistenza militare o alla sua entità, rendendo al contempo più arduo sindacare tematiche affini e ad esso collegate⁴⁷.

⁴⁵ La natura del Copasir quale organo capace di svolgere una funzione di "controllo" è stata messa in discussione dalla dottrina. Nonostante l'ampiezza, incisività e pervasività dei poteri del Copasir, nessuno di essi è in grado di produrre «*effetti immediati sugli atti presi in esame, né conseguenze immediate e necessarie rispetto agli organi e alle persone fisiche che ne sono titolari*» elementi ritenuti indispensabili dalla dottrina maggioritaria per poter parlare di "controllo parlamentare" e non più in generale di sindacato. M. Perini, *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir*, cit., 19. Al netto dell'impostazione dottrinale, è da ribadire come gli effetti dell'attività del Copasir sono comunque difficilmente misurabili in relazione al regime di segretezza delle sue riunioni.

⁴⁶ Si veda ad esempio la sessione di interrogazioni a risposta immediata (*question time*) svoltasi il 29 marzo 2023 alla Camera di deputati. In tale occasione, il Ministro della difesa, nel rispondere ad un'interrogazione dal titolo: *Chiarimenti in merito alle politiche del Governo relative al sostegno militare all'Ucraina, con particolare riferimento alla tipologia delle forniture e ai relativi profili economico-finanziari (A. C. 3-00286)*, formulata dal gruppo M5S, confermò che l'Italia aveva inviato in Ucraina, congiuntamente con la Francia, componenti necessarie al funzionamento del sistema antiaereo SAMP/T. Camera dei deputati, *Resoconto stenografico*, XIX, 29 marzo 2023, 44 s.

⁴⁷ L'entità degli oneri delle cessioni viene stimata in relazione ai fondi rimborsati all'Italia dallo Strumento europeo per la pace (European Peace Facility). Esemplicativa

Si osservi, inoltre, che la scelta di coinvolgere il Copasir in luogo delle Commissioni parlamentari competenti può essere spiegata solo in parte con l'esigenza di garantire la segretezza delle informazioni relative agli armamenti da inviare in territorio ucraino. Il *trade-off* tra secretazione delle informazioni e coinvolgimento parlamentare a fini di controllo sull'esecutivo avrebbe sicuramente potuto vedere il proprio punto di caduta in un coinvolgimento delle Commissioni permanenti competenti per materia. I Regolamenti parlamentari dispongono degli strumenti necessari affinché i lavori delle Commissioni possano avvenire con elevati standard di segretezza capaci di tutelare la segretezza dei dati esaminati⁴⁸. Sembra che la scelta del Governo di rivolgersi al Copasir in luogo delle Commissioni permanenti possa essere dipesa più da ragioni di natura politica relative alla possibilità che, soprattutto nel corso della XVIII legislatura, in seno alle Commissioni esteri e difesa di Camera e Senato potesse venire ad esprimersi un indirizzo politico differente dagli orientamenti governativi. Indizi in questo senso potrebbero essere ravvisati, ad esempio, nel "caso Petrocelli" relativo alla presidenza della Commissione esteri del Senato⁴⁹.

3.2 Trasparenza(?), pubblicità delle informazioni e controlli ex post: il caso tedesco

In Germania la decisione di inviare assistenza militare a supporto dell'Ucraina è stata annunciata via *Twitter* (notizia successivamente confermata da un comunicato stampa) dal Cancelliere federale, il 26 febbraio 2022 prima che si fosse svolto un dibattito parlamentare in materia⁵⁰. Dopo lo scoppio delle ostilità, il 24 febbraio 2022, il *Bundestag* si è riunito in sessione speciale (*Sondersitzung*) nell'inusuale giornata di domenica (27

in questo senso la risposta all'interrogazione citata nella nota precedente, dove i profili economici dell'assistenza militare sono stati elusi proprio adducendo alla riservatezza delle informazioni e al parallelo coinvolgimento del Copasir.

⁴⁸ Si vedano in particolare l'art. 65 c. 3 e R.C. e gli art. 31 e 33 del R.S.

⁴⁹ L'espressione fa riferimento alle dinamiche che hanno portato, il 18 maggio 2022, al rinnovo anticipato della Commissione Affari esteri del Senato, in conseguenza delle dimissioni della quasi totalità dei suoi componenti, i quali erano determinati a far decadere l'allora Presidente dell'organo, l'on. Petrocelli (M5S ma in procinto di essere espulso dal Gruppo), per eleggerne uno diverso. Le ragioni sottostanti a tale vicenda risiedono alle posizioni filorusse di Petrocelli e alla sua contrarietà a qualunque forma di coinvolgimento dell'Italia nel sostegno militare all'Ucraina. In precedenza, il 31 marzo 2021, il sen. Petrocelli votò in modo contrario alla questione di fiducia posta dal Governo sul disegno di legge di conversione del citato d.l. 14/2022. Fu l'unico esponente del M5S ad esprimersi in tal senso. Il giorno precedente lo stesso senatore, anticipando in una lunga intervista la propria intenzione di voto, paventò la possibilità di abbandonare il M5S in conseguenza delle proprie scelte politiche ma escluse categoricamente la possibilità di dimettersi da Presidente di Commissione. V. Petrocelli, *Il Decreto Ucraina arriva in Aula senza relatore: le dichiarazioni di Vito Petrocelli*, in *Radio radicale, intervista*, 30 marzo 2022. Per un'analisi della vicenda sia consentito rimandare a S. Bargiacchi, E. Aureli, *I rapporti tra Presidenti di Commissione parlamentare e gli altri commissari: un bilancio di legislatura partendo da alcuni episodi critici*, cit., 40 s.

⁵⁰ <https://twitter.com/Bundeskanzler/status/1497632817450266632>.

febbraio)⁵¹. Dopo le comunicazioni del Cancelliere Olaf Scholz che definì la crisi in atto come un momento capace di caratterizzare un fondamentale cambio di rotta (*Zeitenwende*)⁵², nella politica estera e di difesa tedesca, si è svolto un ampio dibattito⁵³ che ha visto l'adozione di una mozione con compatto sostegno dei partiti della maggioranza e del principale partito dell'opposizione (CDU/CSU)⁵⁴. Sono state respinte le risoluzioni presentate dall'opposizione di sinistra Linke⁵⁵ e da quella di destra AfD⁵⁶. La risoluzione approvata chiedeva espressamente al governo federale di valutare a possibilità di consegnare ulteriori armamenti all'Ucraina rispetto agli invii annunciati il giorno precedente dal cancelliere. Tale possibilità era espressamente preclusa dalla risoluzione proposta dalla Linke e non menzionata da quella di AfD, anche se il tono di tale documento faceva supporre la preferenza per un posizionamento neutralista della Germania.

Come accennato la GG (art. 26 c.2) attribuisce al Governo il compito di controllare e autorizzare al trasferimento di materiale di armamento all'estero. La principale fonte normativa, espressamente attuativa della citata disposizione costituzionale è la legge del 20 aprile 1961 sul controllo delle armi da guerra (*Kriegswaffenkontrollgesetz-KrWaffKontrG*)⁵⁷. Per i soggetti diversi dalle forze di sicurezza dello Stato, tra cui spicca la *Bundeswehr*, la normativa istituisce un regime di autorizzazione preventiva per la produzione, il trasporto, o il commercio delle armi da guerra. La citata autorizzazione deve essere concessa dal Governo, il quale però può delegare tale compito a specifici ministri. La concessione di tale autorizzazione è un atto altamente discrezionale⁵⁸. In particolare, l'art. 6 della legge prevede che l'autorizzazione deve in ogni caso essere negata se esiste il rischio che le armi vengano utilizzate nel corso di una guerra di aggressione o possa discendere

⁵¹ La convocazione della seduta avveniva su impulso del Cancelliere ai sensi dell'art. 39 c.3 GG: «(...) *Der Präsident des Bundestages kann ihn früher einberufen. Er ist hierzu verpflichtet, wenn ein Drittel der Mitglieder, der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen*». Si veda H. Kube, *Optionen und Perspektiven eines Bundeswehr-Sondervermögens*, in *Verfassungblog*, 28/02/2022.

⁵² A. Zei, *Il riarmo tedesco e la fine della Ostpolitik*, cit., 1 s.

⁵³ Deutscher Bundestag, *Stenografischer Bericht*, XX, 27 febbraio 2022, 1368 s.

⁵⁴ Deutscher Bundestag, *Entschließungsantrag*, n° 20/846.

⁵⁵ Deutscher Bundestag, *Entschließungsantrag*, n° 20/845.

⁵⁶ Deutscher Bundestag, *Entschließungsantrag*, n° 20/843.

⁵⁷ Si veda S. Pschorr, *Die Zuständigkeitsordnung in der Kriegswaffenkontrolle*, in *Jura Studium & Examen*, 2, 2015, 127 s.; K. Pottmeyer, *Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG)*, Berlino, 2022, 34 s.; Si osservi che una modifica della normativa relativa alle modalità di controllo e di autorizzazione all'esportazione di armi faceva parte del *Koalitionsvertrag* della coalizione "semaforo" che attualmente governa il Paese in seguito al risultato delle elezioni del 26 settembre 2021. Nello specifico è in discussione una proposta di legge relativa al controllo sull'esportazione delle armi (*Rüstungsexportkontrollgesetz*) che dovrebbe rendere più restrittivo, anche da un punto di vista procedurale gli obblighi della *KrWaffKontrG*, attualmente la proposta è ancora alla fase di studio del governo che, nel corso del 2022 ha volto una serie di consultazioni con i principali stakeholder interessati dal provvedimento. Da ultimo, il Governo ha pubblicato, il 14 ottobre 2022, i punti salienti di quello che dovrebbe essere il testo della proposta di legge. Bundesregierung, *Das Rüstungsexportkontrollgesetz: für eine verbindliche, restriktive und transparente Rüstungsexportpolitik*, 14 ottobre 2022. <https://www.bmwrk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben.html>

⁵⁸ K. Pottmeyer, *ivi*, 314 s.

una violazione o inadempimento degli obblighi internazionali della Germania. L'autorizzazione inoltre può essere revocata in qualsiasi momento e deve esserlo nel caso si verificano i presupposti di cui l'art. 6. Appare diverso il caso in cui a trasferire o esportare il materiale di armamento sia l'autorità pubblica e nello specifico l'esercito. In tali casi la normativa si limita ad enfatizzare il ruolo di responsabilità collegiale del Governo nell'autorizzare i citati trasferimenti⁵⁹.

Nel complesso la normativa tedesca, similmente a quella italiana, si premura di assicurare che la vendita, l'esportazione o più in generale il trasferimento di materiale militare, in quanto fondamentale elemento della politica estera e di difesa del Paese, sia sottoposto alla responsabilità politica del Governo e avvenga in coerenza con il dettato costituzionale. Nel caso tedesco la responsabilizzazione del Governo agisce in due direzioni. Da un lato, come accennato, assicurando che i soggetti non pubblici agiscano in coerenza con l'indirizzo governativo (da cui discende il citato regime di autorizzazioni) dall'altro espressamente limitando il coinvolgimento degli organi parlamentari nella fase decisionale, prevedendo un loro coinvolgimento eventuale ed *ex post* attraverso gli ordinari strumenti di controllo e di responsabilità politica. Si osservi, in ogni caso, che tale impostazione è stata sindacata ed è elemento di dibattito all'interno della dottrina tedesca. Da un lato si discute sulla legittimità dell'attuazione data all'art. 26 GG nella misura in cui la decisione governativa può essere, in certi casi, delegata ai singoli ministri. D'altra parte, si è dibattuto circa l'estensione delle prerogative parlamentari di controllo⁶⁰. La seconda questione è stata sostanzialmente risolta dal BVerfG il quale ha avuto modo di osservare come l'articolo 26 c.2 GG non stabilisca una prerogativa in capo al Governo esente da sindacato parlamentare e non crei un processo endogovernativo di produzione della decisione relativa al trasferimento dei materiali militari nei confronti del quale il *Bundestag* è di per sé escluso se non attraverso l'attivazione di meccanismi incidenti sul rapporto fiduciario. Al contrario, la legittimazione democratica del *Bundestag* permette di estendere il controllo parlamentare, anche attraverso gli ordinari strumenti di sindacato ispettivo, sulle modalità di esercizio delle prerogative in capo al Governo ai sensi del citato art. 26⁶¹. Il primo punto invece è ancora oggetto di dibattito. Il tema, sviluppatosi antecedentemente allo scoppio della crisi Ucraina, non è di secondaria importanza in relazione alla natura coalizionale degli esecutivi tedeschi. Il non obbligatorio coinvolgimento del Governo nel suo insieme, infatti, potrebbe portare singoli ministri (magari appartenenti a solo uno dei partiti della coalizione) ad assumere decisioni non pienamente condivise dai propri partner di Governo, i quali, almeno formalmente, non avrebbero modo di influenzarne l'assunzione. La dottrina tedesca è pertanto, divisa in relazione alla costituzionalità di tale disposizione data l'apparente chiarezza della legge fondamentale. Il BVerfG non ha provveduto a

⁵⁹ K. Pottmeyer, *ivi*, 334 s.

⁶⁰ Si veda I. Münch, P. Kunig, *Grundgesetz-Kommentar: GG art. 29*, Baden, 2012 e in senso opposto e più restrittivo Maunz, Dürig, Herdegen, *Grundgesetz*, GG Art. 26, 2010 e H. Hofmann, H. Henneke, *Kriegswaffen*, 26 GG, Monaco, 2021, 1021 s.

⁶¹ BVerfGE 137, 185. Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11 – Rn. 148.

sciogliere la questione⁶². Con il tempo ha acquisito importanza in tale tipo di processo decisionale il *Bundessicherheitsrat* Consiglio Federale di Sicurezza (BSR), un comitato di gabinetto del Governo Federale che si riunisce in segreto. Tale organo è composto dai Ministri federali degli affari esteri, degli interni, della giustizia e della protezione dei consumatori, delle finanze, dell'economia e dell'energia, della difesa, della cooperazione economica e dello sviluppo e dal capo della Cancelleria federale. La prima consegna delle scorte della *Bundeswehr* all'Ucraina è stata deliberata dal BsR in seguito ad una richiesta del ministro della difesa⁶³.

In tale quadro normativo e giurisprudenziale, non stupisce che sia stato proprio attraverso gli strumenti di sindacato ispettivo che il *Bundestag* abbia esercitato (*ex post*) la maggior parte del proprio controllo in relazione all'assistenza militare all'Ucraina⁶⁴. In particolare, si osservi che, attraverso tali strumenti è normale per gli interroganti chiedere a Governo informazioni sul tipo e la quantità dell'armamento ceduto all'Ucraina anche in relazione ai relativi costi, ricevendo al contempo risposte precise e adeguate⁶⁵.

⁶² BVerfGE 137, 185. Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11 – Rn. 148. Con tale pronuncia il Tribunale affermava che: “Non è necessario decidere nel presente caso se il Governo federale abbia il diritto di istituire il Consiglio federale di sicurezza e di trasferire il potere di decidere sulle richieste di esportazione di armi da guerra ad esso o ai singoli ministri federali”. La questione successivamente pare non sia stata trattata. Per una panoramica in relazione ai diritti di informazione del Governo nei confronti del *Bundestag* si veda M. Morlok, *Staatsorganisationsrecht*, cit., 340 s., più in dettaglio U. Schliesky, *Kontrollfunktion*, cit., 243 s.

⁶³ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, *Verfassungsrechtliche Fragen im Kontext mit der Genehmigung von Kriegswaffenexporten*, dossier, XX, 25 marzo 2022, 2. Il tema è stato anche oggetto di un atto di sindacato ispettivo volto a mettere in discussione il processo endogovernativo di formazione della decisione di fornire assistenza militare all'Ucraina annunciato il 26 febbraio 2022. Gli interroganti del gruppo di opposizione AfD sindacavano che la decisione fosse non stata presa in modo collegiale dal Governo. Deutscher Bundestag, *Kleine Anfrage*, 20/1921 del 15 maggio 2022. Il Governo, nel rispondere all'interrogativo confermava la correttezza delle procedure seguite e l'adempimento di tutti gli obblighi informativi verso il *Bundestag*, il quale anche alla luce della appena richiamata sentenza BVerfGE 137, 185 non è obbligato a fornire informazioni sul processo decisionale all'interno del Consiglio di Sicurezza Federale.

⁶⁴ Per una classificazione dei vari strumenti di sindacato ispettivo a disposizione dei componenti del *Bundestag* si veda U. Schliesky, *Kontrollfunktion*, cit., 248 s. sul punto anche S. Siefken, *Parlamentarische Kontrolle im Wandel*, cit., 213 s.

⁶⁵ Limitandoci a citare due atti di sindacato ispettivo trattati negli ultimi mesi, i parlamentari interroganti hanno chiesto al Governo informazioni relative a:

- L'entità finanziaria degli aiuti militari all'Ucraina dall'inizio del conflitto (interrogazione scritta n°59 20/6994 del 26 maggio 2023). L'interrogazione, presentata da un parlamentare della CDU/CSU, vedeva il Governo valutare in 3,4 miliardi di euro l'ammontare degli aiuti all'Ucraina dall'inizio del conflitto e altri 5,1 quelli da impegnare nel corso del 2023.

- Numero di Carri armati e sistemi di artiglieria consegnati all'Ucraina dall'inizio del conflitto (interrogazione scritta n°122 20/6787 del 12 maggio 2023). L'interrogazione, presentata da un parlamentare della Linke vedeva il Governo fornire un dettagliato elenco del materiale consegnato all'Ucraina.

Si osservi, inoltre, che anche in questo caso le necessità di sicurezza possono ostare alla circolazione delle informazioni date dal Governo in risposta ad atti di sindacato

In tale contesto, data anche la presenza di una giurisprudenza costituzionale di riferimento volta a chiarire, le competenze e le prerogative di Governo e *Bundestag* in relazione all'estensione dell'art. 26 c.2 GG, non stupisce come l'approccio adottato sin da subito sia improntato ad un principio di trasparenza. All'interno del sito *internet* istituzionale del *Bundesregierung* è presente un elenco, tenuto costantemente aggiornato, delle forniture militari trasferite all'Ucraina⁶⁶. Si tratta, in ogni caso, di informazioni di carattere aggregato con un livello di specificità adeguato ad una comunicazione al grande pubblico ma probabilmente non sufficiente alle esigenze degli "addetti ai lavori". Tale scelta del Governo federale sembra rappresentare un compromesso tra la volontà di fornire una comunicazione ragionevolmente trasparente ed esaustiva in relazione al tipo di assistenza fornita all'Ucraina (e ai suoi costi) e le esigenze di riservatezza funzionali a garantire la sicurezza e l'efficacia dei trasferimenti. In particolare, gli aggiornamenti all'elenco vengono fatti dopo un certo lasso di tempo che il materiale è stato effettivamente consegnato, mentre non vengono fornite informazioni su trasferimenti in itinere.

L'approccio rivendicato dal Governo, anche in ottemperanza agli obblighi discendenti dalla richiamata pronuncia del BVerfGE 137, 185 del 21 ottobre 2014, è quello di informare il pubblico in modo generale e attraverso dati aggregati in relazione alle forniture di materiale bellico più importanti e già concluse. Rigettando al contrario ogni comunicazione in relazione alle procedure in corso⁶⁷. In ogni caso, le informazioni così fornite permettono, oltre a forme di controllo parlamentare, anche esse pubbliche,

ispettivo. Si veda, ad esempio, la risposta all'interrogazione scritta n°93 20/7090 del 2 giugno 2023. L'interrogante, un parlamentare della CEDU/CSU chiedeva informazioni relativamente al tipo di veicoli corazzati consegnati all'Ucraina nel c.d. pacchetto di aiuti del maggio precedente (*Mai-Paket*). La risposta del Governo è divisa in due parti. La prima di natura confidenziale non è pubblicata nei resoconti del *Bundestag* dei quali si dà conto dell'omissione motivata con esigenze di sicurezza nazionale. Nella seconda parte si dà succintamente conto del fatto che il citato pacchetto di maggio prometteva all'Ucraina circa 130 veicoli corazzati. Tale esempio mostra come da un lato le esigenze di sicurezza nazionale sono comunque compatibili con il fornire un minimo livello di informazioni di dominio pubblico, dall'altro come la trasparenza nelle risposte agli altri atti di sindacato ispettivo citati siano conseguenza di una valutazione non ostativa in relazione ad esigenze di sicurezza nazionale.

⁶⁶<https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/krieg-in-der-ukraine/lieferungen-ukraine-2054514>.

⁶⁷ Si veda la risposta del Governo all'interrogazione scritta n°7, 20/5883 del 2 marzo 2023. Recentemente il Tribunale costituzionale ha ribadito l'estensione degli obblighi del Governo di informare il *Bundestag* in modo esaustivo e tempestivo. La sentenza che riguardava l'estensione dei richiamati obblighi nei settori PESC e PSDC e rilevando soprattutto per i rapporti intercorrenti tra *Bundestag* e il ruolo del Governo all'interno dell'Unione europea, appare comunque di interesse perché insiste molto sul fatto che, in generale, gli adempimenti del Governo in materia di informazione al *Bundestag* sono assolti solo se le informazioni sono condivise con l'intero novero dei parlamentari e quindi con il pubblico. Per il Tribunale, infatti, il *Bundestag* tedesco svolge le sue funzioni rappresentative nel suo insieme, attraverso la partecipazione di tutti i suoi membri. Nel caso di informazioni sensibili, riservate o sottoposte a forme di segreto ma comunque di grande importanza, il principio di pubblicità dei lavori parlamentari deve essere declinato attraverso procedure che permettano al pubblico di essere coerentemente informato. 2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15 del 26 ottobre 2022.

lo svilupparsi di un dibattito politico non polarizzato solamente tra i favorevoli e i contrari all'assistenza militare al Paese aggredito *tout court*, ma orientato principalmente sul *quomodo* e sul *tipo* di tale assistenza. Peraltro, la decisione del Governo di tenere aggiornata, seppur a consuntivo, una lista del materiale militare trasferito al Paese aggredito, informando costantemente il *Bundestag*, ha sicuramente favorito lo svilupparsi di un dibattito parlamentare volto a far emergere e confermare l'esistenza di una maggioranza che legittimasse *ex ante* i principali momenti di *escalation* in relazione alla quantità e alla tipologia dell'assistenza militare. In questo senso, si pensi al dibattito parlamentare relativo alla scelta di garantire assistenza militare all'Ucraina anche attraverso la fornitura di armi pesanti. In questo contesto, infatti, dopo un'ampia discussione parlamentare, il 28 aprile 2022, il *Bundestag* ha approvato a vasta maggioranza (568 favorevoli, 100 contrari e 7 astenuti) una mozione con cui si impegnavano il Governo a dare un supporto globale (*umfassende Unterstützung*) all'Ucraina non escludendo l'invio di armi pesanti⁶⁸. Successivamente il 28 settembre 2022, il *Bundestag* respinse una mozione del Gruppo CDU/CSU che mirava ad alzare ulteriormente il livello dell'impegno del Governo nell'assistenza militare all'Ucraina al fine di dare un "contributo decisivo" (*entschlossenen Beitrag*) alle forze armate di Kiev e criticando l'inazione dell'esecutivo in relazione agli impegni del 28 aprile⁶⁹. Successivamente, a partire dal 18 gennaio 2023, l'agenda parlamentare venne monopolizzata dal dibattito parlamentare che accompagnò la decisione del Governo federale del 25 gennaio di supportare lo sforzo bellico ucraino con l'invio di carri armati Leopard 1 e 2 autorizzando al contempo gli altri paesi NATO in possesso di tali mezzi a cederli all'Ucraina. In questo caso, la presenza di forti dissidi interni alla coalizione di maggioranza (una larga parte dell'SPD era contraria all'*escalation* in materia di forniture militari) ebbe come effetto quello di veder deferita dall'Assemblea alla Commissione affari esteri una proposta di mozione della CDU/CSU volta a fornire immediatamente i citati mezzi in coerenza con la precedente risoluzione dell'aprile precedente in materia di armi pesanti⁷⁰. Successivamente, anche in relazione all'evoluzione della situazione geopolitica accompagnata dall'impegno degli Stati Uniti di consegnare a loro volta carrarmati di fabbricazione statunitense all'Ucraina, il cancelliere Scholz confermava e giustificava nella seduta del *Bundestag* del 25 gennaio la scelta di inviare all'Ucraina i citati carri armati, di procedere all'addestramento in Germania degli equipaggi ucraini e di autorizzare

⁶⁸ Deutscher Bundestag *Antrag 20/1550*, XX, 27 aprile 2022, 5. La mozione venne presentata congiuntamente dai tre gruppi di maggioranza (SPD, Grünen e FdP) e dal principale gruppo di opposizione (CSU/CDU). L'atto chiedeva il Governo di continuare a fornire all'Ucraina tutto il sostegno necessario ivi comprese armi pesanti e sistemi complessi (*schwere Waffen und komplexe Systeme*).

⁶⁹ Deutscher Bundestag, *Entschließungsantrag 20/2347*, XX, 28 settembre 2022. La mozione ha visto i soli voti favorevoli del Gruppo proponente. Tale proposta di risoluzione sembra essere stata una tipica attività di "equilibrio" all'interno di quel "dilemma dell'opposizione" richiamato alla nota n°17. Si veda anche U. Schliesky, *Oppositionsfunktion*, in M. Morlok, U. Schliesky, (a cura di), *Parlamentsrecht*, cit., 260 s.

⁷⁰ Deutscher Bundestag, *Entschließungsantrag 20/5219*, XX, 17 gennaio 2023, si veda anche Deutscher Bundestag, *Stenografischer Bericht*, XX, 19 gennaio 2023, 9411.

l'esportazione in Ucraina degli stessi mezzi in possesso ad altri partner NATO⁷¹.

4. Scelte difformi in contesti (relativamente) omogenei

La scelta del Governo italiano di secretare il contenuto dei decreti ministeriali relativi agli invii di materiale bellico all'Ucraina condividendoli però con il Copasir sembrerebbe aver permesso il venirsi a formare di un sindacato potenzialmente "forte" di tipo essenzialmente concomitante da parte di un organo parlamentare, nei confronti di una materia che altri ordinamenti confinano interamente all'interno delle prerogative governative. Potenzialmente, infatti, tale forma di sindacato potrebbe permettere un tempestivo condizionamento degli orientamenti dell'esecutivo. Si osservi che, per un corretto funzionamento di tale sistema, è presupposta l'esistenza di una collaborazione effettiva e leale tra i membri del Copasir e i rispettivi Gruppi parlamentari al fine di permettere ai secondi di orientare i propri comportamenti sulla base delle suggestioni ricevute dai primi⁷², i quali a loro volta sarebbero incaricati di far emergere all'interno del Comitato gli orientamenti dei rispettivi Gruppi. Si tratta di una questione che, travalicando il caso specifico, attiene a uno degli elementi su cui è fondata la composizione del Copasir: la rappresentanza proporzionale dei Gruppi parlamentari⁷³. La questione, attinente al delicato rapporto tra l'autonomia dei membri dei Gruppi parlamentari e il principio di divieto di mandato imperativo, acquisisce una declinazione particolare in relazione alla linea politica del parlamentare membro del Copasir rispetto a quella del suo Gruppo. Si pensi, ad esempio, all'attuale composizione del Comitato dove l'unico esponente del gruppo Partito Democratico-Italia democratica e progressista⁷⁴ è l'on. Guerini, Presidente dell'organo e già ministro della

⁷¹ Deutscher Bundestag, *Stenografischer Bericht*, XX, 25 gennaio 2023, 9644 s.

⁷² Ciò al netto della specifica disciplina del segreto in capo ai membri del Comitato di cui l'art. 36 della legge n. 124 del 2007.

⁷³ Come noto, gli altri criteri su cui si basa la composizione dell'organo, ai sensi dell'art. 30 della legge n. 124/2007, sono la composizione paritaria tra deputati e senatori (5), la rappresentanza paritaria di maggioranza e opposizione, la presidenza dell'organo affidata ad un membro dell'opposizione e una selezione dei componenti da effettuarsi tenendo conto della specificità dei compiti del Comitato. In relazione ai profili attinenti alla definizione di "membro dell'opposizione" per poter ricoprire la presidenza dell'organo si veda S. Bargiacchi, E. Aureli, *I rapporti tra Presidenti di Commissione parlamentare e gli altri commissari*, cit., 43 s. L'esistenza di un forte legame tra presenza di esponenti dei principali gruppi parlamentari e composizione del Copasir è stata enfatizzata dalla decisione del legislatore (art. 20 l.n. 145/2016) di integrare, per la sola XVII legislatura la composizione dell'organo con due ulteriori componenti al fine di permettere ai rappresentati di Forza Italia di essere rappresentati all'interno dell'organo, dopo che nel 2014 un esponente di tale Gruppo (allora all'opposizione) passò nel gruppo NCD (in maggioranza) lasciando FI senza rappresentanti nel Comitato per circa 2 anni.

⁷⁴ Al momento della sua costituzione ad inizio legislatura, in relazione alla sua consistenza, tale gruppo parlamentare poteva vantare due membri all'interno dell'organo. Tale assetto è venuto meno quando, il 26 aprile 2023, uno dei due esponenti del Copasir designati su indicazione del gruppo PD-IDP, il sen. Enrico Borghi ha scelto di aderire al partito Italia Viva e al relativo gruppo parlamentare AZ-IV-RE.

difesa nei precedenti governi Conte II e Draghi. Anche in considerazione delle rilevanti attribuzioni del Presidente,⁷⁵ è ragionevole supporre che le attività di sindacato poste in essere dal Copasir nei confronti delle azioni dell'attuale esecutivo in relazione alla vicenda esaminata, siano orientate ad una verifica volta a testare la conservazione dell'indirizzo politico definito sul finire della precedente legislatura. Si tratta di una questione di potenziale interesse proprio perché all'interno del Partito democratico, a seguito del congresso svoltosi nel febbraio 2023⁷⁶, sembrerebbero in corso di maturazione orientamenti politici in parte opposti in relazione all'atteggiamento da tenere sull'assistenza militare all'Ucraina. Pur non essendo emersa ancora la questione, la quale, nel caso, avrebbe quasi certamente una soluzione di tipo politico, appare utile evidenziare come eventuali contrasti tra un mutamento in corso di legislatura delle valutazioni politiche operate su determinati temi da un partito e dal suo Gruppo parlamentare di riferimento possano venire a confliggere con gli orientamenti dei membri del Copasir appartenenti a quel Gruppo, portando alla rottura di una cooperazione leale tra i due soggetti. Ciò potrebbe portare a conseguenze potenzialmente problematiche mettendo in discussione la possibilità che il principale Gruppo di opposizione abbia gli strumenti far valere i propri (nuovi) orientamenti all'interno del Comitato⁷⁷.

Un secondo aspetto di interesse riguarda la scelta di secretare, nelle modalità sopra illustrate, le informazioni concernenti i trasferimenti di materiale bellico all'Ucraina chiedendo periodica conferma all'Assemblea dell'indirizzo politico favorevole al sostegno al paese aggredito. Ciò ha avuto l'effetto di sterilizzare il dibattito pubblico e parlamentare su una serie di argomenti strettamente connessi a quelli secretati (ripianamento delle scorte militari, costi del sostegno militare, effetti dello stesso etc.) rendendo essenzialmente inutili o di difficile utilizzo gli ordinari strumenti di sindacato ispettivo che sarebbero potuti essere utilizzati in materia. L'impossibilità di utilizzare pubblicamente le informazioni ricevute dal Copasir menoma, infatti, il dibattito politico di dati che, se disponibili, avrebbero potuto influenzare l'indirizzo politico del Governo. I principali organi penalizzati da tale assetto sono state le Commissioni permanenti che hanno visto le loro

⁷⁵ Come noto, la presidenza del Copasir gode di attribuzioni particolarmente rilevanti soprattutto in termini di organizzazioni dei lavori e controllo sulle strutture amministrative di supporto al Comitato che, come recentemente sostenuto da Pierini, altri organi collegiali del Parlamento assegnano all'ufficio di presidenza o al proprio plenum. Si veda M. Perini, *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir*, cit., 13

⁷⁶ Sullo svolgimento di tale congresso si vedano le notazioni di L. Gori, *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici. Le c.d. elezioni primarie del Partito democratico*, in *Osservatorio Aic*, 5, 2023.

⁷⁷ Come noto, anche al fine di limitare il più possibile la circolazione delle informazioni riservate condivise con il Copasir, la stabilità della composizione dell'organo ha un'importanza maggiore rispetto alla sua costante rappresentatività della consistenza numerica dei Gruppi parlamentari. In particolare, i Gruppi non possono sostituire i membri del Comitato. Inoltre, la fuoriuscita di un parlamentare dal proprio Gruppo di per sé non incide sul suo status di membro del Copasir. Più in generale, non trovano applicazione le regole generali di sostituzioni *ad rem*, *ad personam* o *ad diem*. Sul punto L. Ciaurro, V. Di Ciolo, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, 2013, 344 s.

attribuite “fagocitate” dal Copasir, organo i cui compiti e il cui *staff* di supporto non necessariamente sono altrettanto competenti rispetto a quelli delle Commissioni in relazione al controllo sulla cessione di materiale bellico⁷⁸.

In Germania la condivisione *ex post* (in modo espressamente non totale per il grande pubblico) delle medesime informazioni consente un controllo efficace da parte del *Bundestag*, maggiormente ispirato ad un idealtipico principio di separazione dei poteri. La maggiore trasparenza delle informazioni dell’ordinamento tedesco, anche conseguenza della richiamata giurisprudenza costituzionale in materia, sicuramente ha consentito la formazione di un indirizzo politico fondato su una dialettica parlamentare basata su un bagaglio informativo maggiore. Si ricordi, ad esempio il richiamato dibattito alla cessione di Carri armati Leopard all’Ucraina. La significatività di tale evento è stata data non solo dalla decisione in sé ma anche dalla percezione dello stesso come plastica dimostrazione della volontà della maggioranza del *Bundestag* di assecondare l’*escalation* militare in atto in Ucraina al fine di raggiungere un’auspicata vittoria miliare. Sembra, al contrario, che in Italia la volontà di secretare le informazioni relative al trasferimento di materiale bellico in Ucraina, oltre alle sicuramente presenti esigenze militari e di sicurezza nazionale, sia servita al Governo, soprattutto nella prima parte del 2022, a favorire la nascita di un indirizzo politico favorevole all’assistenza militare evitando che tali informazioni venissero condivise con parlamentari che, a torto o a ragione, potessero essere considerati troppo vicini alle posizioni russe⁷⁹. In altre parole, in Germania la crisi russo-ucraina ha rappresentato un momento attraverso il quale si è venuto a formare in seno alla larga maggioranza delle forze presenti in Parlamento un orientamento che allineava le direttrici della politica estera del Paese alle tendenze maggioritarie sul piano internazionale, favorevoli a sostenere in modo massiccio l’Ucraina. In Italia al contrario le azioni del Governo miravano ad impedire che in Parlamento maturasse o emergesse un orientamento più spiccatamente neutralista.

Come accennato in premessa, la dimensione euro-nazionale ed atlantico-nazionale della crisi presuppone l’esistenza di un indirizzo politico di massima condiviso tra i vari Paesi alleati la cui messa a terra passa necessariamente per un supporto a tali linee politiche presente nei vari Parlamenti. In questo senso, il diverso grado di razionalizzazione delle forme di governo di Italia e Germania ha influito in modo determinante sull’evoluzione dei rapporti Governo-Parlamento nei due Paesi esaminati in relazione al tema oggetto di analisi. In Italia, la maggiore disponibilità della

⁷⁸ G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 89. L’autore ricorda come al Copasir spetti verificare che “l’attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione” ma non contempla interventi in materia di politica estera e di difesa.

⁷⁹ Sul rapporto tra controllo parlamentare e forma di governo si vedano G. Filippetta, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in DPCE, 2, 2005, 792 s. ma anche, con particolare riferimento al ruolo del Copasir, P. Picacchia, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, cit., 156 s.; M. Malvicini, *La funzione di controllo del Parlamento nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 227 s., e M. Perini, *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir*, cit., 27

relazione fiduciaria unita alla forte frammentazione politica non solo tra le diverse forze politiche ma anche all'interno delle stesse ha favorito la creazione di un circuito informativo solido (che potrebbe essere forse assimilabile ad una parziale co-decisione) tra Governo e un organo del Parlamento, dall'altro ha favorito la creazione di soluzioni volte a ridurre al minimo l'emergere di posizioni plurali all'interno dei singoli Gruppi. Preme osservare però che l'innovatività della soluzione adottata pone problemi inediti in relazione alla possibilità dei membri del Copasir di svolgere un sindacato coerente con le esigenze e le posizioni dei membri dei Gruppi parlamentari. Proprio per ragioni di tipo speculare in Germania è stato possibile gestire attraverso strumenti "ordinari" le esigenze di controllo del *Bundestag*. In questo senso, l'ordinaria assenza di pubblicità dei lavori delle Commissioni del *Bundestag* ha favorito un dialogo costante ma relativamente informale tra i vertici dell'esecutivo e della *Bundeswehr* da un lato e le Commissioni Affari esteri e Difesa dall'altro⁸⁰. Si tenga presente, inoltre, che in Germania all'interno della maggioranza parlamentare a sostegno del Governo Scholz posizioni di carattere pacifista, o più in generale orientate a ridurre al minimo le forniture di materiale bellico all'Ucraina, erano riscontrabili all'interno di alcuni settori dell'ala sinistra dell'SPD (il Cancelliere appartiene al medesimo partito ma all'ala più moderata dello stesso). Tale circostanza, anche in relazione alla maggiore razionalizzazione della forma di governo e alla forte disciplina di gruppo⁸¹, ha sicuramente favorito che eventuali dissidi all'interno del partito di maggioranza relativa non si traducessero in comportamenti tali da modificare in modo apprezzabile l'orientamento del Governo.

5. Riflessioni conclusive

Nel complesso, l'attuazione di indirizzi politici simili all'interno dei due ordinamenti considerati è avvenuta con una scelta sostanzialmente opposta in relazione alla trasparenza relativa alla quantificazione degli aiuti militari trasmessi all'Ucraina. Se in entrambi i casi i rispettivi Parlamenti sono stati coinvolti in modo rilevante nella determinazione dell'indirizzo politico, l'attività di controllo operata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica è stata privata dall'assenza di informazioni ufficiali relative alla tipologia di armamenti ceduti all'Ucraina. Ciò ha sterilizzato il dibattito pubblico in materia, favorendo una polarizzazione tra i favorevoli e i contrari al fornire assistenza militare rendendo più difficile argomentare posizioni intermedie. Inoltre, anche se il coinvolgimento del Copasir ha permesso un confronto tra Governo e i componenti dell'organo e quindi, indirettamente, dei Gruppi parlamentari in relazione all'entità dell'assistenza militare fornita, gli specifici compiti del Comitato e l'esclusione delle Commissioni permanenti da ogni forma di controllo in materia, ha reso complesso per il Parlamento di poter valutare anche gli oneri di tale supporto.

⁸⁰ Sulla non pubblicità dei lavori delle Commissioni si veda F. Longo, *Parlamento e politica estera, il ruolo delle Commissioni*, Il Mulino, 155.; M. Fuchs, *Auswärtiger Ausschuss*, in M. Morlok, U. Schliesky, (a cura di), *Parlamentsrecht, cit.*, 891 s.

⁸¹ H. Klein, *Gruppen und fraktionslose*, M. Morlok, U. Schliesky, (a cura di), *Parlamentsrecht, cit.*, 553 s.

La diversa impostazione sul grado di trasparenza da mantenere, in relazione, almeno ad una parte, dell'assistenza militare fornita sembra essere stata funzionale al raggiungimento del medesimo scopo all'interno di due contesti politicamente differenti. In Germania la determinazione di un indirizzo politico interventista a favore del sostegno all'Ucraina è stata fatta emergere anche attraverso la trasparenza delle informazioni relative al contenuto dell'assistenza militare. In Italia al contrario la secretazione delle informazioni è stata finalizzata ad impedire che le intenzioni interventiste del Governo venissero modulate, al ribasso, da un dibattito parlamentare e all'interno dell'opinione pubblica con posizioni meno favorevoli all'assistenza militare rispetto a quelle del potere esecutivo. Tale considerazione, che comunque deve tener conto, stando alle votazioni dell'Assemblea in materia, dell'esistenza di una maggioranza favorevole al sostegno militare all'Ucraina, mira ad evidenziare come una comunicazione più trasparente che avesse permesso un utilizzo ordinario degli strumenti di sindacato ispettivo avrebbe potuto mettere in discussione, soprattutto nella XVIII legislatura, l'esistenza di tale maggioranza.

Stefano Bargiacchi
Dipartimento di giurisprudenza, Università di Firenze
stefano.bargiacchi@unifi.it