

L'influenza della forma di governo sulle dinamiche relative alle decisioni sulla guerra. Spunti di riflessione fra il semipresidenzialismo francese e il parlamentarismo italiano

di Alessia Fonzi

Abstract: *The influence of the form of government on the dynamics of war decisions. Reflections between the French semi-presidentialism and the Italian parliamentarism* - The reflection on the French semi-presidential experience, whose Constitution aligns itself, in the fundamental principles, with the concept of war and limitation of sovereignty that is referred to in the Italian Constitution, is as a preparatory passage to the analysis of "reactions" to the war emergency of the two forms of government, French semi-presidential and Italian parliamentary, which, although characterized by different assumptions in the relations between the constitutional organs, do not appear so distant in the decisions taken with respect to the "war".

679

Keywords: War; Peace; Forms of government; Semi-presidential; Parliamentary.

1. Le nozioni di “guerra e pace” nella Costituzione italiana e francese. Linee di continuità fra un ordinamento parlamentare ed uno semipresidenziale

Il recente conflitto in Ucraina, con l'aggressione della Russia ad uno Stato sovrano europeo, ha risvegliato le coscienze, forse più di altri conflitti in corso, probabilmente in ragione della localizzazione del conflitto nel “vecchio continente”, che, almeno negli ultimi anni, pareva estraneo ad eventi bellici generati da attacchi armati¹. In questo contesto torna attuale il dibattito sulle scelte di valore che la Costituzione opera rispetto alla guerra e, dunque, sulla compatibilità costituzionale della decisione italiana di supportare la resistenza dell'esercito ucraino nei confronti degli attacchi

¹ Ricorda M. Volpi, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, XI, nel 1999 il bombardamento della NATO per 72 giorni su Belgrado a sostegno della indipendenza del Kosovo, “che costituiva una indubbia ingerenza interna nei confronti della Serbia nel quadro di uno scontro militare tra esercito e indipendentisti”. Secondo l'Autore l'aggravante nella guerra russo-ucraina è rappresentata “dall'ingresso diretto dell'esercito russo sul territorio dell'intera Ucraina, con le conseguenze drammatiche che determina in termini di distruzione di strutture essenziali, di morti e di condizioni disumane che colpiscono la popolazione civile”.

della Russia. Si tratta, infatti, di una decisione che, oltre a riguardare l'atteggiamento del nostro Paese rispetto ad un conflitto armato (e dunque la compatibilità delle decisioni rispetto all'articolo 11 della Costituzione), ci interroga anche sulle dinamiche della forma di governo, ed in particolare sul ruolo da riconoscere all'Esecutivo, al Parlamento ed al Presidente della Repubblica nella elaborazione delle singole decisioni.

In questa prospettiva, la riflessione sull'esperienza semipresidenziale francese, la cui Costituzione si allinea, nei principi fondamentali, al concetto di guerra e di limitazione della sovranità che si rinviene nella Costituzione italiana, costituisce un passaggio propedeutico all'analisi delle "reazioni" delle due diverse forme di governo, semipresidenziale francese e parlamentare italiana, le quali, sebbene siano caratterizzate da presupposti differenti nei rapporti fra gli organi costituzionali, non appaiono così distanti nelle decisioni assunte rispetto alla "guerra".

Per giungere a tale conclusione è necessario soffermarsi su almeno due riflessioni che attengono al tema dello *ius ad bellum*: in primo luogo, appare fondamentale ripercorrere la nozione di "guerra" (e di "pace") comune ai due diversi ordinamenti, per verificare conseguentemente l'impatto delle scelte sulla guerra in Ucraina rispetto alle due (diverse) forme di governo.

La Costituzione francese del 1958 richiama il preambolo di quella del 1946, nel quale, all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, si affermava che "la 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".

Il tenore di tale disposizione riecheggia la previsione dell'articolo 11 della Costituzione italiana, secondo una impostazione tipica delle Costituzioni del secondo dopoguerra, nelle quali si presuppone una nozione di guerra, interna (etnica, religiosa, etc.) o internazionale (dovuta a rivendicazioni territoriali, economiche, etc.), intesa in termini generali come uso illegittimo della forza².

L'intenzione dei Costituenti era evidentemente quella di condannare la guerra e scoraggiarne il ricorso attraverso il richiamo ad un sistema di valori comune, sul quale convergevano forze politiche diverse per orientamento e per cultura, concordi sull'introduzione e sul rilievo del principio pacifista³. Il concetto di pace è dunque "così strettamente connesso a quello di guerra che i due termini "pace" e "guerra" costituiscono un tipico esempio di antitesi"⁴.

² Sulla nozione di guerra si vedano le considerazioni di A. Vidaschi, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Oss. Cost. AIC*, 2022, 48. P. Carnevale, E. Greppi, K. Roudier, *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, 2019.

³ In questi termini si vedano A. Cassese, *Art.10-11*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, 462 ss.; L. Carlassarre, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 2013. Sull'articolo 11 della Costituzione si vedano anche L. Chieffi, *Il valore costituzionale della pace*, Napoli, 1990, 61 ss.; U. Allegretti, *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Foro it.*, 1991, 382 ss.; V. Onida, *Guerra, diritto, Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1999; M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010; M. Bon Valsassina, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955.

⁴ In questi termini N. Bobbio, *Pace*, in *Enciclopedia del Novecento*, I Supplemento, 1989.

Il verbo “ripudia” dell’articolo 11 Cost. sottintende, dunque, la condanna della guerra (ingiusta⁵) e il rifiuto di qualsiasi atto di violenza⁶, quali situazioni antinomiche rispetto alla pace, secondo un’impostazione propria delle Costituzioni democratiche⁷.

Il tempo ha dato prova della insufficienza di questa nozione a ricomprendere anche altre ipotesi rispetto alle quali il termine guerra appare desueto, ma che presuppongono comunque un’aggressione motivata in ragione di motivi almeno in apparenza “leciti”. Il riferimento può essere, a titolo esemplificativo, alle cosiddette “missioni di pace”, alle guerre combattute per legittima difesa preventiva⁸, alle missioni militari per la sicurezza collettiva o per la promozione di interessi fondamentali⁹, alle guerre umanitarie nelle quali l’intervento armato sul territorio di uno Stato è richiesto per le sistematiche violazioni delle libertà dei propri cittadini ed è volto a garantire la protezione dei diritti umani e dei popoli oppressi dai loro governi¹⁰.

In questo contesto, il dibattito sulle scelte di valore che le Costituzioni democratiche del secondo dopoguerra operano rispetto alla guerra denota la complessità del significato da assegnare al principio pacifista, anche nella prospettiva più ampia della forma di governo. Infatti, è possibile ravvedere nelle decisioni di supportare la resistenza dell’esercito ucraino rispetto agli attacchi della Russia un’influenza sulle dinamiche (già in corso) delle forme di governo (parlamentare e semipresidenziale), che nell’emergenza, anche

⁵ Sulla distinzione fra guerre giuste e guerre ingiuste si veda A. Cassese, *Art.11*, in *Commentario*, cit., 566. Per una interpretazione sistematica di tutte le clausole dell’articolo 11, tesa a bilanciare la formula del ripudio con la mancata affermazione della neutralità e con il principio di non isolamento dell’Italia nel contesto internazionale si veda G. de Vergottini, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004; Id., *Difesa nazionale e guerre ripudiate*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Bari - Roma, 2006, 401 ss.; Id., *Costituzione e regole di ingaggio*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2008, 53 ss.

⁶ Così Meuccio Ruini, Presidente della Commissione dei 75, Assemblea seduta pomeridiana del 24 marzo 1947.

⁷ In disparte le considerazioni sulla lettura unitaria o meno dell’articolo 11 della Costituzione sulle quali si veda L. Carlassarre, *L’art. 11 Cost.*, cit., 9, secondo la quale “è importante sottolineare la profonda coerenza interna della disposizione che rende inammissibile ogni tentativo di lettura separata delle proposizioni di cui si compone, poste fra loro in evidente sequenza logica”. Da ultimo M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell’Italia repubblicana*, Bologna, 2023, 129 e ss.

⁸ Sulla guerra preventiva si veda A. Cassese, *Art.11*, in *Commentario*, cit., 568

⁹ Si pensi alla prima guerra del Golfo del 1990, ma anche a quella in Afghanistan del 2001 e ancora alla guerra in Libia del 2011.

¹⁰ In generale sulla “guerra giusta” si vedano G. Battaglini, *Usi della forza e diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite*, in *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto interno e internazionale*, a cura di M. Dogliani E S. Sicardi, Torino, 1999, 15; C. De Fiores, *Il ritorno della guerra “giusta”. La crisi della legalità internazionale alle soglie del XXI secolo*, in I. Mortellaro (a cura di), *Interpretazioni della guerra, politiche per la pace*, Istituto Gramsci Marche, 2000, 99 ss.; N. Ronzitti (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000; E. Sciso (a cura di), *L’intervento in Kosovo*, Milano 2001; P. Picone, *La guerra contro l’Iraq e le degenerazioni dell’unilateralismo*, in *Riv. di dir. internazionale*, 2003, 330 ss.; M. Benvenuti, *Il ripudio*, cit., 67 ss.; G. de Vergottini, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, 2017; G. Marazzita, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, in *federalismi.it*, 2022.

bellica, sembrano allinearsi alle tendenze già in atto nei rapporti fra gli organi costituzionali.

2. Il Parlamento italiano alla prova del recente conflitto russo-ucraino

La decisione di supportare l'Ucraina in seguito all'aggressione russa, oltre a riguardare l'atteggiamento del nostro Paese rispetto ad un conflitto armato (e dunque la compatibilità delle decisioni rispetto all'articolo 11 della Costituzione)¹¹, ci interroga anche sulle dinamiche della forma di governo, ed in particolare sul ruolo da riconoscere all'Esecutivo ed al Parlamento nella elaborazione delle decisioni.

Invero, se si prendono in esame gli unici due articoli della Costituzione che si occupano della guerra in termini procedurali, ovvero l'articolo 78 della Costituzione (che stabilisce la competenza del Parlamento per la deliberazione dello stato di guerra ed il conseguente conferimento al Governo dei poteri necessari), e l'articolo 87, comma 9, (che attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di dichiarare lo stato di guerra deliberato dalle Camere ed il compito di presiedere il Consiglio supremo di difesa), emerge l'intervento congiunto del Governo, del Parlamento e del Presidente della Repubblica.

Per le ipotesi di "emergenza bellica" la Costituzione distribuisce, dunque, il potere decisionale in modo da assicurare un sistema di garanzie in grado di controbilanciare il conferimento al Governo dei poteri necessari, anche attraverso l'intervento autorizzatorio del Parlamento¹². Tuttavia, l'esperienza registrata negli ultimi anni ha palesato la sostanziale desuetudine della nozione di "guerra" e conseguentemente dell'art. 78 della Costituzione¹³, in favore della nozione di "grave crisi internazionale", nella quale l'Italia sia coinvolta "direttamente o in ragione della sua appartenenza ad organizzazioni internazionali. In queste ipotesi, l'art. 2 della l. 14 novembre 2000, n. 331 (rubricata "Norme per l'istituzione del servizio militare professionale), prevede il reclutamento del personale su base obbligatoria, salvo quanto previsto dalla legge in materia di obiezione di coscienza, nel caso in cui il personale in servizio sia insufficiente e non sia possibile colmare le vacanze di organico mediante il richiamo in servizio di personale militare volontario cessato dal servizio da non più di cinque anni.

¹¹ Sui diversi passaggi decisionali si veda 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 segretezza*, in *Consulta on line*, 2023. Sul recente intervento dell'Italia si veda G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno alla guerra*, in *Oss. Cost.*, 2022; M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Oss. Cost. AIC*, 2022.

¹² Su questo profilo si vedano A. Carminati e M. Frau, *L'emersione del principio costituzionale di autorizzazione parlamentare degli interventi armati nei sistemi parlamentari e la sua elusione nel contesto italiano*, in *DPCE online*, in questo numero speciale.

¹³ Sulla disapplicazione dell'articolo 78 della Costituzione si vedano G. de Vergottini, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 228 ss. e P. Carnevale, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in M. Cavino (cur.), *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, 2019, 44 e ss.

La legge 21 luglio 2016, n. 145, aggiunge la nozione di “missione internazionale” istituita nell'ambito dell'ONU, di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque in conformità al diritto internazionale. In queste circostanze l'invio all'estero delle forze armate italiane deve avvenire nel rispetto dei principi fissati dall'art. 11 Cost., del diritto internazionale, generale e dei diritti umani, del diritto penale internazionale e secondo la logica di appartenenza all'ONU e all'Unione europea.

Sul piano più strettamente procedurale, la legge assegna al Consiglio dei Ministri, ove se ne ravvisi la necessità, il potere di deliberare la partecipazione italiana alle missioni internazionali previa comunicazione al Presidente della Repubblica ed eventualmente convocando il Consiglio supremo di difesa; tale deliberazione dell'esecutivo, però, deve essere trasmessa alle Camere che – tempestivamente – ne discutono e, dunque, sono chiamate ad autorizzare (o meno) le missioni, con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti (art. 2, c. 2, l. n. 145 del 2016)¹⁴. L'impostazione della legge n. 145 del 2016 prevede, dunque, il coinvolgimento del Governo e del Parlamento, il primo nel momento genetico della decisione, il secondo *ex post*, alla stregua di un organo “ratificante”¹⁵.

Nel recente conflitto russo-ucraino¹⁶, dal punto di vista del diritto interno, è opportuno sottolineare che la prima reazione all'attacco russo è stata la riunione straordinaria del Consiglio supremo di difesa presieduto dal Capo dello Stato, il cui comunicato (del 24 febbraio 2022) è stato inteso come espressione di un vero e proprio indirizzo politico generale¹⁷, cronologicamente antecedente rispetto alla deliberazione da parte del Consiglio dei ministri del d.l. n. 14 del 2022, rubricato «Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina» (conv., con modif., nella l. n. 28 del 5 aprile 2022), che prevede all'art. 2 la cessione, a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione alle autorità governative

¹⁴ Sul punto si vedano le considerazioni di G. de Vergottini, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, 1 ss.

¹⁵ Cfr. M. Calamo Specchia, *Le fonti dell'emergenza nella crisi pandemica. Riflessioni di sintesi. Le fonti del “diritto della pandemia” tra forma e sostanza*, in *DPCE online*, 2021, 1862, secondo il quale il Parlamento è stato confinato nel “ruolo di mero ratificatore di decisioni assunte dal Capo del Governo”

¹⁶ Sulla guerra in Ucraina intesa come guerra difensiva si vedano le considerazioni di M. Volpi, *La guerra in Ucraina*, cit., XIII. Secondo l'Autore il concetto di guerra difensiva ex art. 11 può essere esteso fino a ricomprendere l'intervento a favore di Stati facenti parte di un'alleanza internazionale o di un organismo sovranazionale ai quali l'Italia partecipa. Nel caso dell'Ucraina, tuttavia, lo Stato non fa parte né della Nato né della UE “e quindi è un paese terzo e non c'è nessuna risoluzione dell'ONU, come avvenne per la prima guerra del Golfo a favore del Kuwait, che giustifichi un intervento armato a suo favore”.

¹⁷ In questo senso C. De Fiore, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra, Il costituzionalismo democratico*, a cura di G. Azzariti, cit., 29 ss.; M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2022, 20 ss. Contro G. Guiglia, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e l'aggressione militare all'Ucraina*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, 1 ss.

dell'Ucraina¹⁸. Inoltre, l'art. 1 autorizzava, fino al 30 settembre 2022, la partecipazione di personale militare alle iniziative della NATO, per l'impiego della "Forza a elevata prontezza" e, per tutto il 2022, autorizzava la prosecuzione della partecipazione di personale militare al potenziamento di numerosi altri dispositivi NATO.

Il successivo d. l. n. 16 del 2022 estende lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2022 ed autorizza al contempo "la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore della autorità governativa dell'Ucraina in deroga alle disposizioni di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185" (legge che vieta "l'esportazione e il transito di materiali di armamento verso i Paesi in stato di conflitto armato" *ex art.* 1, c. 6, lettera a). L'estensione dei mezzi di ausilio all'Ucraina ad opera del secondo decreto legge è un ulteriore sintomo della centralità della decretazione d'urgenza nelle decisioni belliche e del conseguente ruolo del Governo che diventa preponderante rispetto all'organo assembleare. Contestualmente (il 02 marzo 2022) il Parlamento adottava una risoluzione a valle del dibattito seguito alle "Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri sugli sviluppi del conflitto tra Russia e Ucraina" che impegnava il Governo italiano ad "assicurare sostegno e solidarietà al popolo ucraino e alle sue istituzioni attivando, con le modalità più rapide e tempestive, tutte le azioni necessarie a fornire assistenza umanitaria, finanziaria, economica e di qualsiasi altra natura, nonché – tenendo costantemente informato il Parlamento e in modo coordinato con gli altri Paesi europei e alleati – la cessione di apparati e strumenti militari che consentano all'Ucraina di esercitare il diritto alla legittima difesa e di proteggere la sua popolazione". La cessione di apparati e strumenti militari diventa un impegno del Governo, il quale deve tenere costantemente informato il Parlamento, secondo una logica di interlocuzione *ex post* che conferma il ruolo decisionale nelle mani dell'organo esecutivo.

Le descritte modalità decisionali sull'emergenza bellica si allineano invero alla tendenza tutt'altro che recente di indebolimento del Parlamento, fenomeno che caratterizza le dinamiche attuali della forma di governo. Solo per restare negli ultimi anni l'emergenza da Covid-19¹⁹, i provvedimenti sul PNRR e l'utilizzo della decretazione d'urgenza²⁰ come strumento ordinario

¹⁸ Su questi aspetti si veda anche 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 *DPCE online*, in questo numero speciale.

¹⁹ Sul punto chiaramente M. Calamo Specchia, A. Lucarelli, F. Salmoni, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, 2021, 404; M. Cavino, *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII legislatura*, in M. Cavino, L. Conte, S. Mallardo, M. Malvicini (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione 2017-2021*, Bologna, 2022, 33. Sul ruolo del Presidente del Consiglio cfr. F. Sorrentino, *A proposito dell'emergenza coronavirus*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Il diritto pubblico della pandemia*, Genova, 2020, 7.

²⁰ Cfr. S. Bartole, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018, 30 ss. Sull'uso del decreto legge nella fase dell'emergenza sanitaria si veda M. C. Specchia, *Riflessioni di sintesi. Le fonti del "diritto della pandemia" tra forma e sostanza*, in *DPCE online*, 2021, 1859. Secondo l'Autrice "la deviazione dalla finalità della fonte ravvisata nell'uso abnorme del decreto-legge ne ha fatto uno strumento di normazione ordinario e concorrente con la fonte legislativa, mutandone la percezione tanto sul piano dell'opinione pubblica, quanto sul piano tecnicopolitico".

di produzione normativa sono alcune delle cause che hanno contribuito ad amplificare un tendenziale ma costante depotenziamento delle funzioni del Parlamento.

3. Il semipresidenzialismo francese e lo *ius ad bellum* nel recente conflitto

L'esperienza del semipresidenzialismo francese sembra confermare la tendenza ad un progressivo potenziamento del ruolo dell'Esecutivo, ed in particolare del Presidente della Repubblica, rispetto al confronto parlamentare.

La Costituzione del 1958²¹, in seguito alla riforma del 1962, nel prevedere l'elezione a suffragio universale e diretto del Capo dello Stato, ne ha potenziato il ruolo all'interno della forma di governo²². L'impostazione della Costituzione del 1958 si fonda su un dualismo, l'anima presidenzialista e quella parlamentare²³, nel quale le personalità dei presidenti o le contingenze politiche esaltano la componente presidenziale piuttosto che quella parlamentare. La flessibilità che caratterizza i rapporti fra gli organi costituzionali è certamente condizionata dal rapporto maggioranza presidenziale-maggioranza parlamentare, che non esclude la *cohabitation*, la convivenza di un Capo dello Stato eletto a suffragio universale e diretto sulla base di un programma politico e di un Primo Ministro sostenuto da una maggioranza parlamentare di opposizione rispetto al Presidente²⁴.

²¹ Cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2000, 142 e ss. Prima della riforma del 1962 al Parlamento, frazionato a causa del multipartitismo estremo, faceva da contrappeso un potere esecutivo composto da un Governo, al quale vengono riconosciuti importanti poteri per garantire l'attuazione del programma politico, e da un Presidente della Repubblica, eletto da un collegio composto dai membri del Parlamento, dei Consigli dipartimentali, delle Assemblée dei Territori d'Oltremare e dai rappresentanti eletti dai Consigli comunali, con funzioni di "arbitro", chiamato ad assicurare il regolare funzionamento dei pubblici poteri e la continuità dello Stato.

²² La riforma modificò gli articoli 6 e 7 della Costituzione senza alcun intervento delle Camere, ma ricorrendo all'indizione del referendum ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione. Sul punto P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1970, 216 e ss. Sulla V Repubblica francese si vedano anche M. Volpi, *La democrazia autoritaria. Forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Bologna, 1979, 55; P. Avril, *Le régime politique de la V République*, Paris, 1964; M. Duverger, *La Monarchie républicaine*, Paris, 1974; R. Casella, *Il monarca repubblicano: la figura del capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla Grande Révolution alla Quinta Repubblica*, Napoli, 2009.

²³ M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014, 70; M. C. Specchia, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia: da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste*, in *DPCE online*, 2018, 20.

²⁴ Sulla *cohabitation* si veda J. Massot, *Alternance et cohabitation sous la V République*, Paris, 1997, 16; M. C. Specchia, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia*, cit., 13, in cui si afferma che la Francia ha sperimentato tre coabitazioni: la *cohabitation combative* tra Mitterrand e Chirac del 1986-1988, la *cohabitation de velour* tra Mitterrand e Balladur del 1993-1995 e la *cohabitation perennisée* tra Chirac e Jorispin del 1997-2002.

La posizione istituzionale del Presidente, che rappresenta la nazione francese nelle relazioni esterne ed incarna l'autorità dello Stato all'interno²⁵, è rafforzata da una serie di disposizioni che esaltano la figura del Capo dello Stato, giacché l'art. 11 (come modificato con la revisione costituzionale del 4 agosto 1995) consente al Presidente, su proposta del Governo o delle due camere, di far approvare direttamente dal corpo elettorale "ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri e riforme relative alla politica economica, sociale o ambientale della Nazione ed ai servizi pubblici che vi concorrono, o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe comunque incidere sul funzionamento delle istituzioni". Accanto a questa previsione si aggiungono ulteriori funzioni di garanzia del Capo dello Stato, fra le quali, oltre alla nomina del Primo Ministro (art. 8) ed allo scioglimento dell'Assemblea nazionale (art. 12), emerge l'assunzione dei "poteri di crisi" quando "le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto" (art. 16).

In queste ipotesi il Presidente della Repubblica può adottare le misure richieste dalle circostanze, dopo aver ufficialmente consultato il Primo ministro, i Presidenti delle assemblee ed il Presidente del Consiglio costituzionale.

Si tratta di poteri che connotano la figura del Capo dello Stato a cui specularmente corrisponde un indebolimento (storico) del ruolo decisionale e di rappresentanza politica del Parlamento francese²⁶.

Rispetto all'emergenza bellica, l'articolo 35 della Costituzione francese, inserito nel titolo riguardante i rapporti fra il Parlamento ed il Governo, prevede, al primo comma, che la dichiarazione di guerra sia autorizzata dal Parlamento, similmente all'art. 78 della Costituzione italiana.

L'ordinamento francese, nonostante il ruolo riconosciuto al Presidente della Repubblica nelle dinamiche della forma di governo semipresidenziale, e dunque anche nelle decisioni e nelle gestioni delle situazioni di emergenza non belliche *ex art. 16 Cost.*, sembra recuperare nel momento dell'emergenza bellica la dialettica assembleare che si manifesta nel momento autorizzatorio dello stato di guerra²⁷. Come già visto per l'articolo 78 della Costituzione italiana, il primo comma dell'articolo 35 non ha mai trovato applicazione dall'inizio della Quinta Repubblica. All'interno del «*bloc de constitutionnalité*», infatti, nel quattordicesimo alinea del Preambolo della Costituzione del 1946, si prevede che «la Repubblica francese (...) non intraprenderà nessuna guerra in vista di conquiste, e non impiegherà mai le sue forze contro la libertà di alcun popolo». D'altra parte, anche il diritto internazionale, ed in

²⁵ Così M.C. Specchia, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia*, cit., 16; E. Bulzi, *La concezione gollista del ruolo del Capo dello Stato come base del modello nazionale di semipresidenzialismo della V Repubblica*, in *DPCE*, 2001, 1787 e ss.

²⁶ Sul punto M. Volpi, *Forma di governo e revisione costituzionale*, Torino, 1998, 45, che parla di Parlamento "al declino".

²⁷ 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.

particolare il paragrafo 4 dell'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite, vieta la dichiarazione di guerra, in ragione della previsione secondo la quale “i Membri dell'Organizzazione [delle Nazioni Unite] si astengono, nelle loro relazioni internazionali, dal ricorrere alla minaccia o all'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualsiasi altro modo incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite”.

In considerazione della sostanziale desuetudine dell'articolo 35²⁸, primo comma, della Costituzione francese, al di fuori di qualsiasi dichiarazione di guerra, è il capo dello Stato nella sua qualità di “capo degli eserciti” (art. 15 della Costituzione) che può ordinare l'impegno delle forze armate all'estero. La revisione costituzionale del 23 luglio 2008 sulla “*Modernisation des institutions de la Ve République*”²⁹, tuttavia, si pone nella direzione di aumentare per le operazioni esterne il controllo del Parlamento: secondo il comma 2 dell'articolo 35 Cost, introdotto *ex novo* dalla riforma costituzionale, il Governo deve sistematicamente informare il Parlamento dell'intervento delle forze armate all'estero, al più tardi tre giorni dopo l'inizio di tale intervento. In questa occasione, il Governo specifica gli obiettivi perseguiti, a cui può seguire un dibattito senza voto. Nel terzo comma dell'articolo 35 si richiede l'autorizzazione del Parlamento per la proroga dell'intervento oltre i quattro mesi, con la clausola di garanzia che

²⁸ Come riporta M. Frau, *L'intervento militare della Francia in Libia: la prassi applicativa dell'articolo 35 della costituzione dopo le modifiche della loi constitutionnelle 2008-724*, in *Rivista AIC*, 2011, 1, “in occasione del dibattito parlamentare, senza voto, svoltosi in seguito alla dichiarazione del Primo ministro François Fillon sulla situazione in Afghanistan, alle istanze di alcuni deputati che chiedevano di sottoporre la dichiarazione del Primo ministro al voto dell'Assemblea nazionale, Fillon si era opposto con i medesimi argomenti già spesi in altra occasione dal suo predecessore (e avversario politico) Lionel Jospin: «Son article 35, qui prescrit que «la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement», est aujourd'hui tombé en désuétude”. In un caso soltanto, che rappresenta ancora oggi l'unica eccezione in quella fase costituzionale della V Repubblica, in occasione della prima guerra del Golfo, il Governo aveva spontaneamente deciso di sottoporre a un voto dei due rami del Parlamento la partecipazione francese all'intervento armato multilaterale in Iraq, ma, per farlo, aveva dovuto ricorrere all'articolo 49 della Costituzione, impegnando la sua responsabilità politica.

²⁹ Si tratta della legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 che ha comportato la modifica di quarantasette articoli della Costituzione e l'introduzione di altri nove. La riforma si è mossa in tre direzioni: il rafforzamento dei poteri del Parlamento, l'inquadramento di alcune prerogative presidenziali e l'implementazione delle garanzie dei diritti dei cittadini. La riforma è stata attuata con l'approvazione, tra il 2009 e il 2013, di leggi organiche di attuazione della Costituzione e dalla completa revisione dei regolamenti parlamentari di Assemblea Nazionale e Senato approvati rispettivamente nel maggio e nel giugno del 2009. Sul punto si veda P. Piciacchia, *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 2008*, in *(La) Cittadinanza europea*, 2013, 129; ID., *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, 2012; O. Dord, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, 99 e ss.; A. Levade, «*Les nouveaux équilibres de la Ve République*», in *Revue française de droit constitutionnel*, 2010, 247; V. Barbé, *La loi constitutionnelle de «modernisation des institutions» et le Parlement*, in M. Calamo Specchia (a cura di), *La Costituzione francese, Atti del Convegno Internazionale di Bari 22-23 maggio 2008*, II vol., Torino, 60 ss.

il Governo può chiedere all'Assemblea Nazionale di decidere in ultima istanza, qualora abbia il voto negativo del Senato. Prima della riforma del 2008, quindi, nella Costituzione francese non c'erano disposizioni espressamente dedicate al tema delle missioni militari all'estero e il Parlamento non era titolare di alcun potere autorizzatorio né di alcun potere di interferire rispetto alle scelte fatte dal Presidente della Repubblica. In effetti l'unico strumento di controllo nelle mani del Parlamento era costituito dalle riserve di legge sulle leggi di finanza e le leggi di programma, da conciliare comunque con la tardività delle informazioni trasmesse dal Governo.

La riforma del 2008 si è mossa nel senso di valorizzare la funzione della dialettica e del confronto parlamentare, al di fuori delle ipotesi rientranti nella autorizzazione dello stato di guerra del primo comma dell'articolo 35 della Costituzione, mediante un intervento *ex post* dell'Assemblea, all'esito della comunicazione del Governo (non più tardi di tre giorni dopo l'inizio delle operazioni)³⁰. È interessante notare che il dovere di informazione del Governo è finalizzato ad un dibattito parlamentare, ma non ad una votazione sul punto, come ribadito anche dall'articolo 131, quarto comma, del regolamento dell'Assemblea nazionale, come modificato dalla *résolution* n. 292 del 27 maggio 2009 («aucun vote, de quelque nature qu'il soit, ne peut avoir lieu à l'occasion du débat décidé en application de l'alinéa précédent»). L'autorizzazione del Parlamento è invece prevista qualora l'operazione abbia una durata superiore ai quattro mesi, ma il Governo può chiedere all'Assemblea nazionale di decidere in ultima istanza, al fine di superare l'eventuale posizione contraria del Senato. In entrambe queste ipotesi il riferimento esplicito al Governo sembra mettere in ombra la prerogativa del Presidente della Repubblica sugli interventi armati all'estero nella sua qualità di "*chef des armées*" (ai sensi dell'articolo 15 della Costituzione). In realtà la prerogativa dell'articolo 15 Cost. fr., pur riecheggiando l'articolo 87, comma 9, Cost. it., secondo il quale il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate e presiede il Consiglio supremo di difesa, non ha solo valenza simbolica o formale, ma assume nel semipresidenzialismo francese una valenza sostanziale, nel senso che le decisioni sugli interventi delle forze armate francesi in terra straniera, incidendo sulle politiche della difesa e degli affari esteri, sono da sempre intese come attribuzioni presidenziali³¹.

In effetti, se è vero che il testo costituzionale del 1958 è teso al rafforzamento del Capo dello Stato, la prassi ha mostrato una costante e progressiva esigenza di una "riparlamentarizzazione" della forma di

³⁰ Al riguardo P. Piciacchia (*Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento*, cit., 979) afferma: "si aggiungano anche i passi in avanti relativi al coinvolgimento del Parlamento nel controllo e autorizzazione, *ex art.* 35 Cost., delle operazioni militari all'estero. I dibattiti dopo tre giorni dall'inizio delle operazioni militari all'estero e il voto per il loro prolungamento si sono svolti più regolarmente".

³¹ Così P. Costanzo, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, 2009, 207: "Da questo punto di vista, l'art. 15 della Costituzione, conferendo al Presidente della Repubblica il titolo di Capo delle Forze armate non sembra limitarsi alla valenza simbolica della tradizione parlamentare, che esprime in particolare il primato del potere civile su quello militare, ma è suscettibile di essere interpretato anche sostanzialmente".

governo, a cui la riforma del 2008 ha cercato di fornire risposte, tese ad attenuarne la struttura verticistica dell'organizzazione dei pubblici poteri³². L'istituzione parlamentare nell'ordinamento francese vive dunque sospesa fra la rivalutazione del ruolo parlamentare nelle dinamiche della forma di governo e la prassi che vede la prevalenza dell'Esecutivo e del Capo dello Stato e che assegna spesso al Parlamento un ruolo di registrazione delle decisioni prese dall'Esecutivo. In questa direzione il rafforzamento della funzione di controllo parlamentare, con la costituzionalizzazione, fra l'altro, del controllo del Parlamento sulle missioni militari all'estero (art. 35 Cost.), costituisce un indice della costante tensione Capo dello stato-Parlamento che caratterizza la forma di governo semipresidenziale francese³³.

In questo contesto devono essere lette le decisioni sul recente conflitto russo-ucraino, rispetto alle quali le disposizioni del Capo dello Stato Macron³⁴ di supportare le ragioni dell'Ucraina trovano fondamento nel potere conferito dall'articolo 15 della Costituzione che testimonia il ruolo forte del Presidente nell'emergenza bellica cui corrisponde una dialettica parlamentare rinviata ad un momento successivo³⁵. Nonostante il riferimento esplicito che l'articolo 35 della Costituzione opera nei confronti del Governo, la prassi è ancora nel senso di considerare le scelte strategiche sulle operazioni militari come un “*domaine réservé*” del Capo dello Stato.

Nell'ordinamento francese emerge dunque la preminenza della figura del Presidente nel procedimento decisionale nelle emergenze belliche con una sostanziale desuetudine dell'intervento autorizzatorio del Parlamento, cui corrisponde l'assegnazione di un potere di ratifica successivo³⁶.

³² Sul punto P. Piciacchia, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in *DPCE online*, 2023, 973. Nella dottrina francese si vedano P. Avril, *Un nouveau droit parlementaire*, in *Revue du Droit Public*, 2010, 121; J.P. Chevènement, *Revaloriser les pouvoirs du Parlement, in 1958-2008. Les 50 ans de la Constitution*, Paris, 2008, 249 ss; J. Gicquel, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, 2008, 47 e ss.; A. Levade, *Les nouveaux équilibres de la Ve République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2010, 236.

³³ Sul punto cfr. P. Norton, *La nature du contrôle parlementaire*, in *Le contrôle parlementaire*, n. 134, *Pouvoirs*, 2010, 5 e ss.; oltre alla modifica dell'articolo 35 della Costituzione la riforma del 2008 costituzionalizza lo statuto dell'opposizione parlamentare, le risoluzioni e le commissioni di inchiesta (art. 51-2 Cost.) e il controllo sulle nomine presidenziali (art. 13, 2° c. Cost.).

³⁴ Emmanuel Macron è stato eletto la prima volta nel 2017 e riconfermato alle elezioni del 2022. Si è mostrato un Presidente che presiede e governa, ma adattandosi alla fluidità del contesto politico in cui si trova a operare. Sul punto M. Volpi, *La Quinta Repubblica dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Oss. Costi. AIC*, 2017, 2; P. Piciacchia, *Le elezioni presidenziali francesi e “les enjeux ouverts” delle elezioni legislative. Un nuovo test per la V Repubblica?*, in *Nomos*, 2017, 7.

³⁵ Peraltro, nella sua dichiarazione di politica generale, il Primo Ministro Elizabeth Borne si è concentrata soprattutto sulle tematiche interne, confermando, in questo modo, la tradizionale preminenza del capo dello Stato nella politica estera, “*domaine réservé*” del presidente della Repubblica. Si veda sul punto S. Guerrieri, *Il secondo mandato di Macron tra difficoltà interne e tensioni internazionali*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2022, 6 e ss.

³⁶ In questo contesto la *Loi de programmation militaire*, la quale fissa la cornice del bilancio pluriennale delle forze armate in un orizzonte temporale compreso tra 2024-

4. Divergenze ed affinità nello *ius ad bellum* nel semipresidenzialismo francese e nel parlamentarismo italiano. Riflessioni conclusive

Le Costituzioni italiana e francese, in quanto Costituzioni del Secondo dopoguerra, sebbene convergano sul principio del ripudio della guerra e sulle limitazioni di sovranità necessarie per assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni, regolano l'emergenza bellica secondo due impostazioni differenti.

La Costituzione italiana appartiene ai cosiddetti “modelli silenti” giacché regola in modo esplicito, ma sintetico, la guerra, senza disciplinare l'emergenza in senso lato; la costituzione francese, al contrario, prende in considerazione l'evento bellico, ma disciplina anche in termini generali, l'emergenza. Lo *ius ad bellum* è, infatti, previsto dall'art. 35 Cost. fr., mentre il successivo art. 36 Cost. fr. si occupa dello stato di assedio; diverse ipotesi (minaccia grave ed immediata alle istituzioni della Repubblica, all'indipendenza della nazione, all'integrità del territorio o all'esecuzione degli impegni internazionali nonché l'interruzione del regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali), riconducibili tutte alla più generale nozione di “emergenza”, sono prese in considerazione dall'art. 16 Cost. fr. che, si è visto, si incentra sul ruolo presidenziale, al contrario delle prime due disposizioni cui si è fatto cenno, che valorizzano rispettivamente il ruolo del Parlamento e del Consiglio dei ministri.

La desuetudine degli articoli 78 Cost. it. e 35 Cost. fr., e della nozione di guerra sottesa agli stessi, ha favorito il ricorso a nuove formule (grave crisi internazionale, missioni internazionali), in grado di comprendere la moltitudine dei fenomeni che presuppongono un'aggressione armata ad uno Stato sovrano e rispetto ai quali il ruolo delle assemblee elettive pare configurarsi come un controllo *ex post* di scelte assunte dall'Esecutivo.

Gli ordinamenti italiano e francese hanno mostrato una reazione molto simile nel conflitto russo-ucraino, tesa a rafforzare il ruolo dell'Esecutivo in Italia ed il ruolo del Capo dello stato in Francia, declinando il ruolo del Parlamento come ratifica di decisioni assunte al di fuori della dialettica assembleare.

In questo contesto, nella forma di governo parlamentare, l'emergenza bellica, da intendersi come attacco di uno Stato ad uno Stato sovrano, sembra confermare il ruolo decisionale del Governo, nonostante il Parlamento si trovi in una posizione centrale nelle dinamiche degli organi costituzionali e allo stesso sia assegnato, dall'unico articolo che si occupa della “guerra”, l'articolo 78 della Costituzione it., il potere di deliberare lo stato di guerra e di conferire al governo i poteri necessari; parimenti nel semipresidenzialismo francese, la preminenza del Presidente trova ulteriore conferma nelle decisioni sull'emergenza bellica e nella conseguente debolezza del

2030, si pone sulla scia dell'assetto governativo mediante il rafforzamento della visione strategica francese sia rispetto alla sicurezza internazionale che alla difesa, per consentire alla Francia di affrontare le nuove minacce e mantenere il suo rango tra le prime potenze mondiali. Il 07 giugno 2023, con 408 voti a favore e 87 contrari, l'Assemblea nazionale in prima lettura ha votato a favore del disegno di legge di programmazione militare (LPM) 2024-2030. Il testo è stato definitivamente approvato il 13 luglio 2023.

Parlamento, al quale è affidato il ruolo di controllo successivo di decisioni (strategiche) già assunte.

Il coinvolgimento successivo del Parlamento rispetto alle decisioni del Governo e del Capo dello Stato in risposta alla guerra in Ucraina, rispettivamente in Italia e in Francia, rappresenta il minimo comune denominatore di due ordinamenti, parlamentare e semipresidenziale, che paiono muoversi nella medesima direzione.

La tendenza generale all'indebolimento delle Assemblee legislative è confermata dalla difficoltà di svolgere quella funzione di contropotere propria del Parlamento che, nell'assicurare il controllo sugli organi e la rappresentanza democratica, contribuisce a garantire l'attuazione del principio di responsabilità in un ordinamento pluralistico. Al contempo, in entrambe le forme di governo, si registra un controllo successivo sulle scelte compiute dall'Esecutivo che testimonia comunque la necessità del ruolo del Parlamento nelle dinamiche dei rapporti fra gli organi costituzionali anche in tempo di emergenza.

Alessia Fonzi
Ricercatrice di diritto costituzionale
Università dell'Aquila
alessia.fonzi@univaq.it

