

## Questioni e dinamiche costituzionali sui conflitti armati

di Cristina Equizi

**Abstract:** *Constitutional issues and dynamics on armed conflicts* - The Russian attack on Ukraine has rekindled the spotlight on the discipline of the use of force and on the conditions that legitimize war interventions, imposing a reflection on the scope of art. 11 of the Constitution. The work intends to reflect on two different aspects: the weakness and marginalization of Parliament and the definition of the substantial scope of art. 11 Const. in which the "repudiation of war" is the expression of a choice of value to be combined, about security in international relations, with the principle of legitimate defense.

**Keywords:** Armed conflicts; War; Weakness of parliament; International organizations; United States of America.

### 1. La attualità della guerra nella comunità internazionale

L'attacco russo nei confronti dell'Ucraina ha riaperto i riflettori sulla disciplina dell'uso della forza e sui presupposti che legittimano gli interventi bellici, imponendo una riflessione sulla portata dell'art. 11 della Costituzione. Due, in particolare, sono i profili che appaiono meritevoli di analisi: la debolezza e la marginalizzazione del Parlamento, a fronte della "preminenza" del Governo che si conferma centro preferenziale di decisione anche in ragione del collegamento con gli organismi internazionali - ove vengono assunte decisioni che influenzano anche il livello nazionale - e la definizione della portata sostanziale dell'art. 11 Cost. nel quale il "ripudio della guerra", quale mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, è espressione di una scelta di valore da combinare, con riguardo alla sicurezza nei rapporti internazionali, con il principio di legittima difesa.

L'art. 11 Cost. - che prevede contemporaneamente il ripudio della guerra e la partecipazione alle organizzazioni internazionali di sicurezza, con possibili limitazioni alla sovranità dello Stato - delinea un quadro composito nel quale è presente anche il dovere di difesa volto ad assicurare la sicurezza della comunità e delle istituzioni statali<sup>1</sup>. Le esperienze più recenti dimostrano la dinamicità del "concetto di guerra"<sup>2</sup> e la residualità della tipologia del conflitto armato internazionale pertanto è possibile domandarsi

---

\*Assegnista di ricerca in IUS/09 Università degli Studi dell'Aquila, [cristina.equizi@univaq.it](mailto:cristina.equizi@univaq.it).

<sup>1</sup> Cfr., G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2022, 73.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 73.

se il ripudio della guerra, previsto dall'art. 11 Cost., attenga solo alla "guerra in senso stretto" e non riguardi la partecipazione ai conflitti armati in senso più ampio. La risposta a tale quesito non può non misurarsi con le questioni collegate all'uso della forza nei casi di legittima difesa svolti sotto l'egida di organizzazioni internazionali (ed in particolare dell'ONU).

## 2. I "volti" costituzionali della guerra

La guerra russo-ucraina si è presentata come un conflitto tra due Stati, uno aggressore e uno aggredito, per il controllo da parte del primo di elementi costitutivi del secondo (popolo, territorio, sovranità), sino al punto di volerne mutare i connotati costituzionali<sup>3</sup>.

Tale situazione, dal punto di vista dell'ordinamento italiano e delle decisioni che gli organi di governo del nostro paese intendano assumere, impone una riflessione sui principi costituzionali che attengono alla guerra. In particolare, va innanzitutto evidenziato che è necessario prendere le mosse dal principio del ripudio della guerra<sup>4</sup>, delineato nell'art. 11 Cost., che assume nel nostro ordinamento una doppia valenza<sup>5</sup> poiché è un principio fondamentale (per la sua collocazione e per il riferimento operato all'"Italia"<sup>6</sup>)

---

<sup>3</sup> Così M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Riv. AIC*, n. 3/2022, 20. Sul conflitto russo-ucraino si v.: M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2023, 217 ss.; A. Apostoli, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, 2022, 150 ss.; I. Massa Pinto, *La solidarietà conflittuale come dovere di comprendere le ragioni dell'Altro, anche nella guerra NATO-Russia in Ucraina*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico*, cit., 259 ss.; 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*, n.1/2022.

<sup>4</sup> Nonostante la difficoltà, ampiamente riconosciuta, di riconoscere una definizione univoca di guerra, è possibile richiamare quella di K. Von Clausewitz per il quale «La guerra è dunque un atto di forza che ha per iscopo di costringere l'avversario a sottomettersi alla nostra volontà», in *Della guerra* (1832), trad. it, Milano 2003, 19. L'assenza di una definizione del concetto di guerra non costituisce una lacuna, ma è una scelta ponderata dei membri dell'Assemblea costituente, giacché nella mancata definizione si deve leggere il rinvio implicito al diritto internazionale e alle acquisizioni concernenti l'uso della forza e relative limitazioni. Così, A. Vidaschi, *Art. 78*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2021, 147.

<sup>5</sup> M. Benvenuti, *op.cit.*, 25, parla della valenza cardinale ed ordinale. Sulla difficoltà di individuare una definizione di guerra condivisa si v. A. Buchan, *Guerra*, in *Enc. Del Novecento*, vol. III, Roma, 1978, 469.

<sup>6</sup> L'espressione "Italia" assume così un determinante connettivo democratico: l'Italia che ripudia la guerra è quella stessa Italia "Repubblica democratica fondata sul lavoro" che scaturisce dalla decisione politica fondamentale che si ha con il voto costituente del 2 giugno 1946 e che, per l'appunto, dischiude anche l'art. 1 della Carta susseguentemente approvata. Dal fatto che si qualifichi un certo intervento militare come "guerra" propriamente detta o, al contrario, come "operazione di polizia internazionale", "missione umanitaria" e così dicendo può discendere o non discendere, ad esempio, la conseguenza giuridica che cacciabombardieri italiani possano legittimamente levarsi in volo dal nostro Paese diretti verso la Libia.

e poiché apre una sequenza di proposizioni<sup>7</sup> che si integrano e si completano vicendevolmente<sup>8</sup>.

Il ripudio della guerra, enunciato nella prima parte dell'articolo 11 Cost.<sup>9</sup>, è un principio fondamentale che indica quale debba essere la "postura internazionale" dell'ordinamento repubblicano nel suo insieme e, contemporaneamente, l'espressione "assicura la pace" (art. 11, 2 co., Cost.) pone un obiettivo di valore costituzionale, obiettivo che i pubblici poteri sono tenuti a ricercare e perseguire<sup>10</sup>. Per esplicito disposto costituzionale, il concetto di "pace" viene affiancato alla "giustizia fra le Nazioni" per cui non può darsi l'una senza l'altra e, proprio per questo, la pace non può mai risolversi in una forma più o meno surrettizia di subalternità<sup>11</sup>.

Nell'analisi costituzionale del concetto di "guerra", bisogna constatare che non tutte le guerre sono uguali<sup>12</sup>: vi sono le guerre costituzionalmente ripudiate cioè quelle che si risolvono in uno "strumento di offesa alla libertà degli altri popoli" o in un "mezzo di risoluzione delle controversie internazionali"; le guerre offensive<sup>13</sup> o di aggressione<sup>14</sup> costituzionalmente ripudiate; ed infine, le guerre costituzionalmente necessarie, cioè quelle volte alla "difesa della Patria" che la Costituzione stessa definisce "sacro dovere"<sup>15</sup>.

Tra il "costituzionalmente vietato" ed il "costituzionalmente dovuto" vi sono spazi che la Costituzione lascia alla politica, spazi che possono essere collocati nel cd. "costituzionalmente possibile"<sup>16</sup> dove è verosimile allocare gli eventuali accordi multilaterali difensivi sottoscritti dall'Italia<sup>17</sup> e le misure implicanti l'uso della forza che ne conseguono, fino alla

---

<sup>7</sup> Si v. A. Guazzarotti, *Articolo 11*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana*. Commento articolo per articolo, Bologna, il Mulino, 2021, vol. I, 87.

<sup>8</sup> Ciò è stato affermato con chiarezza anche in due decisioni della Corte costituzionale: la sentenza n. 300 del 1984 rispetto alla seconda proposizione e la sentenza n. 193 del 1985 rispetto alla terza proposizione, dalle quali emerge una lettura concatenata e consecutiva dell'articolo 11 della Costituzione

<sup>9</sup> Sulla genesi dell'art. 11 nei lavori dell'Assemblea costituente si v. L. Carlassare, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013.

<sup>10</sup> Per una lettura di senso opposto si v. A. Ruggeri, *La pace come bene assoluto, indisponibile e non bilanciabile, il diritto fondamentale a goderne e il dovere di preservarla ad ogni costo*, in *Consulta online*, 2022, II; ID., *Le guerre, la teoria del potere costituente e il bilanciamento tra valori costituzionali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2005, 22.

<sup>11</sup> M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, in *Riv. AIC*, n. 3/2018, 231.

<sup>12</sup> M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2022, 26.

<sup>13</sup> Si v. A. Cassese, *Artt. 10-12*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 571.

<sup>14</sup> Come nel caso degli interventi militari italiani nell'ex Jugoslavia nel 1999, in Afghanistan nel 2001 e in Libia nel 2011. Si v. sul punto H. Kelsen, *È possibile e desiderabile definire l'aggressione?*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, Milano, 1957, vol. II, 4.

<sup>15</sup> In riferimento a queste, sin dagli anni Sessanta giurisprudenza costituzionale ha scavato un solco crescente tra il 1° e il 2° comma dell'articolo 52 della Costituzione, ossia tra il dovere di difesa della Patria e l'obbligo del servizio militare. Cfr., G. Bascherini, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2017, 100 ss.

<sup>16</sup> M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina, cit.*, 30.

<sup>17</sup> Tra cui spicca quello del Trattato del Nord-Atlantico del 1949.

cobelligeranza in caso di aggressione ad uno Stato alleato<sup>18</sup>.

In tale prospettiva bisogna richiamare l'art. 5 del Trattato del Nord-Atlantico, il quale stabilisce che un attacco armato in Europa o nell'America settentrionale contro una delle parti debba essere considerato come un attacco diretto contro tutte le parti e, pertanto, se un tale attacco si verifica, ciascuna di esse è chiamata ad intraprendere l'«azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata»<sup>19</sup>.

Sussiste, infine, uno spazio affidato alle scelte del legislatore nell'aderire o meno a trattati internazionali difensivi, sulla scorta del «diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva... fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale», previsto a livello internazionale all'art. 51 dello Statuto delle Nazioni unite<sup>20</sup>. Lo stesso art. 11 Cost. prevede, inoltre, che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» e «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo»<sup>21</sup>.

A questi «volti» della guerra, bisogna aggiungere che nel panorama internazionale, negli ultimi 30 anni, si è assistito all'emergere di gruppi interni agli Stati, legati a fenomeni di terrorismo (es. Al Qaeda, Isis), in

---

<sup>18</sup> M. Benvenuti, *op. ult. cit.* 30.

<sup>19</sup> Nel medesimo spazio «grigio» aperto alla determinazione dell'indirizzo vi sono le misure adottate dal Governo, compresa la cessione di materiali di armamento all'Ucraina. Non ci troviamo nel territorio del «costituzionalmente dovuto», perché tali misure esulano dal perimetro applicativo dell'art. 52, co. 1, Cost., ma non siamo neppure oltre il confine del «costituzionalmente vietato», ai fini del rispetto della prima proposizione dell'art. 11 Cost., perché (e purché) esse siano rivolte esclusivamente a contrastare l'«aggressione militare lanciata dalla Federazione Russa contro l'Ucraina», com'è stata tecnicamente (e correttamente) qualificata sin dal principio anche dai pubblici poteri italiani. Così, M. Benvenuti, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina*, cit., 31. Di idee diverse, sul punto, A. Celotto, *L'Italia, l'art. 11 della Costituzione e la guerra*, testo disponibile su <https://www.studiolegalecelotto.com/litalia-lart-11-e-la-guerra/>, 2022; J. Luther, *Art. 52*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I, 1038 ss.

<sup>20</sup> L'art. 51 della Carta dell'ONU e la corrispondente norma di diritto consuetudinario vietano un'occupazione militare prolungata e l'annessione del territorio dello Stato autore dell'attacco.

<sup>21</sup> Nonostante la chiarezza dell'enunciato costituzionale sono state fornite due letture contrapposte dalla dottrina: secondo la prima, tra le diverse proposizioni presenti nell'art. 11 Cost. esisterebbe un nesso di concatenazione, dunque, l'Italia ripudia la guerra e, quindi, consente alle limitazioni di sovranità, quindi, promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. Secondo l'altra lettura, invece, la seconda proposizione consentirebbe di derogare alla prima, nel senso che, nell'ambito di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, il consenso alle limitazioni di sovranità potrebbe essere tale anche da legittimare il nostro Paese a partecipare ad una guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e/o, soprattutto, come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. In tale, ultima, prospettiva l'Italia ripudia la guerra e, tuttavia, consente alle limitazioni di sovranità promuovendo e favorendo le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. Così, M. Benvenuti, *La prima proposizione dell'articolo 11 della costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione. Un principio decostituzionalizzato o da ricostituzionalizzare?*, in *La comunità internazionale*, n. 2/2013, 268 ss.

riferimento ai quali si è posto il problema della legittimità della cd. guerra preventiva, ossia quella forma di guerra connessa alla necessità di prevenire un'imminente minaccia o un imminente attacco con armi di distruzione di massa o con attacchi terroristici; questa tipologia di intervento armato è stato in un secondo momento declinato come tendenza ad operare interventi a scopo umanitario (es. Kosovo, Afghanistan) che hanno fatto emergere discussioni circa la collocazione degli stessi tra i casi di guerra "ripudiati" dall'art. 11 della Costituzione<sup>22</sup>.

Un primo orientamento<sup>23</sup> esclude la legittimità di tale guerra preventiva poiché non parrebbe trovare alcuna giustificazione nello statuto dell'ONU, mentre un contrapposto orientamento<sup>24</sup> tende ad esprimersi in senso favorevole, in ragione del fatto che i conflitti armati, nelle recenti esperienze, tendono a configurarsi in maniera del tutto diversa rispetto a quelli pensati dal costituente; e, secondo quest'ultimo orientamento, deve registrarsi un'estensione del concetto di legittima difesa, estensione che finisce per ricomprendere anche la guerra preventiva<sup>25</sup>.

Sulla base di questa breve disamina sui "volti" costituzionali della guerra appare possibile affermare che il conflitto russo-ucraino non sembra rientrare nella categoria della guerra ripudiata dalla Costituzione, vietata in assoluto perché volta a "divorare" il territorio di un altro stato in nome di una pretesa egemonica; ma, al tempo stesso, tale conflitto non sembra presentare neanche i tratti di una "guerra obbligata", quale emerge dalla lettura combinata degli artt. 11 e 52 Cost.; pertanto, le operazioni militari in Ucraina rappresentano l'esempio del "costituzionalmente possibile" collocandosi nella "zona grigia" tra la guerra vietata e quella dovuta<sup>26</sup>.

### 3. Il ruolo debole e marginale del Parlamento

La Costituzione specifica le competenze degli organi costituzionali chiamati ad assumere decisioni concernenti la guerra o situazioni conflittuali limitrofe quali le gravi crisi o i vari tipi di conflitto implicanti il ricorso alla forza armata.

Secondo il dettato costituzionale le Camere deliberano lo stato di guerra ai sensi dell'art. 78 Cost.<sup>27</sup> e il Presidente della Repubblica lo dichiara,

---

<sup>22</sup> Cfr., A. Pertici, C. Saloi, *Il principio pacifista*, in M. Della Morte, F.R. De Martino, L. Ronchetti (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020, 249 ss.; G. De Vergottini, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 77.

<sup>23</sup> Si v. in particolare: G. Azzariti, *La guerra illegittima*, in *Riv. Costituzionalismo.it*, n.1/2003; M. Cartabia, L. Chieffi, *Commento all'art.11 della Costituzione*, in R. Bifulco, M. Olivetti, A. Celotto, (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I; M. Benvenuti, *Ripudio della guerra e Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010.

<sup>24</sup> G. De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, cit., 124 ss.

<sup>25</sup> A. Pertici, C. Saloi, *Il principio pacifista*, cit., 256-257.

<sup>26</sup> Cfr., G. De Minico, *I principi della guerra ammissibile secondo la nostra Costituzione*, in *Diritto e Politica, Il Sole 24 Ore*, 12 luglio 2023.

<sup>27</sup> L'art. 78 Cost. viene considerato come la disposizione costituzionale recante la disciplina dell'esercizio concreto dello *ius ad bellum*. Nel tempo, la constatazione della frequente partecipazione italiana a guerre in assenza di una sua applicazione, si è giunti

come previsto all'art. 87, co. 9, Cost<sup>28</sup>. Fermo restando che l'art. 117 Cost. sottolinea che le questioni riguardanti la sicurezza e la difesa rientrano nella competenza esclusiva statale, l'articolo 78 Cost. prevede che l'eventuale conflitto internazionale venga considerato e deciso tramite una convergenza fra Governo e Parlamento con un ruolo dichiarativo del Presidente della Repubblica.

È stato evidenziato che, nell'esperienza repubblicana, tutte le decisioni comportanti il ricorso all'impiego della forza armata, pur in assenza della esigenza di introduzione formale dello stato di guerra, sono sempre state adottate con il coinvolgimento degli indicati tre organi costituzionali<sup>29</sup>.

Sul piano formale del procedimento decisionale di instaurazione e gestione dello stato di guerra, la norma generale è contenuta nell'art. 78 Cost. che attribuisce alle Camere il potere di decidere l'entrata in guerra, o meglio, l'art. 78 Cost. va ricondotto "all'opzione circa la necessità di provocare, a seguito di coinvolgimento nel conflitto, quelle modificazioni ed alterazioni dell'ordinamento interno previste in occasione dell'istaurarsi del tempo di guerra" (cd. scelta sullo stato di guerra)<sup>30</sup>.

Per singole operazioni militari condotte al di fuori del territorio italiano, il riferimento è l'art. 77 Cost. che attribuisce la decisione immediata al Governo e rimette al Parlamento la convalida o meno dell'operato del primo.

Sul piano "sostanziale", invece, la questione è più complessa poiché la Costituzione non disciplina la "guerra" in sé, quanto piuttosto la condotta del singolo Stato (es. il fatto che eserciti l'iniziativa bellica aprendo le ostilità o, viceversa, che attivi una reazione bellica in risposta ad un'aggressione in atto); dunque, non esiste una norma generale capace di applicarsi ad entrambe le fattispecie ma due norme opposte: il divieto nei confronti della guerra di aggressione ed il "permesso/obbligo" nei confronti della guerra difensiva<sup>31</sup>.

---

ad affermarne la sostanziale inattuazione. Cfr., V. Cavino, M. Malvicini, *op.cit.*, 158 ss.; A. Patroni Griffi, Art. 78, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., vol. II, 1543 ss.

<sup>28</sup> L'intervento di questi due organi costituzionali e non del Governo, il quale materialmente dispone della forza militare, appare doppiamente significativo. Quanto alle Camere, infatti, si tratta dell'unico organo costituzionale, a norma dell'art. 67 Cost., direttamente e immediatamente rappresentativo della Nazione. Quanto al Presidente della Repubblica, poi, va parimenti considerata la sua suprema funzione di garanzia istituzionale, collocato com'è al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato – come ricordato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1/2013 – e ad un tempo "capo dello Stato" e "rappresenta[n]te del]l'unità nazionale" (art. 87, co. 1, Cost.). Cfr., M. Benvenuti, *La prima proposizione dell'art. 11*, in *La comunità internazionale*, fasc. II, 2013, 261ss.

<sup>29</sup> G. de Vergottini, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 82.

<sup>30</sup> P. Carnevale, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in P. Carnevale, E. Greppi, K. Roudier, *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, 2019, 49 ss.

<sup>31</sup> G. Marazzita, *op. cit.*, 80. Queste norme però sono animate dalla stessa *ratio* affermata nella prima parte dell'art. 11 Cost.: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», dove non sono poste norme esplicite ma, in base alla analogia *legis*, è possibile estendere il divieto della prima parte dell'art. 11 alla guerra di sostegno aggressiva. Non è, invece, possibile estendere l'obbligo dell'art. 52 Cost. alla guerra di

Con riferimento alla guerra russo-ucraina, può accertarsi la legittimità sostanziale del sostegno fornito dall'Italia poiché il supporto italiano è in armonia con l'art. 11 della Costituzione e con il diritto internazionale<sup>32</sup>. Ci si può inoltre interrogare sulla legittimità formale dell'intervento, vale a dire se la scelta di autorizzare l'invio di armi attraverso i poteri straordinari previsti dall'art. 77 Cost. sia conforme a Costituzione o se, invece, richieda l'applicazione della "sequenza decisionale" sulla delibera dello stato di guerra.

A riguardo, l'art. 78 Cost. (che contempla le modalità procedurali dirette a deliberare e dichiarare la volontà dello Stato intesa a introdurre lo stato di guerra internazionale)<sup>33</sup>, sembra potersi applicare solamente al caso tassativo della "guerra" in senso stretto mentre le operazioni militari, comunque denominate, di natura sub-bellica sembrano rientrare nella portata qualificatoria della norma generale sulle situazioni di emergenza e dunque inquadrabili all'interno dell'art. 77 della Costituzione. Nel conflitto russo-ucraino sembrano mancare i presupposti per il massimo stato d'eccezione previsto dalla Costituzione nell'art. 78, il quale consentirebbe la provvisoria sospensione della ordinaria forma di governo e il conferimento di straordinari poteri al Governo<sup>34</sup>.

In definitiva, la decisione di sostenere la guerra difensiva ucraina rientra nelle ordinarie competenze degli organi costituzionali e primariamente nel raccordo fiduciario fra Parlamento e Governo rispetto al quale sovrintende il Capo dello Stato anche all'interno del Consiglio supremo di difesa<sup>35</sup> e il sostegno militare ed economico accordato dall'Italia sembra essere costituzionalmente legittimo e non richiede l'instaurazione dello stato di guerra in base all'art. 78 della Costituzione<sup>36</sup>.

A livello di deliberazioni parlamentari (risoluzioni e atti legislativi)

---

sostegno difensiva a causa della specificità della *ratio* dello stesso art. 52 Cost. cfr., G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale*, Milano, 2003, 292 ss. Sulla genesi dell'art. 52 Cost. si v.: E. Bettinelli, Art. 52, c. 1-2, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma, 1992, 70 ss.; F. Polacchini, *Il dovere di difesa della Patria*, in *Diritto costituzionale. Riv. quadrimestrale*, n. 2/2019, 64 ss

<sup>32</sup> Sul punto v. *infra* paragrafo 4.

<sup>33</sup> G. de Vergottini, *cit.*, 73.

<sup>34</sup> G. Marazzita, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, *cit.*, 97 ss. Sul diritto bellico in generale si v. *ex plurimis*: G. Ballardore Pallieri, *Diritto bellico*, Cedam, Padova, 1954; L. Carlassare, *L'art. 11 sulla pace e sulla guerra: quali garanzie?*, in *Annali dell'Università di Ferrara-Scienze giuridiche*, 1988, 20 ss.; U. Allegretti, *Costituzione e nuove armi*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/1986, 101 ss.; M. Bon Valsassina, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955, M. Benvenuti, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010; G. Pistorio, *La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali*, in *Lettera AIC*, n. 4 del 2022; 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 moderno può sopravvivere alla guerra?*, *cit.*, 195 ss.

<sup>35</sup> Tale raccordo può ben realizzarsi, sia in base alla legge n. 145 del 2016 (delibera governativa, comunicazione al Presidente della Repubblica, convocazione del Consiglio supremo di difesa e autorizzazione delle Camere), sia secondo lo schema dall'art. 77 che prevede una decisione provvisoria dell'esecutivo adottata con decreto presidenziale, cui segue la decisiva e prevalente valutazione del Parlamento.

<sup>36</sup> G. Marazzita, *cit.*, 99.

viene confermato il ricorso ai tre organi con una importante sottolineatura del ruolo del Capo dello Stato.

Nel caso della guerra in Ucraina, l'occasione per individuare, in concreto, quale possa essere il rapporto fra organi costituzionali in caso di conflitto è data dalle normative introdotte per le missioni militari fuori confine che possono coinvolgere anche il ricorso alla forza armata<sup>37</sup>. In generale, l'attuale legislazione rispetta il principio guida, previsto dagli stessi artt. 78 e 87, co. 9 Cost., che richiede la compresenza di Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nel decidere l'utilizzo della forza armata<sup>38</sup>, ciononostante bisogna constatare che con la guerra russo-ucraina si è assistito, sin da subito, ad una torsione dei rapporti tra organi costituzionali in materia di politica estera e di difesa, torsione che evidenzia la debolezza e la marginalizzazione del Parlamento rispetto al Governo. In particolare, è emersa un'ulteriore funzione sistemica della decretazione governativa di urgenza (decreti-legge nn. 14 e 16 del 2022<sup>39</sup>) che rende ancor più cagionevole il ruolo costituzionale di co-decisore del Parlamento in materia di politica estera e di difesa, sul piano della funzione di indirizzo e di controllo<sup>40</sup>. A ciò si aggiunga che nel marzo 2022<sup>41</sup> Senato e Camera hanno approvato una risoluzione che impegna il Governo a provvedere alla "cessione di apparati e strumenti militari che consentano all'Ucraina di esercitare il diritto alla legittima difesa e di proteggere la sua popolazione"

---

<sup>37</sup> G. de Vergottini, *cit.*, 83.

<sup>38</sup> Significativo per comprendere l'assetto degli organi costituzionali in tema di decisioni relative all'impiego della forza armata, è l'art. 1, lett. a) della legge 18 febbraio 1997, n. 25 (oggi art. 10, comma 1, lett. a) del d. lgs 66/2010, c.d. Codice dell'ordinamento militare) che ha disciplinato il vertice politico-militare e in tale occasione ha previsto che il Ministro della Difesa «attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte al Consiglio Supremo di Difesa e approvate dal Parlamento». In base a tale previsione, pur non risultando chiariti né il momento dell'intervento del Consiglio Supremo nel corso del procedimento, né la natura dei poteri esercitati in seguito alla "sottoposizione" al suo esame, il ruolo dell'organo non appare di mera forma, in quanto il Consiglio Supremo risulta inserito nel processo di formazione delle decisioni di indirizzo concernenti anche la eventuale gestione di crisi internazionali. Vi è dunque nella legge una fase procedimentale intermedia fra decisione governativa e approvazione parlamentare affidata all'"esame" del Consiglio Supremo. Dovrebbero essere le situazioni considerate politicamente di maggior risalto da parte degli organi che possono condizionarne l'ordine del giorno (Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei ministri) a indurre a decidere di volta in volta cosa esaminare.

<sup>39</sup> Decreto-legge n. 14 del 2022 intitolato "*Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina*", emanato il 25 febbraio 2022, data in cui è stata deliberata anche la "*dichiarazione dello stato di emergenza per intervento all'estero in conseguenza del grave contesto emergenziale in atto nel territorio dell'Ucraina*"; decreto-legge n. 16 del 2022, del 28 febbraio 2022, intitolato "*Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina*" e deliberazione della "*dichiarazione dello stato di emergenza in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto*". Sul punto si v. R. Ibrido, *L'articolo 11 della Costituzione come clausola di cooperazione societaria e «fattore condizionante» della politica estera italiana, in il Filangeri, Quaderno 2022*, 64 ss.

<sup>40</sup> M. Benvenuti, *cit.*, 38.

<sup>41</sup> Camera, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022; Senato, XVIII legislatura, sed. del 1.3.2022,

e, in una situazione bellica come questa, che tende a trasformarsi repentinamente, non può non sottolinearsi come il “permesso” accordato al Governo di adottare, in futuro, un numero indeterminato di decreti interministeriali, per la cessione di materiali di armamento all’Ucraina, senza alcun passaggio parlamentare, faccia emergere la scarsa funzione di co-decisore del Parlamento e come la sua stessa marginalizzazione sembri rappresentare anch’essa una precisa scelta di indirizzo politico<sup>42</sup>.

#### 4. Il richiamo al diritto internazionale

Negli anni è cambiato nella prassi e nel diritto internazionale il modo di concepire la conflittualità interstatale: il conflitto armato, anche nella sua qualificazione estrema offerta dalla guerra, è sicuramente un concetto dinamico e non più statico<sup>43</sup> al quale la nostra Costituzione dà copertura soltanto indiretta, soprattutto con riferimento alle modalità di impiego della forza armata fuori del territorio nazionale tramite le missioni militari.

La parte del testo costituzionale che costituisce la cd. “Costituzione della difesa”<sup>44</sup>, mostrando i segni del tempo, necessita di una lettura evolutiva che tenga conto dei mutamenti intervenuti che hanno reso evidente il considerevole ruolo dei trattati internazionali in riferimento alla sicurezza, con l’istituzione di organizzazioni abilitate ad assumere determinazioni impegnative per l’Italia tramite i loro organi di governo<sup>45</sup>.

In tema di sicurezza nei rapporti internazionali i costituenti avevano assunto un duplice indirizzo: divieto della guerra, salvo quella di legittima difesa, ed inserimento dell’Italia nel quadro di organizzazioni internazionali di sicurezza collettiva. Dunque, va data una lettura bilanciata della prima e della seconda parte dell’art. 11 Cost.: entrambe le previsioni hanno il rango di principio fondamentale e le valutazioni circa l’ammissibilità degli interventi armati devono rispettare tale lettura.

È pertanto lecito porsi il problema dell’eventuale contrasto tra lo stesso art. 11 Cost., prima parte, e le decisioni di organismi internazionali o di Stati alleati accettate dall’Italia che non risultassero in linea con le esigenze di difesa e con le finalità previste dalla Carta delle Nazioni Unite oltre che con i valori tutelati dalla Costituzione e in particolare con il principio del ripudio della guerra<sup>46</sup>.

Per comprendere meglio come la Costituzione venga a porsi di fronte alla guerra russo-ucraina è necessario richiamare anche gli argomenti di diritto internazionale: è emerso con chiarezza come l’attacco russo abbia

---

<sup>42</sup> Cfr., M. Benvenuti, *cit.*, 38.

<sup>43</sup> L’art. 11 Cost. rifiuta la partecipazione dell’Italia alle cd. guerre di aggressione, tuttavia, non ha impedito diverse forme di intervento armato all’estero. L’articolo 78 Cost. contempla modalità procedurali dirette a deliberare e dichiarare la volontà dello stato intesa a introdurre lo stato di guerra internazionale, ma si tratta di clausola priva di attualità rimanendo valido il principio della necessaria compresenza degli organi di indirizzo (Parlamento e Governo) e di garanzia (Capo dello Stato) nella assunzione delle decisioni riguardanti la sicurezza internazionale dello stato ivi compreso il ricorso all’impiego della forza armata. Cfr., G. de Vergottini, *op. ult. cit.*, 73.

<sup>44</sup> *Ivi.*

<sup>45</sup> *Ibidem*, 74.

<sup>46</sup> Cfr., G. de Vergottini, *op. ult. cit.*, 75.

comportato la violazione del diritto internazionale consuetudinario in tema di uso della forza e di legittima difesa. In particolare, risulta evidente la violazione dell'art. 2 par. 4, della Carta delle Nazioni Unite che considera illeciti la minaccia e l'uso della forza armata «contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite».

L'art. 51 della Carta dell'ONU garantisce la difesa individuale e collettiva come diritto naturale di ogni Stato a resistere ad una aggressione<sup>47</sup>; ciò porta a considerare come il valore della libertà del popolo e del suo diritto ad autodeterminarsi implichi il divieto di aggredirlo e, conseguentemente, il dovere di difenderlo<sup>48</sup>; su questo piano è possibile evidenziare una totale armonia fra la disciplina costituzionale e la Carta dell'ONU<sup>49</sup>.

A parte i vincoli derivanti dalla partecipazione ad organizzazioni quali la NATO, bisogna tener conto anche di quanto previsto dal Trattato sull'Unione europea<sup>50</sup> (TUE) con riferimento alle missioni che possono essere deliberate dagli organi comunitari e che possono coinvolgere l'Italia<sup>51</sup>.

In relazione alla cd. "guerra di sostegno"<sup>52</sup> - e cioè all'azione bellica di uno Stato terzo che interviene non solo dopo l'azione aggressiva del primo Stato, ma anche dopo la reazione difensiva del secondo - l'Italia condanna ed è contraria alle guerre iniziate da qualunque Stato offensive della «libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali»<sup>53</sup>. Dunque, il sostegno ad una guerra di reazione intrapresa da un altro Stato a difesa della sua libertà sarebbe in armonia con il principio

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, 73.

<sup>48</sup> G. Marazzita, *Guerra vietata, legittima e necessaria*, in *Federalism.it*, n. 22/ 2022, 92.

<sup>49</sup> Rimane fermo il rifiuto categorico della violenza armata contro altri stati sia a fini aggressivi che per la soluzione di controversie internazionali, fatta eccezione per i casi di difesa legittima e di esecuzione deliberati degli organi delle Nazioni Unite. Si v. M. Iovane, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2022, 6 ss.

<sup>50</sup> Artt. 42 e ss., inseriti nella Sezione seconda circa le disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune.

<sup>51</sup> La prima parte dell'articolo 11 statuisce in termini perentori il ripudio della guerra. Si tratta di determinazione non così originale come a volte si afferma, in quanto comune alle costituzioni degli stati debellati al termine del secondo conflitto mondiale, come indicano l'art. 9 della costituzione giapponese del 1946 e l'art. 26 del *Grundgesetz* tedesco del 1949, precetti che appaiono ben più categorici e incisivi nell'imporre il divieto alle politiche bellicistiche e che con varie formule sono reiterati nella generalità dei testi costituzionali, anche recenti, recependo i principi codificati nella Carta delle Nazioni Unite. Sulla base di questa statuizione da diverse parti si è sostenuto che non solo la partecipazione a guerre che non siano strettamente difensive ma anche la partecipazione a conflitti di minore intensità che guerre non sono, in specie in occasione della spedizione all'estero di corpi armati in virtù del rispetto di obblighi internazionali, si potrebbero porre in contrasto con il ripudio dell'articolo 11.

<sup>52</sup> Per quanto riguarda il sostegno alla guerra difensiva altrui che non comporta l'entrata in guerra del nostro paese, sul piano sostanziale è ammesso nelle sue diverse forme (dalle misure economiche fino all'invio di armi) mentre sul piano procedurale non consente l'attivazione dello stato d'eccezione dell'art. 78 della Costituzione ma rientra nelle ordinarie competenze e in quelle straordinarie dell'art. 77 Cost. Cfr., G. Marazzita, *cit.*, 93.

<sup>53</sup> Così, G. Marazzita, *cit.*, 93

espresso in Costituzione poiché l'ordinamento non esclude la legittimità della guerra per difendere la propria libertà e/o quella di altri popoli e, in generale, quando sia richiesta per dare attuazione agli obblighi derivanti la partecipazione a organizzazioni internazionali finalizzate a realizzare un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni<sup>54</sup>. L'art. 11, co. 2, Cost., infatti, attraverso il rinvio al diritto internazionale, ha posto le basi per le limitazioni di sovranità «necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» e, più in particolare, la Carta dell'ONU consente non solo la legittima difesa dello Stato aggredito (cd. autotutela individuale), ma anche il sostegno militare a difesa di un altro paese oggetto di una guerra di aggressione (cd. autotutela collettiva)<sup>55</sup>.

Il diritto di autotutela individuale o collettiva, secondo lo stesso art. 51 della Carta dell'ONU, permane «fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale».

Nel conflitto russo-ucraino, tali “misure necessarie” non sono state adottate, né appare verosimile che lo siano a causa del fatto che la Russia, in quanto membro permanente del Consiglio di sicurezza, ha diritto di veto sulle relative risoluzioni<sup>56</sup>. E, in riferimento all'obbligo per l'Italia di agire a difesa di uno Stato alleato o di un membro dell'Unione che sia vittima di un attacco bellico, a norma dei Trattati NATO e TUE, va evidenziato che tale obbligo, così come il “permesso”, cessa quando il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza, giacché da tale momento tutti gli Stati aderenti all'ONU dovranno interrompere ogni azione autonoma e adeguarsi alle decisioni sovranazionali.

Falliti i tentativi di una attivazione dei poteri del Consiglio di sicurezza dell'ONU<sup>57</sup>, la disciplina internazionale autorizza l'uso legittimo della forza da parte dello Stato che ha subito l'aggressione (in funzione della cd. autotutela individuale) e da parte degli Stati diversi da quello direttamente attaccato (in funzione della cd. autotutela collettiva) nel rispetto dei criteri

---

<sup>54</sup> M. Cavino, M. Malvicini, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2023, 135. Cfr., S. Sicardi, *I mille volti della guerra, la Costituzione e il diritto internazionale*, in M. Dogliani, S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno internazionale*, Torino, 1999, 98 ss.

<sup>55</sup> G. Marazzita, *cit.*, 93.

<sup>56</sup> *Ibidem*, 95.

<sup>57</sup> In concreto il 25 febbraio 2022 una bozza di risoluzione proposta dagli Stati Uniti e dall'Albania, è stata respinta a causa del voto contrario della Russia nonostante 11 voti favorevoli (Francia, Regno Unito, U.S.A., Kenya, Irlanda, Messico, Norvegia, Albania, Brasile, Gabon e Ghana) e 3 astensioni (Cina, India ed Emirati Arabi Uniti). Nella proposta si prevedeva che il Consiglio di sicurezza «riafferma l'impegno per la sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti; Condanna con la massima fermezza l'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina in violazione dell'articolo 2, paragrafo 4 della Carta delle Nazioni Unite; Decide che la Federazione Russa cesserà immediatamente l'uso della forza contro l'Ucraina e si asterrà da qualsiasi ulteriore minaccia illegale o uso della forza contro qualsiasi Stato membro delle Nazioni Unite; Decide che la Federazione Russa ritirerà immediatamente, completamente e incondizionatamente le proprie forze militari dal territorio dell'Ucraina entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti».

di necessità e proporzionalità<sup>58</sup>.

Può, dunque, sostenersi che il supporto (militare ed economico) fornito dall'Italia all'Ucraina è in armonia con la condanna della «guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» ed è espressamente autorizzato dal diritto internazionale che incarna l'«ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Il supporto fornito dall'Italia all'Ucraina è dunque lecito poiché rientra nelle misure inquadabili all'interno dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite<sup>59</sup>.

## 5. La debolezza delle assemblee legislative: linee di comparazione con il sistema statunitense

In una prospettiva comparata, fermo il quadro internazionale di principio, il potere formale della solenne dichiarazione dello *status belli* è quasi sempre attribuito, al Capo dello Stato, Presidente o Re, a seconda della scelta repubblicana o monarchica<sup>60</sup>.

Negli ordinamenti a forma di governo parlamentare (es. Italia, Regno Unito, Spagna), il potere di indizione dello stato di guerra lasciato al Capo dello Stato va letto in senso “neutro”, in quanto è riconducibile al ruolo di rappresentanza, in senso lato, della Nazione; in questi casi, dunque, la competenza della dichiarazione dello stato di guerra è assegnata all'organo che rappresenta l'unità nazionale, a prescindere dalla titolarità in senso stretto dell'indirizzo politico, che può ben essere imputata ad un distinto organo.

In altri ordinamenti, specificamente in quelli a forma di governo presidenziale, la funzione rappresentativa del Capo dello Stato viene rafforzata dal ruolo più propriamente decisionale, particolarmente evidente nell'ambito della politica estera.

Emblematica è l'esperienza statunitense, dove, nonostante l'affermazione posta dell'art. 1, sez. 8, cl. 11 della Costituzione, secondo cui spetta al Congresso il potere di dichiarare la guerra, i Presidenti hanno spesso fatto leva sulla *Commander in Chief Clause* (art. 2, sez. 2, cl. 1, Cost.), ovvero sul loro ruolo di comandante in capo delle forze armate, per arrogarsi il potere di muovere guerra<sup>61</sup>.

Come è noto, l'architettura istituzionale delineata dalla Costituzione

---

<sup>58</sup> G. Marazzita, *cit.*, 95.

<sup>59</sup> E. Cannizzaro, *La guerra ingiusta. Il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, in G. Azzariti (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, *cit.*, 15 ss.

<sup>60</sup> Cfr., A. Vedaschi, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2022, 47 ss; ID., *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007.

<sup>61</sup> Successivamente, nel 1973 per arginare l'attivismo presidenziale, durante la guerra del Vietnam, a seguito dell'ordine del Presidente Nixon di bombardare la Cambogia senza informare il Congresso, venne approvata la *War Powers Resolution*, votata dalla maggioranza qualificata dei due terzi dei membri di ciascuna Camera, necessari per superare il veto presidenziale, allo scopo di verificare il potere del presidente di impegnare gli Stati Uniti in un conflitto armato senza il consenso del Congresso. Così, A. Vedaschi, *Guerra e Costituzioni*, *cit.*, 53.

degli Stati Uniti d'America è orientata al bilanciamento tra il potere del Presidente di direzione delle operazioni militari in qualità di comandante in capo delle forze armate e il potere di dichiarare la guerra, formalmente attribuito al Congresso. Tuttavia, le vicende militari che hanno coinvolto gli Stati Uniti ne hanno messo in evidenza la divergenza<sup>62</sup>. In tal senso appare utile richiamare la missione militare in Siria e, più in particolare, la contestazione mossa al Presidente Obama di avere violato la Costituzione e la *War Powers Resolution* nell'aver escluso il Congresso<sup>63</sup>. L'allora Presidente Obama, chiamato in giudizio<sup>64</sup> per giustificare le proprie decisioni in campo militare, ha avanzato un argomento meramente procedurale riferendosi alla mancanza di *standing* del ricorrente.

Può, dunque, sostenersi che a seconda della forma di governo presente nei vari ordinamenti, si rileva un diverso livello di coinvolgimento delle assemblee legislative nel processo decisionale<sup>65</sup>.

Ed anche il breve esame comparato tra l'ordinamento italiano e quello statunitense, nonostante le sostanziali – ed indubbe – differenze, conferma l'esistenza del *file rouge* rappresentato dalla debolezza che vivono le Assemblee legislative (Parlamento e Congresso) anche nelle vicende di guerra.

Cristina Equizi  
Dip.to di Scienze umane  
Università degli Studi dell'Aquila  
[cristina.equizi@univaq.it](mailto:cristina.equizi@univaq.it)

---

<sup>62</sup> Si pensi, oltre alla guerra in Vietnam ma anche alla prima guerra del Golfo.

<sup>63</sup> A. Vidaschi, *Guerra e Costituzioni*, cit., 61.

<sup>64</sup> *Smith v. Obama*, deciso dalla Corte distrettuale per il distretto di Columbia.

<sup>65</sup> Occorre a tal riguardo richiamare anche come le missioni armate all'estero risulterebbero implicitamente autorizzate dalla approvazione della legge di bilancio e dai relativi capitoli di spesa dedicati a specifiche missioni militari. Nello specifico, tale argomento è stato speso spesso dal Presidente Obama negli Stati Uniti, così come in Francia per superare l'obiezione della mancanza di una verifica parlamentare successiva a quella richiesta per le missioni militari che si protraggono oltre i quattro mesi.

