



Corso di laurea: Giurisprudenza

Cattedra: Diritto costituzionale 2

**IL CONFLITTO RUSSO-UCRAINO E L'ORDINAMENTO  
COSTITUZIONALE ITALIANO**

CHIAR.MO Prof. Raffaele Bifulco

---

RELATORE

CHIAR.MO Prof. Giovanni Piccirilli

---

CORRELATORE

Roberta Paladino Matr.171173

---

CANDIDATA

**Anno Accademico 2023/2024**

Introduzione	4
--------------	---

## **CAPITOLO I**

### **L'INTERPRETAZIONE DELL'ARTICOLO 11 DELLA COSTITUZIONE**

1. I lavori dell'Assemblea costituente.....	8
1.1 Il contesto politico-istituzionale.....	8
1.2 Il ripudio della guerra nella proposta dell'On. Dossetti.....	11
1.3 Il confronto tra i costituenti sulla rinuncia alla sovranità e sulla tutela della pace .....	12
1.4 La prosecuzione del dibattito .....	15
2. L'approvazione definitiva dell'art. 11 Cost. ....	17
2.1 I profili generali .....	17
2.2 Il primo periodo: interpretazione dell'articolo in seno alle fonti sovranazionali e internazionali.....	19
2.3 [...segue] analisi del secondo periodo: l'integrazione tra l'art. 11 Cost. e il diritto unionale.....	26
2.4 [...segue] analisi del terzo periodo: il ruolo delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e delle decisioni della North Atlantic Organization (NATO)....	30
3. L'art. 11 Cost. e l'adesione alla guerra .....	35
3.1 Il rapporto tra art. 11 Cost. e art. 78 Cost. ....	35
3.2 Art. 87 Cost.: la dichiarazione dello "Stato di guerra" .....	37
3.3 Le funzioni del Consiglio Supremo di Difesa.....	39

## **CAPITOLO II**

### **L'IMPEGNO ITALIANO NELLE MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO: LA LEGGE N. 145 DEL 2016**

1. La lunga assenza di uno strumento di regolazione delle missioni militari; .....	43
1.1 Il ricorso all'inadeguato "decreto missione".....	43
1.2 La "missione militare" nel Codice dell'ordinamento militare.....	46
2. Il dibattito parlamentare sulla legge quadro "Missioni internazionali" .....	48
2.1 L'approdo alla L. 145 del 2016.....	48
2.2 L' esclusione dall'ambito riservato agli artt. 78 e 87 Cost. ....	49
2.3 Il procedimento per l'avvio della missione e il relativo finanziamento.....	54
2.4 Il mantenimento dell'art. 9 del Codice penale militare di guerra .....	57
3. Profili generali della L. 145/2016 .....	58
3.1 La disciplina sul procedimento .....	58

3.2 Le disposizioni sul personale .....	64
3.3 Le disposizioni penali .....	66
4. L'applicazione della L. 145/2016 .....	72
4.1 Dal 2016 al 2019 .....	72
4.2 Dal 2019 al 2022 .....	74
4.3 Le proposte di modifica della legge.....	78

### **CAPITOLO III**

#### **GLI AIUTI MILITARI PER LA DIFESA DELL'UCRAINA**

1. Il contesto geopolitico nell'area Ucraina .....	85
2. Le deroghe alla legge 145/2016 nel decreto-legge n. 14 del 2022 .....	92
2.1 Avvio e prosecuzione della missione di assistenza militare in Ucraina .....	92
2.1.1 La gestione dell'emergenza dopo l'aggressione subita dall'Ucraina .....	92
2.1.2 Il decreto-legge n. 14/2022 .....	97
2.2 La cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti a titolo gratuito.....	102
3. Le problematiche costituzionali.....	114
3.1 La funzione di controllo parlamentare.....	114
3.2 Il ruolo del COPASIR e delle Commissioni affari esteri e difesa .....	118
Conclusioni .....	128
Bibliografia .....	132

## Introduzione

Nel recente contesto internazionale, l'intensificazione del conflitto russo-ucraino rappresenta una delle più gravi crisi geopolitiche del ventunesimo secolo, avendo sollevato questioni complesse riguardo alla sicurezza europea e all'ordine internazionale stabilito nel dopoguerra. L'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa nel 2022 ha innescato una serie di risposte internazionali, tra cui sanzioni economiche e un significativo supporto militare e umanitario a Kiev, mostrando come le dinamiche globali possano rapidamente influenzare le politiche nazionali.

Il coinvolgimento dell'Italia in questo contesto, sia attraverso il sostegno diretto all'Ucraina che partecipando a missioni internazionali sotto l'egida delle Nazioni Unite o al fianco della Nato, pone interrogativi rilevanti su come le disposizioni costituzionali italiane vengano interpretate e applicate in scenari di conflitto armato non convenzionale. La crisi ha evidenziato la necessità di una riflessione critica sulla compatibilità tra le missioni e i principi costituzionali di pace, non aggressione e risoluzione pacifica delle controversie.

Prima di analizzare la vicenda in corso si renderà necessario approfondire la forma evolutiva che le missioni hanno evidenziato nel tempo: partendo da semplici atti di intervento umanitario, quali l'invio di osservatori internazionali, si è, infatti, progrediti verso operazioni più strutturate di mantenimento della pace (*peacekeeping*), gestione e prevenzione dei conflitti (*peacemaking*), ricostruzione post-conflitto (*peacebuilding*), fino a giungere a missioni volte all'imposizione della pace (*peace enforcement*).

Per quanto riguarda la durata di tali operazioni, queste variano notevolmente: alcune si sono concluse in pochi mesi, mentre altre hanno assunto una durata tale da sembrare quasi permanenti. Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale ad oggi, l'Italia ha partecipato a più di un centinaio di missioni militari al di fuori dei propri confini nazionali. Il dispiegamento di forze militari italiane all'estero, sia per operazioni di mantenimento della pace (*peacekeeping*) sia per missioni di imposizione della pace

(*peace enforcing*), non rientra nell'ambito applicativo degli articoli 78 e 87 della Costituzione. Tali articoli sono stati originariamente formulati per regolare situazioni di impiego massiccio della forza, tipicamente identificate con la guerra. Tuttavia, nella prassi moderna, il concetto di guerra è stato gradualmente sostituito dalla nozione più ampia di "conflitto armato", rendendo tali disposizioni costituzionali meno pertinenti per la regolamentazione delle missioni internazionali.

Di conseguenza, la regolamentazione di tali operazioni si colloca tra le disposizioni dell'articolo 11 della Costituzione, che esclude l'aggressione come forma legittima di intervento, e le normative del diritto internazionale che autorizzano l'uso della forza: la legittima difesa, sia individuale che collettiva, e le operazioni militari condotte con l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o con il consenso dello stato ospitante.

Il conflitto tra Russia e Ucraina offre l'opportunità di approfondire tali problematiche. Il primo capitolo proporrà una disamina dell'interpretazione relativa all'articolo 11 della Costituzione, dedicando particolare attenzione alle disposizioni normative e ai dibattiti storici che hanno definito la posizione dell'Italia rispetto allo "Stato di guerra". La norma costituzionale, che esprime "il ripudio dell'Italia verso la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali", rappresenta il fulcro da cui origina la corretta interpretazione delle politiche di difesa e di intervento internazionale del Paese.

L'analisi si articolerà inizialmente attraverso l'esame dei lavori dell'Assemblea costituente, considerando il contesto politico-istituzionale dell'epoca e il contributo di figure chiave come l'Onorevole Dossetti. L'attenzione si focalizzerà sulle discussioni relative al ripudio della guerra, alla rinuncia alla sovranità in favore di un sistema internazionale pacifico e alle successive fasi del dibattito, che hanno portato alla formulazione finale dell'articolo.

Successivamente, il capitolo approfondirà l'approvazione definitiva dell'articolo 11, analizzando il suo valore sia prescrittivo che autorizzativo. Particolare considerazione verrà data all'analisi dei diversi periodi del testo costituzionale, esaminando

l'integrazione con il diritto europeo, quello internazionale e le implicazioni delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e delle decisioni della Nato. Infine, si indagherà il rapporto tra l'articolo 11 e altre disposizioni costituzionali rilevanti, come l'articolo 78, che regola la dichiarazione dello stato di guerra, e l'articolo 87, che attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di dichiararla. Verrà anche esaminato il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa, come previsto dal Codice dell'ordinamento militare. Successivamente, il secondo capitolo sarà dedicato all'analisi dell'impegno italiano nelle missioni militari all'estero, con particolare riferimento alla legge n. 145 del 2016, una normativa quadro che ha segnato un significativo cambiamento nella gestione e regolamentazione delle operazioni militari fuori dai confini nazionali.

Il capitolo si aprirà esaminando il contesto storico che ha preceduto l'adozione della legge, evidenziando la lunga assenza di uno strumento normativo adeguato per la regolamentazione di tali missioni. Si discuterà l'uso del "decreto missione", ritenuto inadeguato per la sua natura temporanea e limitata, e si analizzerà il concetto della "missione militare" come definita nel Codice dell'ordinamento militare, delineando come queste disposizioni si siano integrate nel panorama legislativo preesistente.

Seguirà un'analisi del dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione della legge n. 145 del 2016. Verrà anche descritto il procedimento per l'avvio delle missioni e il relativo finanziamento, nonché il mantenimento dell'articolo 9 del Codice penale militare di guerra.

La parte successiva del capitolo verranno specificate le caratteristiche specifiche della legge n. 145/2016, esaminando la disciplina del procedimento, le norme relative al personale coinvolto e le disposizioni penali applicabili.

Infine, il capitolo si concluderà con un'analisi dell'applicazione della legge dal momento della sua entrata in vigore fino ad oggi suddividendo il periodo in due fasi: 2016-2019 e 2019-2022. In questa parte del lavoro si approfondiranno gli aspetti attuativi della legge verificando le modalità consentite per fornire risposta alle esigenze delle missioni italiane all'estero e alle sfide poste dal contesto internazionale in continua evoluzione. Il terzo capitolo della tesi, infine, analizzerà le problematiche

relative agli aiuti militari forniti dall'Italia all'Ucraina. Si delinea il contesto geopolitico nell'area dell'Ucraina, identificando i principali fattori che hanno influenzato la decisione italiana di fornire assistenza militare.

Successivamente, il capitolo esaminerà le previsioni relative al decreto-legge n. 14 del 2022 convertito in legge n. 28 del 2022. Si approfondirà l'avvio e la prosecuzione della missione di assistenza militare, partendo dalla reazione iniziale all'aggressione subita dall'Ucraina e analizzando la struttura e il contenuto del decreto-legge. Particolare attenzione sarà dedicata alla cessione a titolo gratuito di mezzi, materiali ed equipaggiamenti e ai profili riguardanti la secretazione degli stessi.

Il capitolo si concluderà soffermandosi sulla funzione di controllo esercitata dal Parlamento, considerando il ruolo svolto dal Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) e delle Commissioni affari esteri e di difesa.

# CAPITOLO I

## L'INTERPRETAZIONE DELL'ARTICOLO 11 DELLA COSTITUZIONE

**Sommario:** 1. I lavori dell'Assemblea costituente - 1.1 Il contesto politico-istituzionale - 1.2 Il ripudio della guerra nella proposta dell'On. Dossetti - 1.3 Il confronto tra i costituenti sulla rinuncia alla sovranità e sulla tutela della pace - 1.4 La prosecuzione del dibattito - 2. L'approvazione definitiva dell'art. 11 Cost. - 2.1 I profili generali - 2.2 Il primo periodo: interpretazione dell'articolo in seno alle fonti sovranazionali e internazionali - 2.3 [...segue] analisi del secondo periodo: l'integrazione tra l'art. 11 Cost. e il diritto unionale - 2.4 [...segue] analisi del terzo periodo: il ruolo delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e delle decisioni della North Atlantic Organization (NATO) - 3. L'art. 11 Cost e l'adesione alla guerra - 3.1 Il rapporto tra art. 11 Cost. e art. 78 Cost. - 3.2 Art. 87 Cost.: la dichiarazione dello "Stato di guerra" - 3.3 Le funzioni del Consiglio Supremo di Difesa nel Codice dell'ordinamento militare.

### 1. I lavori dell'Assemblea costituente

#### 1.1 Il contesto politico-istituzionale

Il dibattito in sede di Assemblea costituente relativamente a quello che poi sarebbe diventato l'art. 11 Cost. non può essere analizzato in maniera isolata, ossia senza tenere conto del contesto politico e istituzionale nel quale esso maturò. In particolare, l'ampio consenso ottenuto dall'articolo 11 della Costituzione non deve sorprendere, data la condivisione di un principio antibellicista e internazionalista tra i membri della costituente, appartenenti a diverse tradizioni culturali<sup>1</sup>. Questo principio era comune sia nel cattolicesimo universale, che promuoveva l'unione tra i popoli basata su solide basi etiche, sia nell'ideologia internazionalista di comunisti e socialisti. Questi ultimi erano particolarmente inclini a collaborare politicamente con le grandi potenze democratiche, ivi compresa l'Unione Sovietica. Questo orientamento trovava eco anche nei partiti minori, come il partito repubblicano e il partito d'azione, che erano guidati da un ideale federalista. Secondo quanto sostenuto da autorevole dottrina<sup>2</sup>, solo

---

<sup>1</sup> L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, n. 1, p. 3.

<sup>2</sup> A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 566.



due deputati, Russo-Perez e Nitti, si opposero a questo articolo durante i dibattiti dell'Assemblea, ma non per questioni di principio. I loro dubbi riguardavano principalmente la difficoltà di distinguere tra guerre giuste e ingiuste e l'idea che fosse inappropriato inserire una tale affermazione nella Costituzione di un Paese all'epoca sottomesso e disarmato, come l'Italia di allora.

Inoltre, i membri dell'Assemblea costituente provenivano da partiti politici che avevano operato nella clandestinità durante la guerra e avevano già iniziato a sviluppare le fondamenta di un nuovo ordinamento giuridico. Questi principi erano stati diffusi attraverso riunioni segrete o pubblicati su giornali clandestini, espressione un'armonia di visioni che si manifestava chiaramente nelle discussioni sull'articolo 11<sup>3</sup>.

Il contesto politico-istituzionale era chiaramente dominato da un diffuso e vivace «sentimento di condanna del fenomeno bellico non giustificato da un intento meramente difensivo»<sup>4</sup>. L'obiettivo era quello di mettersi alle spalle gli orrori della guerra, ragion per cui era indispensabile “gridare” a chiare lettere il ripudio di qualunque conflitto bellico frutto di un intento aggressivo e soprattutto teso ad affermare una supremazia politica che, con particolare riferimento all'Italia, aveva portato il Paese ad un processo autodistruttivo oltre che ad una umiliante sconfitta<sup>5</sup>.

Si trattava, invero, di un sentimento condiviso e diffuso anche a livello internazionale, come dimostrato dai principi internazionali elaborati e contenuti nell'ambito dello Statuto delle Nazioni Unite del 1945: l'art. 2.3 stabiliva in particolare che «i Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo»<sup>6</sup>.

Alla luce di quanto detto sinora, è evidente il motivo per cui l'opinione della quasi totalità dei costituenti, del tutto favorevole al ripudio della guerra, si basava su due

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 568.

<sup>4</sup> M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I, p. 265.

<sup>5</sup> Si veda l'intervento di Togliatti nella seduta del 3 dicembre 1946, I Sottocommissione, consultabile al link <https://www.nascitacostituzione.it/01principi/001/index.htm?art001-008.htm&2>.

<sup>6</sup> Si vedano anche l'art. 2.4: «i Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite»; nonché l'art. 12.

motivi principali: esigenza di esprimere in maniera solenne la riprovazione della guerra fascista e impegno, per il futuro, a non ripercorrere la stessa strada, riprendendo un principio che nel frattempo era già stato adottato da altri Stati nelle loro costituzioni<sup>7</sup>.

La rinuncia alla guerra, dunque, è stata fortemente influenzata dal desiderio globale di pace che ha permeato popoli e continenti a partire dal 1941. Questo anelito si è concretizzato nella Carta Atlantica, un documento redatto dalle potenze alleate che delineava una visione per un futuro mondiale libero da conflitti. La Carta Atlantica fu firmata dal Presidente degli Stati Uniti, Franklin D. Roosevelt, e dal Primo Ministro britannico, Winston Churchill, nell'agosto del 1941, a bordo di una nave da battaglia nell'Oceano Atlantico.

I principi fondamentali enunciati in questo documento avevano ad oggetto la pace, l'autodeterminazione dei popoli, il rifiuto dell'uso della forza e l'istituzione di un sistema generale di sicurezza. Questi obiettivi erano supportati da valori di democrazia e libertà, ivi compresa la libertà dalla paura e dal bisogno<sup>8</sup>, riconoscendo che la pace duratura richiede condizioni di vita stabili e giuste. Questi principi furono così influenti che i membri dell'Assemblea costituente italiana si riferirono esplicitamente alla Carta Atlantica quando redassero la Costituzione<sup>9</sup>. In definitiva, l'articolo 11 della Costituzione italiana non solo rispecchia valori globalmente condivisi, ma spinge anche a considerare una prospettiva oltre i confini nazionali, superando le peculiarità storiche italiane, ivi compresa la lotta antifascista vista come fenomeno puramente locale. La Costituzione, profondamente legata alla Resistenza italiana, si inserisce in un contesto più ampio di opposizione al fascismo, una lotta sostenuta da vari popoli e nazioni per anni.

La devastazione della guerra aveva lasciato ovunque distruzione, morte e miseria, generando un forte rifiuto del conflitto e alimentando il desiderio di un mondo pacifico.

---

<sup>7</sup> A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 566. In particolare, è l'onorevole Cevolotto, seduta del 3 dicembre 1946, I Sottocommissione, a esprimere questa posizione.

<sup>8</sup> L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., p. 4.

<sup>9</sup> Si veda, in particolare, l'intervento dell'on. Damiani nella seduta dell'8 marzo 1947 presso la I Sottocommissione, consultabile al link <https://www.nascitacostituzione.it/01principi/001/index.htm?art001-008.htm&2>.

Questa aspirazione era universalmente sentita: le persone desideravano un futuro diverso e migliore, un ideale che trovava espressione nella proclamazione delle quattro libertà del Presidente Roosevelt, ossia la libertà di espressione, la libertà religiosa, la libertà dal bisogno e dalla miseria, nonché la libertà dalla paura<sup>10</sup>.

## 1.2 Il ripudio della guerra nella proposta dell'On. Dossetti

L'on. Dossetti fu uno dei più tenaci sostenitori della necessità di sottolineare a in maniera forte il ripudio della guerra. Nel Testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione si legge, infatti, all'art. 4, che «l'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad una organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli»<sup>11</sup>.

Questa proposta era stata avanzata da Dossetti sulla scorta del costituzionalismo francese, in particolare il Titolo VI della Carta Costituzionale del 1791 e il Preambolo della Costituzione del 1946: l'obiettivo era quello di proclamare la rinuncia dello Stato alla guerra come strumento di conquista e aggressione nei confronti della libertà di altri popoli<sup>12</sup>.

Tuttavia, questa proposta di Dossetti fu giudicata infelice, soprattutto sotto il profilo lessicale. Nella seduta del 13 marzo 1947, Crispo sottolineò come la formulazione

---

<sup>10</sup> L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., p. 4. L'autrice continua osservando che «in questo scenario di estesa condivisione va collocato dunque l'art. 11, cui si aggiungeva, per i nostri Costituenti, l'intento antagonista rispetto al bellicismo proclamato e praticato dal regime fascista e la ferma intenzione di impedire il ripetersi di simili catastrofici eventi. Un profondo e radicale capovolgimento rispetto alle concezioni del passato consacrate da secoli di storia; un capovolgimento, in particolare, rispetto alla nostra storia nazionale e a fatti appena trascorsi, un deciso ripudio delle ideologie del fascismo fondato sulla violenza e sull'esaltazione della forza».

<sup>11</sup> Questo è il commento relativamente al suddetto articolo presente nella relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini che accompagna il Progetto di Costituzione: «rinnegando recisamente la sciagurata parentesi fascista l'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli. Stato indipendente e libero, l'Italia non consente, in linea di principio, altre limitazioni alla sua sovranità, ma si dichiara pronta, in condizioni di reciprocità e di eguaglianza, a quelle necessarie per organizzare la solidarietà e la giusta pace fra i popoli»: il testo è consultabile al seguente link: <https://www.nascitacostituzione.it/01principi/011/index.htm?art011-013.htm&2> (ultima consultazione il 25 giugno 2024).

<sup>12</sup> M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 265.

dell'articolo 4 non catturasse adeguatamente lo sdegno verso una guerra di conquista o di offesa alla libertà altrui, elementi contrari allo spirito democratico<sup>13</sup>. Ancora, Crispo ricordò che la frase usata era stata prelevata dal Patto di Parigi del 1928 “Briand-Kellogg” e inserita precedentemente nella Costituzione spagnola del 1931.

Egli sostenne che fosse preferibile adottare un'impostazione simile a quella della Costituzione francese, che dichiarava esplicitamente il rifiuto di guerre di conquista, riflettendo un impegno morale più marcato. Crispo continuò, criticando l'uso del termine "rinuncia", che implicava l'esistenza di un diritto o di una facoltà di guerra da parte dello Stato, cosa inaccettabile per uno Stato democratico. Aggiunse che l'articolo 4 era incompleto in quanto lo Stato poteva opprimere la libertà di un popolo anche senza intraprendere una guerra, ad esempio attraverso un protettorato o l'amministrazione di una colonia. Queste preoccupazioni erano anche rispecchiate nel preambolo della Costituzione francese. Di conseguenza, propose una nuova formulazione per l'articolo 4: «L'Italia non intraprenderà alcuna guerra di conquista né userà mai violenza alla libertà di alcun popolo».

Alla luce di queste critiche<sup>14</sup>, alla fine in Commissione prevalse una diversa versione, in quanto l'espressione “guerra di conquista” e il verbo “rinunziare” furono giudicati inopportuni. Del resto, la stessa idea di una guerra di conquista, per uno Stato che era appena uscito umiliato dalla Seconda guerra mondiale e che ora stava ancora sopportandone le conseguenze, era quantomeno grottesca ed esagerata.

### **1.3 Il confronto tra i costituenti sulla rinuncia alla sovranità e sulla tutela della pace**

Fin dalla loro prima riunione del 3 dicembre 1946, i membri dell'Assemblea costituente hanno sottolineato l'importanza di inserire nella Costituzione, subito dopo il rifiuto della guerra, il principio di autolimitazione della sovranità. Questo concetto

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 266.

<sup>14</sup> Si veda anche la critica formulata dall'onorevole Nitti nella seduta del 18 marzo 1947, consultabile al link <https://www.nascitacostituzione.it/01principi/001/index.htm?art001-008.htm&2>.

era già presente nella proposta iniziale dell'onorevole Dossetti, che prevedeva che lo Stato accettasse, in base a condizioni di reciprocità, le limitazioni di sovranità necessarie per perseguire la pace. L'onorevole Corsanego ricordò come molte delle distruzioni recenti fossero state causate dall'insistenza degli Stati di mantenere una sovranità assoluta e illimitata. Sottolineò che, per raggiungere una pace duratura, le nazioni dovevano sottomettersi a norme internazionali che potessero realmente fungere da ostacolo ad intenti aggressivi.

Secondo questa impostazione, la Costituzione era considerata come uno strumento moderno capace di porsi in contrasto con i precedenti atteggiamenti di superbia e nazionalismo, porgendo una mano agli altri popoli, accettando limitazioni nell'interesse della pace internazionale e riconoscendo un'autorità superiore per risolvere le dispute. Queste idee erano espressione di una comprensione chiara e decisa su come costruire un nuovo sistema politico, dove la limitazione della sovranità, il superamento dell'isolazionismo e la solidarietà internazionale erano visti come elementi essenziali per la pace e il rifiuto della guerra<sup>15</sup>.

L'interesse per la questione della sovranità non era un tema emergente ma un *leitmotiv* nel dibattito di molti pensatori anche al di fuori dell'Assemblea costituente e prima dell'inizio dei suoi lavori. Già nel *Manifesto di Ventotene*, la sovranità statale assoluta era stata identificata come la principale causa di conflitti e il maggiore ostacolo alla pace<sup>16</sup>. Questa idea si allineava al concetto federalista di Luigi Einaudi, che proponeva la cessione di una parte della sovranità nazionale a un'entità sovranazionale, gli Stati Uniti d'Europa, come strumento essenziale per promuovere la pace in un continente continuamente segnato dalle guerre. Nel dibattito costituzionale, il tema della sovranità è stato al centro delle discussioni. Nonostante l'onorevole Caristia ritenesse

---

<sup>15</sup> Si tratta di un approccio che è stato ribadito più di recente anche da G. AMATO, *Poteri e sovranità nel mondo globale*, Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Costituzionalismo e globalizzazione*, Salerno 23-24 novembre 2012, consultabile al seguente link: [https://www.corteappello.milano.it/documentazione/D\\_1260.pdf](https://www.corteappello.milano.it/documentazione/D_1260.pdf) (ultima consultazione il 25 giugno 2024).

<sup>16</sup> Per un'analisi della genesi del pensiero federalista e del Manifesto di Ventotene si rimanda a A. DI MARTINO, *Ventotene, Un progetto politico per l'unità federale europea*, in A. BURATTI, M. FIORAVANTI (a cura di), *Costituenti ombra*, Roma, 2010, pp. 68 ss.

inutile una norma su questo argomento<sup>17</sup>, l'onorevole Togliatti sottolineava l'importanza di affermarlo nella Costituzione per chiarire la posizione dell'Italia rispetto a un movimento globale che mirava a bandire la guerra e a istituire un'organizzazione internazionale con nuove forme di sovranità<sup>18</sup>. Quest'ultima osservazione anticipava un cambiamento sostanziale nel concetto di sovranità, verso una sua nuova configurazione come risultato di un processo verso forme diverse da quelle tradizionali. Il concetto di sovranità, considerato essenziale fino ad allora, emergeva con forza nei dibattiti, in particolare quando si parlava delle limitazioni su base reciproca. L'onorevole Cevolotto, dopo aver ascoltato le spiegazioni del relatore, ritirava la sua opposizione, notando che, sotto condizione di reciprocità, l'Italia avrebbe limitato la propria sovranità solo se anche altre nazioni, come l'URSS, avessero fatto altrettanto<sup>19</sup>.

Le spiegazioni erano state chiarite dall'onorevole Dossetti, il quale aveva valorizzato l'importanza dell'inciso "a condizioni di reciprocità" nel testo, inteso quasi come una salvaguardia per l'Italia nelle trattative internazionali, assicurando che qualsiasi limitazione di sovranità fosse accettata solo se basata su reciproca concessione. Questo aspetto, rappresentato dalla parità e dalla reciprocità nelle limitazioni della sovranità, era giudicato fondamentale da tutti i membri dell'Assemblea costituente<sup>20</sup>.

Pare evidente, dunque, che «il superamento delle chiusure nazionalistiche del sistema fascista trova nell'art. 11 la sua base feconda. L'apertura verso l'esterno che ha qui il suo germe non solo prefigura l'entrata dell'Italia all'ONU [...]ma condurrà ad altri sviluppi importanti e significativi: l'Europa»<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> «Caristia non dissente dal contenuto dell'articolo, che esprime anzi un concetto diffusissimo nell'ambito degli studiosi e nella coscienza di ogni popolo civile, ma ritiene che esprimerlo nella Costituzione sia perfettamente superfluo». Gli atti della seduta sono consultabili al seguente link: <https://www.nascitacostituzione.it/01principi/011/index.htm?art011-013.htm&2> (ultima consultazione il 25 giugno 2024).

<sup>18</sup> G. AMATO, *Poteri e sovranità*, cit., p. 14.

<sup>19</sup> Cfr. <https://www.nascitacostituzione.it/01principi/011/index.htm?art011-013.htm&2>,

<sup>20</sup> Ricostruisce il dibattito L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., p. 10.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 11.

## 1.4 La prosecuzione del dibattito

Per esprimere il forte dissenso nei confronti della guerra come strumento di offesa, dunque, parve alla fine più opportuno utilizzare il verbo “ripudiare”: tale verbo, infatti, era comprensivo sia della volontà di condannare la guerra che di rinunciarvi<sup>22</sup>. Ripudio della guerra, tuttavia, non significava affatto rinuncia a combattere *tout court*: ripudiare la forza bellica, infatti, non significava impedire allo Stato di farvi ricorso per difendersi da un’ingiusta aggressione proveniente dall’esterno<sup>23</sup>.

Per tale ragione, si decise di respingere un emendamento proposto dall’on. Cairo<sup>24</sup> che, facendo riferimento al modello dell’art. 9 della Costituzione giapponese, proponeva di affermare la rinuncia all’impiego delle armi affinché l’Italia divenisse, nel contesto politico istituzionale, uno Stato intransigentemente neutrale.

Si è osservato, tuttavia, che «il ricorso ad una guerra difensiva appariva, d’altra parte, irrinunciabile perdurando l’assenza di un Governo e di un giudice internazionali in grado di imporre efficacemente agli Stati regole di condotta e, conseguentemente, di reprimerli in caso di trasgressione»<sup>25</sup>. Era largamente condivisa l’idea che la creazione di una federazione tra gli Stati e la riduzione del nazionalismo bellicoso avrebbero portato a superare le sovranità statali, giudicate le principali cause dei frequenti conflitti nelle relazioni internazionali<sup>26</sup>.

Per dare forza a questa nascente società delle nazioni, si riteneva necessario eliminare e proibire per sempre il dogma della sovranità assoluta, considerato da Luigi Einaudi<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Così afferma in particolare l’on. Ruini nella seduta del 24 marzo 1947: «si tratta anzitutto di scegliere fra alcuni verbi: rinunzia, ripudia, condanna, che si affacciano nei vari emendamenti. La Commissione, ha ritenuto che, mentre «condanna» ha un valore etico più che politico-giuridico, e «rinunzia» presuppone, in certo modo, la rinunzia ad un bene, ad un diritto, il diritto della guerra (che vogliamo appunto contestare), la parola «ripudia», se può apparire per alcuni richiami non pienamente felice, ha un significato intermedio, ha un accento energico ed implica così la condanna come la rinunzia alla guerra». Gli atti sono consultabili al seguente link: <https://www.nascitacostituzione.it/01principi/011/index.htm?art011-013.htm&2> (ultima consultazione il 25 giugno 2024).

<sup>23</sup> M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 265.

<sup>24</sup> Nella seduta del 22 maggio 1947.

<sup>25</sup> M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 265.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 266.

<sup>27</sup> L. EINAUDI, *Il dogma della sovranità e l’idea della Società delle Nazioni (1918)*, in *La guerra e l’unità europea*, Bologna, 1986, p. 32.

come il principale nemico dell'umanità e della pace. Si proponeva quindi di applicare anche ai rapporti internazionali le stesse regole vigenti all'interno degli Stati, rendendo così impensabile l'uso della forza armata, proprio come le guerre private, le faide e i crimini come omicidi e rapine erano considerati assurdi e soppressi dalla legge ordinaria. I fautori del c.d. "modello piramidale", tra cui Lord Lothiari, Hans Kelsen e Giorgio Del Vecchio<sup>28</sup>, che erano ben conosciuti e stimati dai costituenti, sostenevano che a livello mondiale si dovesse adottare un approccio simile a quello dello Stato/Nazione. L'obiettivo era creare una "unione costituzionale" governata da un'autorità capace di affrontare i problemi globali nell'interesse del benessere comune e dotata della forza necessaria per garantire l'obbedienza alla legge a livello sovranazionale non solo tra i Governi ma direttamente nei confronti dei cittadini<sup>29</sup>.

L'adesione a un'organizzazione internazionale ampia, come le Nazioni Unite, era vista dalla maggior parte dei costituenti con grande interesse, poiché avrebbe permesso di trasformare le relazioni interstatali, basate tradizionalmente sulla forza, in rapporti di collaborazione per il bene comune<sup>30</sup>. Tuttavia, durante i dibattiti nell'Assemblea costituente si affermò la convinzione che, per il momento, sarebbe stato più realistico puntare a un obiettivo intermedio che promuovesse la formazione di un'unione regionale tra gli Stati europei, in attesa che maturassero le condizioni per un'evoluzione più ampia delle relazioni internazionali<sup>31</sup>.

Alla fine di queste discussioni, dunque, il 20 dicembre 1947 fu elaborato il seguente testo: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; 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; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

---

<sup>28</sup> Cfr. G. DEL VECCHIO, *Il diritto internazionale e il problema della pace*, Milano, 1956.

<sup>29</sup> M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 266,

<sup>30</sup> Si vedano le parole dell'on. Ruini pronunciate nella seduta del 24 marzo 1947.

<sup>31</sup> M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 266.



## 2. L'approvazione definitiva dell'art. 11 Cost.

### 2.1 I profili generali

Fin dall'inizio, ci sono stati tentativi di ridimensionare il significato e l'efficacia dell'art. 11 della Costituzione<sup>32</sup>. Esso, infatti, è stato etichettato come una norma programmatica senza valore giuridico concreto, considerato più un desiderio che un vero e proprio vincolo per gli organi di governo<sup>33</sup>. Basti pensare che negli anni Settanta del secolo scorso parte della dottrina ancora considerava l'art. 11 una disposizione del tutto priva di «contenuto giuridico»<sup>34</sup>.

Tuttavia, questa visione limitante è stata presto superata, anche se ha avuto effetti duraturi e paralizzanti su gran parte del sistema costituzionale<sup>35</sup>.

Sotto il profilo strutturale, l'essenza unitaria dell'articolo 11 è chiaramente dimostrata dalla sua logica coerente, particolarmente evidenziata dalla punteggiatura usata nel testo, che esprime l'intenzione dei costituenti di collegare strettamente le ultime due proposizioni alla prima, allo scopo di facilitarne l'attuazione. Questa connessione tra le parti del testo conferma pienamente l'obiettivo unitario dell'articolo nella sua struttura formale<sup>36</sup>. Un'altra discussione si è concentrata sulla coerenza sostanziale e formale dell'articolo, in particolare se sia composto da vari principi indipendenti che potrebbero supportare interpretazioni molto diverse o se rappresenti un singolo concetto.

---

<sup>32</sup> Per un'analisi della differenza fra il testo delle disposizioni della Costituzione come approvato in Assemblea e il testo successivo alla revisione e al coordinamento finale cfr. S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Bologna 1998, pp. 139 ss.

<sup>33</sup> *Ibid*, p. 266.

<sup>34</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, p. 493.

<sup>35</sup> P. CARETTI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993/2003*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, I, p. 559.

<sup>36</sup> L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., p. 12. L'Autrice aggiunge: «lo stesso punto e virgola - va sottolineato - compare misteriosamente in sede di revisione ad opera del Comitato di redazione e coordinamento che, oltre al mutamento di punteggiatura, ha portato altre varianti al testo della disposizione approvato dall'Assemblea, in particolare l'aggiunta finale, come risulta evidente dal confronto col testo pubblicato dell'art. 11 che oggi così è in vigore: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». L'approvazione finale - il 22 dicembre 1947 - com'è noto, è stata complessiva.

Secondo la prevalente impostazione, le varie parti dell'articolo sono strettamente connesse per formare un pensiero unificato che inizia con il rifiuto della guerra e prosegue con l'accettazione di limitazioni alla sovranità, fino al sostegno attivo allo sviluppo di organizzazioni internazionali. Questi elementi sono collegati in una sequenza logica che va dalla causa agli effetti, delineando un percorso chiaro da un inizio a una conclusione definita<sup>37</sup>.

Parte della dottrina ha osservato, in proposito, che l'articolo 11 non è suddiviso in tre commi, ma consiste in un unico comma che articola un discorso unitario attraverso diverse proposizioni strettamente interconnesse. Secondo questa impostazione<sup>38</sup> qualsiasi tentativo di frammentare l'articolo in parti autonome e separate non trova supporto nel testo, nella logica o nella storia; si tratta piuttosto di una manipolazione artificiosa e distorta, una vera falsificazione.

In definitiva, si ritiene che «giustificazioni giuridiche non se ne trovano, giustificazioni politiche, invece, sicuramente [...] per la politica, nella coppia guerra-pace evidentemente il termine forte è il primo, il termine debole è il secondo. Ma una Costituzione rigida è fatta proprio per resistere agli interessi contingenti della politica e delle mutevoli maggioranze»<sup>39</sup>.

Un'altra impostazione<sup>40</sup> sostiene che le dichiarazioni contenute nell'articolo potrebbero contraddire il principio iniziale, suggerendo un contesto costituzionale in cui il ripudio della guerra viene in alcuni casi ignorato a favore di una cessione di sovranità che legittima la partecipazione a un conflitto.

Tuttavia, numerosi fattori supportano l'idea di una coesione interna dell'articolo 11. Analizzando la struttura sintattica, è stato notato che, nonostante diverse modifiche nel corso del tempo, il testo finale mostra che le varie proposizioni si sostengono a vicenda piuttosto che contraddirsi o stabilire tra loro una relazione di eccezione alla regola<sup>41</sup>. Anche la scelta della punteggiatura, come si è già accennato in precedenza, è

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>40</sup> Ripercorre le diverse tesi M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2010, pp. 22 ss.

<sup>41</sup> L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., p. 14.

significativa: a parte due virgole, necessarie per ragioni di leggibilità, nell'articolo sono previsti solo due punti e virgola per dividere le tre frasi principali, confermando l'integrità e l'unità del testo<sup>42</sup>. Sotto il profilo contenutistico, l'articolo mostra una progressione armoniosa a partire dal principio rivoluzionario del ripudio della guerra, dato il contesto storico in cui è stato formulato, verso le proposizioni che mirano a realizzarlo. In particolare, giacché l'Italia respinge la guerra, tale dichiarazione impone l'adozione di azioni concrete. Ciò presuppone l'accettazione di rinunciare a porzioni di sovranità che sono essenziali per stabilire un ordine internazionale che promuova pace e giustizia tra le nazioni, e di conseguenza, supporti e promuova le organizzazioni internazionali che perseguono questi obiettivi. Questa sequenza è emotivamente significativa e strutturata, come è stato notato<sup>43</sup>, in un modello che comprende un obbligo di astenersi (ripudiare la guerra), un'autorizzazione a rinunciare (cedere sovranità) e un obbligo attivo (promuovere le organizzazioni internazionali).

Il messaggio è chiaro: lasciandosi alle spalle un passato di nazionalismo bellicoso che ha condotto il Paese a disastri umanitari ed economici, il ruolo dell'Italia nel nuovo ordine mondiale non può essere passivo, come potrebbe essere per chi si limita a riconoscere i fallimenti delle proprie politiche senza agire per cambiarle, né neutrale. Piuttosto, l'Italia deve assumere un ruolo proattivo, impegnandosi attivamente a creare le condizioni favorevoli per aderire all'*ethos* di quegli ordinamenti internazionali che hanno l'obiettivo esplicito di garantire pace e giustizia tra le nazioni<sup>44</sup>.

## **2.2 Il primo periodo: interpretazione dell'articolo in seno alle fonti sovranazionali e internazionali**

L'articolo 11 della Costituzione segna un decisivo superamento delle restrizioni nazionalistiche che erano particolarmente stringenti sotto il regime fascista. Questa

---

<sup>42</sup> P. BRUNO, *L'art. 11 della Costituzione*, in *La Magistratura. Rivista a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati*, 7 marzo 2022.

<sup>43</sup> G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali e responsabilità del Presidente della Repubblica. Appunti.*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, n. 1.

<sup>44</sup> P. BRUNO, *L'art. 11 della Costituzione*, cit.

apertura verso il mondo esterno, che ha origine proprio dall'articolo 11, ha portato a sviluppi significativi, come la transizione dalle Comunità Europee all'Unione Europea. È proprio nell'articolo 11 che la Corte Costituzionale<sup>45</sup> ha trovato il fondamento costituzionale necessario per legittimare le norme dell'Unione Europea e giustificare la loro posizione di preminenza nel sistema giuridico italiano<sup>46</sup>.

L'impegno dell'Italia nel processo di integrazione europea trova la sua base giuridica proprio nell'articolo 11 della Costituzione, il quale statuisce la disponibilità del nostro Paese a limitare la propria sovranità per realizzare un ordine giuridico internazionale orientato a garantire pace e giustizia. Tuttavia, l'art. 11 non è l'unica disposizione costituzionale rilevante in materia: con la riforma costituzionale del 2001, infatti, l'articolo 117 ha subito modifiche importanti: il primo comma richiede che sia la legislazione statale sia quella regionale rispettino gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea; il secondo comma assegna allo Stato la competenza esclusiva sui rapporti con l'UE; il terzo comma prevede, tra le materie concorrenti delle regioni, i rapporti internazionali e con l'UE; il quinto comma, invece, valorizza la partecipazione delle regioni nei processi legislativi dell'UE, sia nella fase di formazione che di attuazione delle leggi europee. Infine, l'articolo 120, comma 2, Cost., prevede interventi sostitutivi dello Stato in caso di inadempienze regionali alle normative comunitarie<sup>47</sup>. Sebbene l'art. 11 non faccia menzione esplicita dell'Europa, per i costituenti il legame tra gli Stati e i popoli del continente era ovvio e considerato implicitamente compreso nella formulazione generale che era stata approvata, rendendo superflua un'espressa menzione<sup>48</sup>. La visione dei costituenti era lungimirante e andava oltre i confini europei, mirando a realizzare una portata globale. Le discussioni in Parlamento<sup>49</sup>, come ad esempio quelle avvenute nella seduta del 3 dicembre 1946, evidenziano frequentemente la presenza di questi temi. L'Europa è

---

<sup>45</sup> Sent. nn. 14/1964, 183/1973.

<sup>46</sup> Y.M. CITINO, *L'art. 11 della Costituzione come fondamento dell'integrazione europea dal '48 ad oggi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, pp. 271 ss.

<sup>47</sup> J. FERRACUTI, *Controlimiti*, in *Il libro dell'anno del diritto*, 2019, consultabile al seguente link: [https://www.treccani.it/enciclopedia/controlimiti\\_\(altro\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/controlimiti_(altro)/).

<sup>48</sup> I. PELLEGRINI, *Il primato del diritto dell'Unione Europea negli ordinamenti nazionali: quo vadis?* Roma, 2019, p. 17 ss.

<sup>49</sup> J. FERRACUTI, *Controlimiti*, cit.

stata menzionata in vari interventi e, sebbene l'ONU sia stata citata esplicitamente solo in alcune occasioni, c'è stato un costante riferimento alle organizzazioni internazionali finalizzate a garantire la pace e la giustizia tra i popoli. Questi riferimenti, seppur generici, indicano chiaramente un desiderio di partecipare all'Organizzazione delle Nazioni Unite e di allinearsi ai principi della sua Carta<sup>50</sup>.

La Corte Costituzionale, nella sentenza 183 del 1973, ha sottolineato che l'articolo 11, posizionato tra i principi fondamentali della Costituzione, stabilisce una chiara direzione politica che implica l'adesione dell'Italia all'ONU<sup>51</sup>. Questa interpretazione è stata ulteriormente rafforzata da autorevole dottrina<sup>52</sup>, che sottolinea come, nonostante l'Italia sia diventata membro dell'ONU solo nel 1955, l'articolo 11 allude chiaramente all'organizzazione.

Nonostante la mancanza di riferimenti, è chiaro che l'art. 11 debba dunque essere interpretato alla luce delle fonti sovranazionali, in particolare la prima parte. La decisione presa dai costituenti è stata quella di allontanarsi in modo netto e irreversibile dall'uso della guerra offensiva, identificata come un mezzo che viola la libertà degli altri popoli e come un metodo inappropriato per risolvere le controversie internazionali.

Questo non implica che l'Italia abbia optato per una neutralità assoluta come quella della Svizzera. Piuttosto, con la prima parte dell'articolo 11, l'Italia ha scelto una linea di condotta che rifiuta l'uso della guerra offensiva per limitare la libertà altrui e sottolinea l'importanza del diritto internazionale come strumento per risolvere le dispute con altri Stati.

Questa osservazione è significativa e serve come fondamento per un ragionamento che, partendo da una base pacifista, ammette la possibilità che ci possano essere contesti in cui l'Italia può intervenire militarmente in modo costituzionalmente legittimo. Come si vedrà in seguito, la storia recente ha dimostrato che queste

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> I. PELLEGRINI, *Il primato del diritto dell'Unione Europea*, cit., p. 33.

<sup>52</sup> L. PALADIN, *I principi fondamentali della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 3056.

situazioni sono state talvolta interpretate erroneamente, ma il problema non risiede nel principio espresso dall'articolo 11, bensì nel modo in cui è stato applicato.

La prima parte dell'art. 11 della Costituzione, in concreto, proibisce esplicitamente al nostro Paese di ricorrere a conflitti armati diretti principalmente o esclusivamente a ledere la libertà di altri popoli. Si fa dunque riferimento a guerre di aggressione, conquista territoriale o a quelle mirate all'appropriazione di risorse altrui. Inoltre, è richiesto che prima di considerare l'opzione bellica, siano esplorate alternative quali il ricorso alla diplomazia. La disposizione estende la sua portata anche a comportamenti che, senza sfociare in azioni militari, possano minacciare l'indipendenza di un altro Stato, indicando una chiara preferenza per evitare l'attacco<sup>53</sup>.

La norma in parola solleva interrogativi riguardo al tipo di guerre di legittima difesa ammesse dalla Costituzione: se siano quelle definite dal diritto internazionale consuetudinario, che permette la legittima difesa sia in risposta a un attacco armato in corso sia come prevenzione di un attacco imminente, oppure quelle stabilite dallo Statuto delle Nazioni Unite. Quest'ultimo, nell'articolo 51, riconosce la legittima difesa solo in caso di attacco armato in atto, escludendo quindi la difesa preventiva e quella contro aggressioni indirette, come infiltrazioni o l'invio di volontari.

La soluzione più plausibile<sup>54</sup> è che i redattori della Costituzione si riferissero implicitamente al diritto internazionale consuetudinario dell'epoca, dato che allora lo Statuto delle Nazioni Unite non era ancora vincolante per l'Italia. Inoltre, inserendo l'articolo nel contesto del diritto internazionale consuetudinario, intendevano richiamare anche la norma generale sulla legittima difesa.

Tuttavia, questo problema sembra superato oggi, poiché, secondo le interpretazioni più accreditate, l'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite è entrato a far parte del diritto consuetudinario. Di conseguenza, attraverso l'applicazione di tale articolo, è stata integrata nella nostra normativa una regolamentazione sulla legittima difesa che chiarisce ulteriormente il concetto di "guerra di legittima difesa" menzionato nella Costituzione.

---

<sup>53</sup> M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, p. 267.

<sup>54</sup> A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 569.

L'articolo deve quindi essere interpretato in coordinamento con le norme che adattano il diritto interno al diritto internazionale generale, anche perché esiste l'obbligo di interpretare le norme interne in modo da renderle conformi alle disposizioni internazionali richiamate<sup>55</sup>.

Un quesito ulteriore e probabilmente più complesso riguarda l'interpretazione del termine "guerra" utilizzato nell'articolo. Ci si interroga se con questa parola si intenda fare riferimento alle guerre nel senso tecnico del termine, ovvero quegli eventi complessi regolati dal diritto bellico che determinano lo stato di guerra e conseguentemente la sospensione o l'estinzione di varie norme del diritto internazionale della pace<sup>56</sup>, oltre all'applicazione del diritto di guerra. Alternativamente, si potrebbe chiedere se il termine "guerra" sia stato usato in un senso più ampio per indicare genericamente l'uso della forza nei rapporti internazionali.

Se si accetta la prima interpretazione, il divieto stabilito dall'articolo riguarderebbe solo le guerre nel senso tradizionale, escludendo dal divieto le rappresaglie che pur essendo azioni militari non raggiungono la soglia di guerra, come blocchi costali, bombardamenti o occupazioni territoriali, così come l'uso di violenza armata che, pur essendo significativo, non si configura come guerra nel senso classico e non è riconosciuto come tale da nessuna delle parti coinvolte. Se questa interpretazione fosse accettata, resterebbero fuori dalla portata dell'articolo forme di violenza armata che sono sempre più diffuse nella società internazionale, ma che non rientrano nella definizione di rappresaglia o di guerra nel senso tradizionale.

Per affrontare questa questione, è utile considerare separatamente le rappresaglie e poi la guerra in un senso più ampio. Riguardo alle rappresaglie, sembra improbabile che i redattori della Costituzione volessero vietarle, dato che l'articolo in questione si focalizza su manifestazioni di violenza armata di vasta scala, tanto in termini di intensità quanto di durata, mentre le rappresaglie sono generalmente limitate sia nella

---

<sup>55</sup> P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, *Diritto e società*, 2019, n. 2, p. 154.

<sup>56</sup> F. D'AGOSTINO, G. DEL VECCHIO, *Il diritto internazionale e il problema della pace*, Roma, 2018, p. 76.

loro portata oggettiva sia temporale<sup>57</sup>. Questa interpretazione trova supporto negli atti preparatori e può essere ulteriormente confermata da un confronto con altri testi costituzionali moderni, come l'articolo 9 della Costituzione giapponese del 1947, che rigetta l'uso della forza per risolvere dispute internazionali.

Per quanto riguarda la guerra, è opportuno in questa sede anticipare che la questione può essere chiarita esaminando i riferimenti agli articoli 78 e 87 della Costituzione, che sono strettamente collegati all'articolo in discussione. Questi articoli garantiscono procedure specifiche per deliberare e dichiarare lo stato di guerra, utilizzando un linguaggio tecnico che si riferisce alle guerre nel senso di *jus ad bellum*. Sarebbe incongruente pensare che questi articoli prevedano una categoria di guerre più ristretta di quella ammessa dall'articolo principale; ciò priverebbe di garanzie le deliberazioni e le dichiarazioni delle guerre permesse dalla norma in oggetto ma non coperte da quegli articoli. Di conseguenza, appare logico dedurre che l'articolo principale intenda ammettere solamente le guerre di legittima difesa in senso tecnico<sup>58</sup>.

La questione principale dell'articolo in esame è quindi distinguere tra guerre offensive e difensive, e si potrebbe supporre che la norma utilizzi una definizione obiettiva e coerente di guerra, sia nel vietarla sia nell'autorizzarla.

In teoria, la norma menzionata potrebbe proibire solo le guerre di aggressione in senso tecnico. Tuttavia, il parallelo stretto tra ciò che è autorizzato e ciò che è vietato, sebbene logicamente coerente, non sembra riflettere appieno lo spirito della Costituzione o le intenzioni dei costituenti. Essi, infatti, intendevano escludere ogni forma intensa di violenza armata, a meno che non fosse impiegata per scopi difensivi. È chiaro che un approccio così deciso verso il pacifismo non si sarebbe limitato a vietare solo le guerre formalmente riconosciute come tali nell'ambito dello *jus ad bellum*, che attivano specifiche conseguenze legate al diritto di guerra e di neutralità. Sarebbe incongruente pensare che i costituenti volessero impedire solo l'innescò di guerre aggressive e non altre forme simili di violenza armata che, sostanzialmente, rappresentano manifestazioni altrettanto crudeli e inumane di conflitto contro altri

---

<sup>57</sup> A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 570.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 571.



Stati. Queste ultime differiscono dalle guerre propriamente dette solo sotto un profilo formale e per le implicazioni che hanno nei rapporti con gli Stati terzi, come l'inapplicabilità o la limitata applicabilità del diritto di neutralità<sup>59</sup>.

Pertanto, è ragionevole affermare che l'articolo in questione vieti non solo le guerre di aggressione in senso tecnico, ma anche qualsiasi altra forma di violenza armata che, pur non essendo formalmente riconosciuta come bellica dai contendenti, abbia un impatto comparabile a quello della guerra<sup>60</sup>.

Va segnalato, infine, che la prima parte dell'articolo in discussione è rafforzata da un'altra normativa che adatta il diritto interno al diritto internazionale generale. Attualmente, il diritto internazionale tende a proibire non solo la guerra, ma anche ogni forma di "minaccia o uso della forza" (articolo 2, paragrafo 4, dello Statuto delle Nazioni Unite), tranne in casi di autodifesa contro un attacco armato. Questa estensione del divieto risponde alla crescente tendenza degli Stati di impiegare la forza in modi che non sono classificati esplicitamente come bellici.

Questo principio è stato rinforzato attraverso un processo consuetudinario che comprende la Dichiarazione del 1960 sulla stretta osservanza del divieto di minaccia o uso della forza, nonché la Dichiarazione del 1970 sui principi di diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli tra gli Stati, elaborando una norma generale che è espressione dell'articolo 2, paragrafo 4 dello Statuto delle Nazioni Unite. Tale norma ha fatto ingresso nel nostro ordinamento grazie alla clausola contenuta nell'art. 10 Cost., secondo cui «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute»<sup>61</sup>.

Ciò estende il divieto originario non solo alle guerre in senso tecnico e ad altre forme di uso macroscopico della forza che non siano giustificate dalla legittima difesa, ma anche alle rappresaglie che implicano l'uso della forza e perfino alla minaccia dell'uso della forza. Questo sviluppo, in linea con le tendenze contemporanee e alcune costituzioni moderne, come quella giapponese, estende l'ambito del principio pacifista

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 571,

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 572.

<sup>61</sup> C. DE FIORES, *L'Italia ripudia la guerra? La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Roma, 2002, pp. 48 ss.

originariamente previsto dall'articolo, il quale nel 1948 aveva un campo di applicazione più ristretto, limitato alle forme più comuni e diffuse di guerra. Con l'evoluzione della società internazionale, questa norma ha subito un'integrazione che ne arricchisce e rafforza la portata pacifista<sup>62</sup>.

Infine, la disposizione in esame è ulteriormente confermata da una disposizione che allinea il nostro sistema giuridico a una regola internazionale di recente formazione. In particolare, l'art. 2 par. 4, dello Statuto delle Nazioni Unite impone il divieto di utilizzare la forza armata contro popoli o movimenti organizzati sottoposti a dominazione coloniale o regimi razzisti, con l'intento di ostacolare il loro diritto all'autodeterminazione.

Dato che, come già evidenziato, l'art. 11 Cost. proibisce questo tipo di impiego della forza armata, la norma di adeguamento a tale regola internazionale non fa che riaffermare e intensificare quanto già stabilito dalla Costituzione.

### **2.3 [...segue] analisi del secondo periodo: l'integrazione tra l'art. 11 Cost. e il diritto unionale**

L'approccio adottato dai costituenti manifesta una netta rottura con il nazionalismo fascista che aveva portato l'Italia verso una guerra disastrosa e fallimentare. Con l'articolo 11, l'Italia ha scelto di rinunciare formalmente alla deriva nazionalista, affermando che il Paese accetta, a condizioni di parità con gli altri stati, le limitazioni di sovranità necessarie per garantire un sistema che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni. Questo principio non è assoluto, ma è legato a due condizioni specifiche: la cessione di sovranità deve avvenire su base di reciprocità e deve essere necessaria per partecipare a un sistema internazionale con obiettivi ben definiti.

Questa seconda parte dell'articolo 11 è di grande importanza perché reintroduce il concetto di sovranità, già menzionato nell'articolo 1, dove si stabilisce che la sovranità appartiene al popolo che la esercita seguendo le forme e i limiti della Costituzione.

---

<sup>62</sup> A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 576.

Viene dunque meno l'intangibilità della sovranità assoluta dello Stato, considerata il fondamento delle violenze e delle ingiustizie perpetrate in precedenza<sup>63</sup>.

Il Manifesto di Ventotene, già all'epoca, criticava l'assolutismo della sovranità statale, sostenendo che questa ha portato gli Stati a cercare il dominio, sentendosi minacciati dalla potenza altrui e desiderando espandere i loro "spazi vitali" per muoversi liberamente e garantirsi risorse senza dipendenze. Secondo il Manifesto, solo la supremazia di uno Stato più forte avrebbe potuto placare questa volontà di dominio, assoggettando gli altri Stati.

Tuttavia, durante i dibattiti costituzionali, come quelli avvenuti nella summenzionata seduta del 3 dicembre 1946, si è manifestata una certa resistenza all'idea di ridurre la sovranità nazionale. Questo atteggiamento ha influenzato la redazione dell'articolo, che non è risultato una norma capace di legittimare una cessione incondizionata di sovranità o accettare una posizione subordinata dell'Italia rispetto ai suoi alleati.

Invece, il modo in cui i costituenti hanno delineato i confini entro cui si rendeva necessario aprirsi agli altri ordinamenti internazionali evidenzia il riconoscimento di un'identità nazionale che doveva essere preservata, seppur adattata, in nome di valori universali come la pace e la giustizia.

L'obiettivo era quindi evolvere verso una forma di sovranità che fosse identitaria ma non assoluta, e che potesse essere limitata solo in condizioni di reciprocità<sup>64</sup>. Questa prudenza si riflette chiaramente nella scelta dei termini utilizzati nell'articolo, che da un lato "ripudia" l'uso della guerra come strumento di politica internazionale, ma dall'altro "consente", sotto specifiche condizioni, la limitazione della sovranità<sup>65</sup>.

Il secondo e terzo periodo dell'articolo 11 sono profondamente interconnessi, delineano un percorso che parte dalla necessità di limitare la sovranità nazionale per incoraggiare lo sviluppo di organizzazioni internazionali mirate alla promozione della pace e della giustizia tra le nazioni. Questo approccio segna un'evoluzione significativa nella politica italiana, manifestando una chiara volontà di abbandonare la

---

<sup>63</sup> Cfr., in proposito, il par. 96 del Codice di Camaldoli.

<sup>64</sup> N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2022, pp. 54 ss.

<sup>65</sup> P. BRUNO, *L'art. 11 della Costituzione*, cit.

scelta di partecipare a conflitti offensivi e di adottare un pacifismo attivo, non solo in astratto ma anche attraverso l'effettivo impegno in contesti internazionali.

Contemporaneamente, a livello regionale e globale, si stavano ponendo le fondamenta per nuovi tipi di integrazione internazionale che si proponevano di stabilire un nuovo ordine mondiale basato sulla pace. È in questo contesto che i costituenti hanno riflettuto sulla modalità più opportuna per assicurare l'efficace partecipazione dell'Italia a questi processi<sup>66</sup>.

Questo dibattito aveva due obiettivi principali: da una parte, mantenere e supportare il processo di integrazione suggerito dal Manifesto di Ventotene; dall'altra, evitare che l'adesione a forme di aggregazione regionale potesse limitare eccessivamente l'ambito di azione dell'Italia. In particolare, si cercava di non allontanarsi troppo dagli Stati Uniti, considerando il debito morale e materiale che l'Italia aveva nei loro confronti a seguito della liberazione, il che richiedeva una particolare considerazione nei loro confronti<sup>67</sup>.

Alla luce di quanto detto sinora, appare chiaro il motivo per cui l'art. 11 sia diventato progressivamente la porta di ingresso per il riconoscimento del primato del diritto europeo<sup>68</sup>.

Originariamente, molti Paesi erano riluttanti all'idea di aderire alle Comunità europee a causa delle restrizioni che i Trattati europei imponevano alla sovranità nazionale. Tuttavia, con il tempo, diverse nazioni hanno accettato questi vincoli, soprattutto quelle che hanno intrapreso un cammino più avanzato verso l'integrazione europea. Questi Paesi hanno spesso previsto specifiche disposizioni nei loro ordinamenti nazionali che riconoscono e accettano i limiti imposti dalla partecipazione a organizzazioni internazionali. Si pensi, ad esempio, all'art. 23 del Grundgesetz in Germania.

Allo stesso modo, alcuni Stati già membri dell'Unione Europea hanno modificato le loro costituzioni per aderire direttamente agli obblighi derivanti dall'appartenenza

---

<sup>66</sup> M. DOGLIANI, S. SICARDI, *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Torino, 1999, pp. 19 ss.

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 24 ss.

<sup>68</sup> Corte cost., sentt. nn. 102/2008, 349/2007.

all'UE (si pensi all'art. 93 della Costituzione spagnola). Nel caso dell'Italia, la fondamentale accettazione delle limitazioni alla sovranità nazionale derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea è stata formalizzata, come anticipato, con l'articolo 11 della Costituzione, che è stato interpretato come un esplicito riconoscimento dell'integrazione europea come valore costituzionale<sup>69</sup>.

L'idea del primato del diritto dell'Unione Europea si è imposta come pietra angolare della giurisprudenza comunitaria a seguito della sentenza Costa contro Enel del 1964<sup>70</sup>. Tale principio dispone che in caso di contrasto, il diritto dell'Unione ha la precedenza sul diritto nazionale degli Stati membri. Sebbene la Corte di Giustizia dell'Unione Europea abbia riconosciuto e consolidato questo principio, esso non è stato formalmente codificato nei trattati, tranne che nella proposta di Costituzione Europea. La Dichiarazione 17, allegata al Trattato di Lisbona, fa riferimento al principio di primato, tuttavia, non possiede carattere giuridicamente vincolante. Questa situazione rispecchia l'ambiguità persistente attorno al principio di primato, il quale si fonda sull'assunto dell'uguaglianza tra gli Stati membri e si manifesta attraverso il principio di leale cooperazione, garantendo l'applicazione omogenea del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri e prevenendo che azioni unilaterali ne minino l'efficacia<sup>71</sup>.

Questo approccio rimanda alla teoria dei controlimiti<sup>72</sup>, che presuppone l'intangibilità dei principi supremi e dei diritti fondamentali dell'ordinamento costituzionale dello Stato, in quanto nucleo duro che ne plasma l'identità. La teoria dei controlimiti, elaborata dalla Corte costituzionale, è espressione della necessità di tutelare i principi fondamentali della Costituzione. Tale approccio è stato ribadito di recente nel corso della c.d. saga Taricco<sup>73</sup>. Attraverso l'utilizzo dei controlimiti, la Corte Costituzionale si propone di rimarcare l'esigenza di individuare un equilibrio ottimale tra il processo di integrazione europea e la preservazione dell'identità specifica di ciascuno Stato

---

<sup>69</sup> R. BIN, *L'art. 11 Cost.: la forza del testo e la volubilità dei desideri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023, n. 2, pp. 241 ss.

<sup>70</sup> CGUE, 15 luglio 1964, C-6/64.

<sup>71</sup> A. SCHILLACI, *Fonti del diritto dell'Unione Europea*, in *Enciclopedia Treccani*, 2014.

<sup>72</sup> A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in AA.VV., *Diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2008, pp. 483 ss.

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

membro, valorizzando i principi fondamentali del nostro ordinamento nel caso in cui questi vengano messi a rischio<sup>74</sup>.

La teoria dei controlimiti origina dalla crescente complessità del panorama giuridico, caratterizzato da una molteplicità di fonti e autorità. Questo pluralismo giuridico ha progressivamente eroso il principio di univocità ed esclusività dell'ordinamento statale e ha stimolato la creazione giurisprudenziale di barriere di protezione, adottate come misure estreme per prevenire danni irreparabili all'identità specifica di ciascun sistema giuridico<sup>75</sup>.

Tuttavia, è interessante notare che non ci sono stati riferimenti specifici agli articoli della Carta delle Nazioni Unite che trattano dell'astensione dall'uso della forza o della risoluzione pacifica delle controversie internazionali, articoli che sarebbero estremamente rilevanti in un dibattito sul rifiuto della guerra e sulle modalità per prevenirla<sup>76</sup>.

#### **2.4 [...segue] analisi del terzo periodo: il ruolo delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU e delle decisioni della North Atlantic Organization (NATO)**

La terza e ultima parte dell'art. 11 Cost. dispone che l'Italia «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Lo “scopo” cui si fa riferimento, ovviamente, è l'esigenza della cooperazione pacifica tra gli Stati al fine di instaurare un ordine internazionale democratico. Tale finalità è, dunque, sostanzialmente, «espressione, e proiezione sul piano dei rapporti interstatuali, delle istanze del pacifismo, del divieto di operare in senso contrario ad esse»<sup>77</sup>.

Va segnalato, in proposito, che il concetto di guerra ha subito significative trasformazioni dal momento in cui la Costituzione fu scritta. Inizialmente, il termine "guerra" indicava principalmente azioni con finalità coercitive in risposta a minacce alla pace, violazioni di essa, o atti di aggressione. Tuttavia, negli anni recenti sono stati

---

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

<sup>75</sup> *Ibidem.*

<sup>76</sup> L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, cit., p. 7.

<sup>77</sup> A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 581.

giudicati legittimi interventi militari finalizzati a porre fine a gravi violazioni dei diritti umani al di fuori dei confini nazionali<sup>78</sup>.

Questi interventi, autorizzati dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite o dalla NATO, consistono sostanzialmente nelle cosiddette "operazioni di polizia internazionale" e missioni di "*peace keeping*" o "*peace enforcing*". L'Italia ha partecipato a diverse di queste operazioni, tra cui quelle in Somalia nel 1992, in Rwanda nel 1994 e in Kosovo nel 1999<sup>79</sup>. Un caso a parte è stato l'intervento militare anglo-americano in Iraq nel 2003<sup>80</sup>, che è avvenuto senza una previa risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU<sup>81</sup>. La rilevanza attuale di tale disposizione deve essere considerata in relazione a diversi fattori interconnessi: l'evoluzione degli scenari geopolitici in cui l'Italia opera, i cambiamenti nelle dinamiche dei conflitti tra nazioni sovrane, nonché l'approccio rinnovato delle organizzazioni internazionali multilaterali nella protezione dei diritti umani<sup>82</sup>.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è noto che la fine della guerra fredda ha trasformato i rapporti tra gli Stati all'interno e tra i blocchi geopolitici, causando nuove alleanze e nuove tensioni. Fattori come le incertezze nella politica estera degli Stati Uniti, l'approccio più assertivo della Cina, i cambiamenti nella politica estera russa, l'espansione della NATO e dell'Unione Europea hanno ridisegnato il panorama internazionale e messo in discussione l'interazione tradizionale degli Stati con eventi che si verificano anche lontano dai loro confini<sup>83</sup>.

Il secondo aspetto riguarda il cambiamento nella natura della guerra stessa. La guerra oggi non è più limitata ai conflitti tradizionali sul campo con armi convenzionali. In questo contesto emergono le cosiddette guerre asimmetriche, che pongono la questione

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 582.

<sup>79</sup> Su tale evento storico e sulle sue conseguenze giuridiche si v. E. SCISO (a cura di) *L'intervento in Kosovo*, Milano 2001, *passim*.

<sup>80</sup> Sulla rilevanza giuridica di tale intervento si v. P. PICONE, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Riv. di dir. internazionale*, 2003, pp. 330 ss.

<sup>81</sup> R. BELLANDI, *Il Consiglio Supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, 2011, pp. 44 ss.

<sup>82</sup> G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne. Il Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2009, pp. 71 ss.

<sup>83</sup> *Ibid.*, pp. 75 ss.

sull'adeguatezza dell'art. 11 alla luce del nuovo equilibrio geopolitico internazionale<sup>84</sup>.

Un altro aspetto rilevante da considerare riguarda la posizione dell'Italia e la rilevanza attuale dell'articolo in analisi in relazione alla progressiva evoluzione del diritto internazionale classico. Questo sviluppo ha portato all'idea di una sovranità dei valori che, a sua volta, ha aperto la strada a varie iniziative umanitarie<sup>85</sup>. Queste iniziative, che spesso comportano l'uso della forza oltre i confini nazionali degli Stati partecipanti, mettono in discussione il concetto tradizionale di guerra e le regole di ingaggio correlate<sup>86</sup>.

È importante sottolineare che il tipo di guerra immaginato dai costituenti era quello sperimentato fino a quel momento: guerre di trincea, con pesante artiglieria e bombardamenti estensivi. Era questo il modello di conflitto bellico che avevano in mente quando decisero che l'Italia avrebbe partecipato a conflitti futuri solo per motivi difensivi<sup>87</sup>.

L'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite richiede che i suoi membri risolvano le controversie internazionali attraverso mezzi pacifici per non compromettere la pace, la sicurezza internazionale e la giustizia. Inoltre, stabilisce che i membri devono evitare di usare la minaccia o la forza nelle loro relazioni internazionali, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi stato, sia in qualsiasi altro modo incompatibile con gli obiettivi delle Nazioni Unite. Tuttavia, l'articolo 51 della Carta specifica che nessuna disposizione dello statuto impedisce il diritto naturale di autodifesa, individuale o collettiva, se si verifica un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fino a quando il Consiglio di Sicurezza non interviene per mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

Parimenti, l'articolo 5 del Trattato Nord Atlantico afferma che un attacco armato contro uno o più membri in Europa o in America settentrionale sarà considerato un

---

<sup>84</sup> R. BELLANDI, *Il Consiglio Supremo di difesa*, cit., p. 56.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>86</sup> R. BIN, *L'art. 11 Cost.: la forza del testo e la volubilità dei desideri*, cit., p. 244.

<sup>87</sup> U. VILLANI, *Missioni militari all'estero e competenze degli organi costituzionali*, in *Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n.7, Torino, 1997, pp. 44 ss.



attacco contro tutte le parti. Di conseguenza, se tale attacco avvenisse, ogni membro, agendo in base al diritto di legittima difesa riconosciuto dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, si impegnerebbe ad assistere le parti attaccate prendendo le misure che riterrà necessarie, incluse l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale.

Senonché, come si è detto sopra, il concetto tradizionale di guerra tra Stati sovrani è stato progressivamente sostituito da conflitti di diversa natura, a volte definiti "a bassa intensità" o "asimmetrici"<sup>88</sup>. Questi nuovi tipi di confronti vedono spesso gli Stati contrapporsi a organizzazioni criminali, spostando l'attenzione verso una nuova concezione di conflitto che ha riportato al centro del dibattito giuridico il concetto di guerra. Attualmente è generalmente accettato che l'articolo 11 della Costituzione permetta all'Italia di partecipare a operazioni militari per difendere la propria integrità territoriale o quella di un alleato. Tuttavia, ci sono opinioni divergenti su cosa possa effettivamente comprendere tale "violazione" della sovranità. Il dibattito è incentrato sulla questione se l'Italia possa partecipare a missioni umanitarie internazionalmente approvate che prevedono l'uso della forza<sup>89</sup>.

Nonostante non sembrano esservi margini interpretativi nell'articolo 11 che giustifichino azioni oltre la difesa individuale o collettiva da attacchi armati o loro minacce, le missioni umanitarie rappresentano il contesto in cui le democrazie occidentali sono state più attive al di fuori dei propri confini negli ultimi anni. Questo ha sollevato significative questioni sulla compatibilità di tali operazioni con i principi costituzionali delineati nell'articolo 11 della Costituzione italiana<sup>90</sup>. Negli ultimi trent'anni, si sono verificate diverse situazioni, come in Rwanda, Bosnia, Somalia e Kosovo, dove le operazioni umanitarie sono state numerose. Queste sono state talvolta organizzate dalle Nazioni Unite o intraprese unilateralmente, sperando in un successivo accordo internazionale. Questi eventi rientrano in un contesto di

---

<sup>88</sup> L'espressione è di C. CATALANO, *Dai conflitti tradizionali a quelli asimmetrici*, in *Atlante Geopolitico*, 2015, p. 9.

<sup>89</sup> G. ROMEO, *Guerre ibride: i volti nuovi del conflitto*, Roma, 2021, pp. 15 ss.

<sup>90</sup> A. PATANÈ, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e la necessaria centralità del Parlamento nel sostegno alle forze armate di un Paese in guerra*, in *Eurojus*, 2, 2022, pp. 1 ss.

interventismo internazionale attraverso operazioni di supporto alla pace che includono il mantenimento e la costruzione della pace. Tali interventi trascendono la tradizionale concezione di guerra come conflitto tra Stati e sono tesi a fermare violazioni del diritto internazionale per preservare la pace e proteggere i diritti umani<sup>91</sup>. Una teoria che si è consolidata nel tempo<sup>92</sup> suggerisce che l'uso della forza militare non è più limitato esclusivamente ai conflitti tra nazioni sovrane, ma è stato esteso per affrontare gravi violazioni dei diritti umani. Si è sviluppata una prassi che permette l'intervento armato in risposta a crisi umanitarie, sostenuta dalla dottrina della "responsabilità di proteggere". Questo principio ha ottenuto riconoscimento anche dalle Nazioni Unite<sup>93</sup>. Un aspetto particolarmente complesso del diritto umanitario è la protezione delle vittime. Ci si riferisce al passaggio dall'assistenza umanitaria, come la distribuzione di medicinali, cibo e beni essenziali (ormai una pratica consolidata sia in contesti di conflitti internazionali che interni), alla questione più complessa dell'intervento forzato per garantire che l'assistenza umanitaria possa effettivamente raggiungere le persone colpite in situazioni di conflitto o di crisi. Ci si interroga se uno Stato sovrano debba accettare un intervento umanitario che impieghi la forza per raggiungere le vittime<sup>94</sup>. Inoltre, si identifica un limite al diritto di intervento di uno Stato o di una coalizione di Stati: l'agire unilateralmente al di fuori della legittima difesa, come specificato nello Statuto delle Nazioni Unite e della NATO. Tali azioni creano frizioni con il diritto internazionale, specialmente quando si tratta di interventi armati "preventivi" che cercano una legittimazione retroattiva tramite risoluzioni delle Nazioni Unite<sup>95</sup>. Si può ragionevolmente concludere che questo tipo di azioni militari, essendo analoghe alle guerre preventive, rappresentano gravi violazioni del diritto internazionale e non trovano sostegno adeguato nell'articolo 11, il quale offre

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, pp. 3 ss.

<sup>92</sup> M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 273.

<sup>93</sup> Risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite del 16.09.2005, A/RES/60/1.

<sup>94</sup> R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011, n. 7.

<sup>95</sup> G. DE VERGOTTINI, *Costituzione e regole di ingaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, pp. 7 ss.

copertura costituzionale solo a quelle azioni che, rispettando regole consensuali, promuovono la pace e la giustizia tra le nazioni<sup>96</sup>.

### **3. L'art. 11 Cost. e l'adesione alla guerra**

#### **3.1 Il rapporto tra art. 11 Cost. e art. 78 Cost.**

Gli articoli 78 e 87 della Costituzione delineano un procedimento formale per la proclamazione dello stato di guerra, caratterizzato da una decisione del Parlamento seguita da una dichiarazione del Presidente della Repubblica. Questo meccanismo conferisce al Parlamento il potere di dichiarare guerra e di delegare al Governo i poteri necessari.

Tuttavia, la storia mostra che non sempre queste procedure sono state rispettate. Durante la Guerra del Golfo Persico, ad esempio, si scatenò un dibattito tra costituzionalisti<sup>97</sup> sull'opportunità di attivare l'articolo 78 per la partecipazione italiana al conflitto. La conclusione prevalente fu che in quel contesto specifico non era necessario seguire tale procedura.

Questa esperienza ha in qualche modo ridotto l'importanza dell'articolo 78, un effetto compensato dall'utilizzo più flessibile dell'articolo 11. L'art. 78 Cost. precisa che è compito del Parlamento deliberare sulla dichiarazione di guerra. In secondo luogo, conferisce al Governo i poteri necessari per gestire l'emergenza bellica, introducendo un regime costituzionale straordinario adatto a tale contesto<sup>98</sup>. Altri articoli correlati sono l'articolo 60, comma 2, Cost., che permette la proroga del mandato delle Camere in tempo di guerra; l'articolo 103, comma 3, Cost., che estende la giurisdizione dei tribunali militari; e l'articolo 111, comma 2, Cost., che consente eccezioni al diritto di appello contro decisioni restrittive della libertà personale e sentenze dei tribunali militari durante la guerra<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> P. BRUNO, *L'art. 11 della Costituzione*, cit.

<sup>97</sup> P. CARNEVALE, *L'Italia, l'attuale vicenda della guerra irachena e l'art. 11 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 30 aprile 2003.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> G. DE VERGOTTINI, *Costituzione e regole di ingaggio*, cit., pp. 13 ss.

È importante distinguere tra la proclamazione dello stato di guerra e l'assegnazione di poteri straordinari al Governo. Anche se la concessione di tali poteri presuppone generalmente la dichiarazione di guerra, non è obbligatorio che un regime costituzionale straordinario venga automaticamente stabilito con tale dichiarazione. In alcuni casi, il Parlamento potrebbe decidere che le capacità ordinarie del Governo sono adeguate per gestire la situazione di conflitto, rendendo la dichiarazione di guerra rilevante con riferimento alle relazioni internazionali<sup>100</sup>. Inoltre, entrambe le clausole dell'articolo 78 presentano un dilemma interpretativo: stabilire se il termine "guerra" si riferisca unicamente a conflitti internazionali o se includa anche le guerre civili. Questa distinzione è fondamentale per comprendere l'ambito di applicazione delle norme costituzionali e l'ampiezza dei poteri governativi in contesti di emergenza. Alcune interpretazioni sostengono che l'articolo 78 può essere applicato analogicamente a varie forme di emergenza, ivi compresi gli stati di guerra interna, ampliando significativamente la portata di questa disposizione costituzionale<sup>101</sup>.

Vi è, dunque, da un lato, l'art. 11 che esprime una chiara opposizione alla partecipazione del Paese in guerre di aggressione o come mezzo per risolvere dispute internazionali. Dall'altro lato, l'art. 78 individua le procedure formali per deliberare e annunciare un'intenzione dello Stato di entrare in uno stato di guerra internazionale.

Tuttavia, si è osservato che «si tratta di clausola del tutto priva di attualità rimanendo tuttavia 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. La Costituzione dà copertura soltanto indiretta al modo oggi più utilizzato di impiego della forza armata fuori del territorio nazionale tramite missioni militari»<sup>102</sup>.

Conformemente all'art. 78 Cost., l'istituzione di un regime di deroga è permessa esclusivamente in contesti di emergenze internazionali che si concretizzano in conflitti

---

<sup>100</sup> *Ibid*, pp. 16 ss.

<sup>101</sup> P. BRUNO, *L'art. 11 della Costituzione*, cit.

<sup>102</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2022, n. 3, pp. 73 ss.

armati. Tale disposizione consente la dichiarazione di guerra in risposta a un'aggressione, in linea con l'articolo 11, il quale autorizza la difesa nazionale in caso di attacchi esterni.

La dichiarazione di guerra può anche derivare dagli obblighi imposti da accordi internazionali, come quelli assunti sotto l'egida delle Nazioni Unite o tramite il Trattato NATO, facendo riferimento alla seconda parte dell'articolo 11, sebbene nei limiti di cui si è detto in precedenza. Inoltre, il regime di deroga potrebbe essere invocato in situazioni di guerre "umanitarie", se esistono norme di diritto internazionale che richiedano un intervento italiano contro Stati che commettono gravi violazioni dei diritti umani.

Nonostante queste previsioni, l'articolo 78 non è stato effettivamente attuato nelle circostanze in cui l'Italia ha partecipato a conflitti internazionali<sup>103</sup>. Le cause di questa mancata applicazione sono molteplici, di natura politica più che giuridica, espressione della complessità delle relazioni internazionali e della politica estera dell'Italia<sup>104</sup>.

In generale, come si vedrà, si assiste alla prassi di evitare dichiarazioni formali di guerra, preferendo optare per interventi militari approvati con diverse formule e strumenti. Infatti, la complessità delle relazioni internazionali moderne e il ruolo progressivamente assunto delle organizzazioni internazionali hanno spesso determinato la necessità di gestire le crisi senza una formale dichiarazione di guerra, ricorrendo a forme di intervento e operazioni multinazionali. È dunque evidente il cambiamento nelle prassi internazionali successive alla seconda guerra mondiale, caratterizzate invece da numerose dichiarazioni di guerra.

### **3.2 Art. 87 Cost.: la dichiarazione dello “Stato di guerra”**

L'art. 87 Cost., dedicato alle funzioni del Presidente della Repubblica, statuisce che quest'ultimo «ha il comando delle Forze Armate, presiede il Consiglio supremo di

---

<sup>103</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra e l'attuazione della Costituzione*, Intervento al convegno Guerra e Costituzione, Roma 12 aprile 2002, p. 7.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 8.

difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere». Come si è visto, dal punto di vista costituzionale, la qualificazione attuale dei conflitti bellici nell'ordinamento giuridico italiano porta a riconsiderare il rapporto tra la realtà della guerra e la sua dichiarazione formale. Fattualmente, emerge una distanza tra la presenza concreta di un conflitto e l'ufficialità della sua dichiarazione. Storicamente<sup>105</sup>, ci sono stati casi in cui l'Italia ha partecipato a conflitti già iniziati da altri Paesi senza una propria dichiarazione formale di guerra, evidenziando così una trasformazione nel requisito formale di tale dichiarazione, che si discosta dagli articoli 87 e 78 della Costituzione.

A livello normativo, questa evoluzione è evidente nella conversione del decreto legge dell'1 dicembre 2001, n. 421 nella legge del 31 gennaio 2002, n. 6. Questo cambiamento è stato accompagnato da una modifica all'articolo 165 del Codice penale militare di guerra, che estende l'applicabilità della legge penale militare in ogni situazione di conflitto armato, a prescindere dalla dichiarazione ufficiale di stato di guerra. Queste modifiche normative indicano un adattamento dell'ordinamento giuridico alle realtà contemporanee dei conflitti, slegando l'applicazione delle leggi militari dall'obbligo di una dichiarazione formale di guerra<sup>106</sup>.

L'art. 87 Cost., dunque, così come l'art. 78, nella parte relativa alla dichiarazione formale di guerra, non è mai stato attuato. Le implicazioni della moderna conduzione dei conflitti internazionali hanno avuto un impatto significativo sui rapporti tra gli organi costituzionali italiani, in particolare tra il Parlamento e il Governo. Il Governo ha acquisito un ruolo preminente nelle decisioni di politica estera, spesso limitandosi a seguire le linee guida di una nazione leader o ad aderire a consensi formati a livello internazionale<sup>107</sup>. Di conseguenza, il Parlamento ha visto una riduzione delle sue funzioni tradizionali, con una applicazione meno rigorosa non solo del testo dell'articolo 78 della Costituzione, ma anche del principio sottostante di questo articolo, che presuppone una collaborazione o codecisione tra il Parlamento e il

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 9.

Governo<sup>108</sup>. Una volta che il Parlamento ratifica un trattato internazionale, stabilisce le condizioni per l'adesione alle decisioni prese in base a quel trattato. In pratica, nei casi più recenti, il ruolo del Parlamento tende a diminuire man mano che il processo decisionale si sposta verso il Governo, che partecipa attivamente agli organi decisionali delle alleanze o esprime posizioni su piattaforme internazionali<sup>109</sup>. Questo sviluppo avviene nonostante la Costituzione preveda, almeno teoricamente, una predominanza del ruolo parlamentare (come indicato dall'articolo 78), con previsioni di codecisione che in realtà sono state solo parzialmente realizzate.

L'art. 117, comma 2, lett. d), Cost. afferma poi che le materie legate alla sicurezza e alla difesa sono di competenza esclusiva dello Stato. Parallelamente, l'articolo 78 stabilisce che eventuali conflitti internazionali debbano essere gestiti attraverso una collaborazione tra il Governo e il Parlamento, con un ruolo dichiarativo affidato al Presidente della Repubblica. Nonostante questa disposizione non sia stata mai applicata concretamente fino ad ora, il coinvolgimento dei tre organi costituzionali è sempre stato mantenuto nelle decisioni che implicano l'uso potenziale o effettivo della forza militare, anche senza una formale dichiarazione di guerra.

Anche se la legislazione non fa esplicito riferimento all'articolo 78 o al comma 9 dell'articolo 87, continua a rispettare il principio fondamentale di coinvolgimento congiunto di Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nelle decisioni relative all'impiego delle Forze Armate<sup>110</sup>.

### **3.3 Le funzioni del Consiglio Supremo di Difesa**

Per analizzare la struttura degli organi costituzionali in relazione alle decisioni sull'uso della forza armata, è essenziale considerare l'articolo 1, lettera a) della legge 18 febbraio 1997, n. 25, oggi incorporato nell'articolo 10, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 66/2010, noto come Codice dell'ordinamento militare. Questo articolo

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>110</sup> R. BELLANDI, *Il Consiglio Supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, cit., pp. 49 ss.

stabilisce che il Ministro della Difesa è responsabile per l'attuazione delle decisioni in materia di difesa e sicurezza che il Governo adotta, le quali sono successivamente sottoposte al Consiglio Supremo di Difesa e approvate dal Parlamento.

Sebbene la legge non specifichi esattamente quando il Consiglio Supremo interviene nel processo decisionale, né dettagli la natura dei poteri che esercita dopo la sua "sottoposizione", il ruolo di questo organo non è puramente formale. Infatti, il Consiglio Supremo è integrato attivamente nel processo di definizione delle politiche, inclusa la gestione delle crisi internazionali. Questa normativa introduce quindi una fase procedurale intermedia che collega la decisione del Governo con l'approvazione del Parlamento, attraverso la valutazione del Consiglio Supremo di Difesa.

Si tratta un organo di rilevanza costituzionale, incaricato di analizzare questioni generali, sia politiche che tecniche, legate alla sicurezza e alla difesa nazionale. Esso è stato istituito in base all'articolo 87 della Costituzione e originariamente disciplinato con la legge del 28 luglio 1950, n. 624. Questa normativa, ora integrata nel Codice dell'ordinamento militare attraverso il Decreto Legislativo del 15 marzo 2010, n. 66, ha anche definito le sue funzioni e l'organizzazione interna.

Il Consiglio è presieduto dal Presidente della Repubblica ed è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri degli Affari Esteri, dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze, della Difesa e dello Sviluppo Economico, oltre che dal Capo di Stato Maggiore della Difesa<sup>111</sup>.

Di norma, alle riunioni del Consiglio partecipano anche il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica e il Segretario del Consiglio Supremo di Difesa. A seconda delle necessità e della specificità degli argomenti trattati, possono essere invitati altri membri del Governo, i Capi di Stato Maggiore delle Forze Armate, il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, il Presidente del Consiglio di Stato, nonché esperti e personalità con competenze specifiche nei settori scientifico, industriale, economico e militare<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, pp. 53 ss.

<sup>112</sup> Cfr. <https://www.difesa.it/primopiano/consiglio-supremo-difesa/31031.html>



Il Consiglio agisce come un forum istituzionale permanente per il dibattito e l'analisi delle questioni di sicurezza e difesa. Le discussioni e le decisioni che avvengono all'interno di questo organo aiutano i suoi membri a svolgere i loro compiti istituzionali in modo coordinato e conforme agli orientamenti condivisi, sia all'interno delle proprie aree di competenza specifiche sia in supporto alle funzioni degli altri membri<sup>113</sup>.

In altri termini, il Consiglio Supremo di Difesa è una sorta di piattaforma di dialogo e consultazione preventiva per i leader politici responsabili della sicurezza nazionale. Attraverso questo organo, i vari componenti collaborano per stabilire i principi che guideranno l'esecuzione delle loro responsabilità individuali<sup>114</sup>. Tuttavia, come è stato opportunamente sottolineato<sup>115</sup>, la funzione principale del Consiglio Supremo di Difesa è quella di supportare il Presidente della Repubblica nell'adempimento del suo ruolo costituzionale di garante dei valori fondamentali in materia di sicurezza, evitando, al contempo, il «coagularsi di un *federative power*»<sup>116</sup> in capo allo stesso.

La legislazione di riferimento statuisce chiaramente che le decisioni in materia di difesa devono essere prima prese dal Governo e successivamente portate all'attenzione del Consiglio Supremo di Difesa, e non il contrario. Questa sequenza procedimentale è costituzionalmente necessaria. Quando questa sequenza viene alterata, come tristemente accaduto durante l'intervento militare italiano in Libia nel 2011, ciò comporta che il Consiglio Supremo di Difesa, il cui ruolo è di garantire i valori costituzionali, prenda decisioni che poi il Consiglio dei Ministri, preposto a definire l'indirizzo politico, è costretto ad accettare come compiute<sup>117</sup>. Questo orientamento è confermato dalla Risoluzione Ruffino<sup>118</sup>, una risoluzione parlamentare attuativa

---

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> Sull'effettivo ruolo dei diversi organi statali in materia di politica estera si v. G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera*, in M. BONANNI (a cura di), *La politica estera della Repubblica italiana*, III, Milano, 1967, p. 763.

<sup>115</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *AIC. Osservatorio costituzionale*, 3, 2022, p. 33.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>118</sup> Si tratta della Risoluzione n. 7-011007 della Commissione difesa della Camera dei Deputati, 16 gennaio 2001.

dell'articolo 1 della legge 25/1997. Tale risoluzione indica che all'ordine del giorno del Consiglio Supremo dovrebbero figurare decisioni di carattere generale sulla sicurezza e la difesa, ivi compresi i criteri generali per l'utilizzo delle Forze Armate. Inoltre, benché il testo della risoluzione non sia completamente chiaro e non menzioni esplicitamente il Consiglio, tutte le decisioni specifiche sull'impiego delle Forze Armate all'estero dovrebbero essere sottoposte al suo esame. La legge n. 145/2016, all'articolo 3 modifica leggermente questo approccio stabilendo che la sottoposizione al Consiglio avvenga "Qualora se ne ravvisi la necessità", a differenza del vincolo precedente di presentazione obbligatoria.

Nonostante queste discrepanze, nei momenti di significativa rilevanza politica, il Consiglio è sempre stato coinvolto, valorizzando il ruolo critico della partecipazione del Presidente della Repubblica. Le deliberazioni sottoposte al Consiglio non hanno riguardato solo missioni militari ma anche decisioni su azioni belliche, come evidenziato dagli attacchi alla Serbia nel 1999 e alla Libia nel 2011, che furono condotti senza il dispiegamento di truppe terrestri ma attraverso l'uso di forze aeree<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina*, cit., p. 34.

## CAPITOLO II

### L'IMPEGNO ITALIANO NELLE MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO: LA LEGGE N. 145 DEL 2016

**Sommario:** 1. La lunga assenza di uno strumento di regolazione delle missioni militari - 1.1 Il ricorso all'inadeguato "decreto missione" - 1.2 La "missione militare" nel Codice dell'ordinamento militare - 2. Il dibattito parlamentare sulla legge quadro "Missioni internazionali" - 2.1 L'approdo alla L. 145 del 2016 - 2.2 L'esclusione dall'ambito riservato agli artt. 78 e 87 Cost. - 2.3 Il procedimento per l'avvio della missione e il relativo finanziamento - 2.4 Il mantenimento dell'art. 9 del Codice penale militare di guerra - 3 Profili applicativi della L. 145/2016 - 3.1 La disciplina sul procedimento - 3.2 Le norme sul personale - 3.3 Le disposizioni penali - 4. L'applicazione della L. 145/2016 - 4.1. Il primo periodo: 2016-2019 - 4.2. Il secondo periodo: 2019-2022 - 4.3 Le proposte di modifica della legge.

#### **1. La lunga assenza di uno strumento di regolazione delle missioni militari;**

##### **1.1 Il ricorso all'inadeguato "decreto missione"**

Nel luglio del 2016, dopo un lungo periodo di attesa, il legislatore italiano ha finalmente adottato la Legge n. 145/2016, dal titolo "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali". Questa legge disciplina la partecipazione dell'Italia in ambito internazionale sotto l'aspetto militare. La necessità di un simile quadro normativo era stata espressa e avvertita da tempo, tanto nella prassi governativa quanto nella dottrina<sup>120</sup>, in special modo a partire dagli ultimi anni del ventesimo secolo<sup>121</sup>.

La prassi istituzionale pregressa nel nostro Paese riguardante gli interventi militari all'estero presentava notevoli carenze normative. Un esempio significativo è rappresentato dalla risoluzione parlamentare n. 7-01007, adottata il 16 gennaio 2001 dalla IV Commissione della Camera dei Deputati durante la XIII legislatura. Nonostante l'intento fosse quello di individuare i criteri generali per il dispiegamento delle Forze Armate italiane all'estero, questa risoluzione possedeva solamente una valenza politica e documentale, priva di qualsivoglia efficacia giuridica vincolante<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> P. CARNEVALE, *Emergenza bellica, guerra al terrorismo e forma di governo*, T. Groppi (a cura di), Democrazia e terrorismo, Napoli, 2006, pp. 103- 104.

<sup>121</sup> C. PINELLI, *Argomenti e posizioni nel dibattito dei costituzionalisti sulla guerra del Kosovo*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000, pp. 194 ss.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

In aggiunta, era frequente l'emanazione di decreti-legge che tentavano di disciplinare, in maniera seriale e spesso *ex post*<sup>123</sup>, gli aspetti finanziari e amministrativi legati alla partecipazione italiana in contesti militari internazionali. Si tratta dei c.d. decreti missione: tali provvedimenti normativi, benché fossero diretti a disciplinare ambiti specifici, spesso si estendevano oltre, comprendendo anche disposizioni di diritto penale applicabile al personale militare coinvolto<sup>124</sup>.

Questa modalità di regolamentazione evidenziava un approccio frammentato e non sistematico, il quale è persistito fino all'introduzione della legge n. 145 del 2016, che ha avuto il merito, quantomeno, di dare vita ad un quadro legislativo più strutturato e coerente<sup>125</sup>.

Si pensi che, solo nel corso della XVII legislatura, si è verificata una sequenza di adozioni di decreti-legge concernenti la partecipazione dell'Italia a missioni internazionali, tutti convertiti in legge con modifiche. In ordine cronologico, si parte con il decreto-legge n. 114 del 2013, convertito nella legge n. 135 del 2013; segue il decreto-legge n. 2 del 2014, convertito nella legge n. 28 del 2014; poi il decreto-legge n. 109 del 2014, convertito nella legge n. 141 del 2014; successivamente, il decreto-legge n. 7 del 2015, convertito nella legge n. 43 del 2015; dopo il decreto-legge n. 174 del 2015, convertito nella legge n. 198 del 2015; e infine il decreto-legge n. 67 del 2016, convertito nella legge n. 131 del 2016. Per identificare una normativa che

---

<sup>123</sup> Durante la XVII legislatura, sono stati emanati diversi decreti-legge per regolare la partecipazione dell'Italia a missioni internazionali. Iniziando dal più recente, il decreto-legge n. 67/2016 è stato adottato il 16 maggio 2016. Questo è stato preceduto dal decreto-legge n. 174/2015, emanato il 30 ottobre 2015, e dal decreto-legge n. 7/2015, del 18 febbraio 2015. Risalendo ulteriormente, troviamo il decreto-legge n. 109/2014, emanato il 1° agosto 2014, seguito dal decreto-legge n. 2/2014, del 16 gennaio 2014, e dal decreto-legge n. 114/2013, datato 10 ottobre 2013. Per identificare un decreto-legge relativo alle missioni internazionali emesso prima di questi, è necessario riferirsi al decreto-legge n. 227/2012, successivamente convertito con modificazioni nella legge n. 12/2013. Il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, in una sessione del 5 luglio 2016, ha espresso preoccupazioni significative riguardo questa pratica legislativa. Ha evidenziato la necessità di prorogare e finanziare le missioni internazionali in modo tempestivo, per evitare che l'Italia debba fornire una copertura normativa retroattiva all'impegno nelle missioni. Questo, secondo il Comitato, è essenziale per mantenere la legittimità e la continuità delle operazioni internazionali italiane, considerando anche le implicazioni delle disposizioni penali incluse nei decreti-legge.

<sup>124</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1, pp. 1 ss.

<sup>125</sup> R. TARCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati. Considerazioni introduttive*, in *DPCE online*, 2024, n. 1, pp. 1 ss.

estenda la partecipazione italiana senza derivare dalla conversione di un decreto-legge, bisogna tornare all'inizio della legislatura precedente, con la legge n. 108 del 2009.

La prassi legislativa finalizzata a legittimare gli interventi militari italiani all'estero ha sollevato questioni riguardanti la legittimità costituzionale dei decreti-legge a cui si è fatto ricorso. In particolare, la ricorrenza prevedibile di tali decreti sembra contravvenire ai requisiti di "straordinarietà della necessità e urgenza" previsti dall'articolo 77, comma 2, della Costituzione<sup>126</sup>. Questo uso ripetuto trasforma il processo di conversione in legge in una mera formalità. D'altra parte, altra dottrina<sup>127</sup> afferma che il decreto-legge può essere utilizzato come strumento efficace e flessibile per consentire l'adozione tempestiva delle decisioni del Parlamento che si rendono necessarie, assicurando al tempo stesso che il Governo possa disporre di una direzione politica definita e chiara. Si pensi, ad esempio, all'analisi tecnico-normativa del Governo sul decreto-legge n. 67/2016 che giustifica il suo impiego a causa della scadenza di provvedimenti finanziari precedenti e della necessità urgente di assicurare una copertura giuridica e finanziaria adeguata<sup>128</sup>.

Nonostante queste giustificazioni possano apparire valide, esse urtano contro il principio costituzionale che limita l'uso del decreto-legge a circostanze effettivamente straordinarie. Questa problematica è stata sottolineata anche dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati<sup>129</sup>, il quale ha ribadito la necessità di una normativa unitaria che regoli stabilmente gli aspetti giuridico-economici delle missioni, per evitare una perpetua catena di rinvii normativi.

Infine, l'intervento del Parlamento nella conversione dei decreti-legge, particolarmente evidente con la legge di conversione n. 131/2016, ha suscitato critiche per la mancanza di omogeneità tra il decreto e la legge di conversione, contravvenendo a un principio affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22/2012.

---

<sup>126</sup> R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, cit., p. 22.

<sup>127</sup> R. DICKMANN, *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, p. 63.

<sup>128</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 2 ss.

<sup>129</sup> AP Camera, Comitato per la legislazione, sed. del 27.2.2015, p. 7, da ultimo a proposito del d.l. n. 7/2015

In un contesto siffatto, dunque, appariva indispensabile intervenire con un provvedimento *ad hoc* capace di rendere più omogeneo il quadro normativo in materia<sup>130</sup>.

## 1.2 La “missione militare” nel Codice dell’ordinamento militare

Dal combinato disposto costituzionale dell'articolo 11 e dell'articolo 52, comma 1 si desume, come si è visto nel primo capitolo, che l'impiego delle Forze Armate su scala internazionale sia ammesso unicamente in circostanze di legittima difesa, escludendo così categoricamente ogni forma di aggressione militare<sup>131</sup>.

Se pensiamo ad alcuni interventi militari verificatisi, come quelli intrapresi in *ex* Jugoslavia nel 1999, Afghanistan nel 2001 e Libia nel 2011, si rileva una problematica compatibilità con tali norme costituzionali, poiché tali operazioni possono essere qualificate come atti di aggressione in assenza di una dichiarazione di consenso da parte degli Stati interessati<sup>132</sup>. Contrariamente, le operazioni specificate negli articoli 11-13 del decreto-legge n. 7 del 2015 rispettano il criterio imprescindibile del consenso statale, allineandosi quindi ai principi costituzionali italiani. La definizione di "missione internazionale", sebbene non alteri intrinsecamente la valutazione giuridica di tali operazioni, dovrebbe essere formulata tenendo in considerazione i vincoli costituzionali e il consenso dello Stato ospitante<sup>133</sup>. In aggiunta, una missione internazionale dovrebbe sempre essere interpretata in modo restrittivo per garantire che non funga da strumento per violare la libertà di altri popoli o come metodo per risolvere controversie internazionali attraverso l'uso della forza. Va tenuto conto il

---

<sup>130</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 3 s.

<sup>131</sup> C. MONTANI, *Guerra: una costante universale. Riflessioni sulla conflittualità storica e su quella contemporanea*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2020, n. 66, pp. 211-213.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> M. BENVENUTI, Audizione resa il 16 aprile 2015 innanzi alle commissioni riunite III (affari esteri E comunitari) e IV (difesa) della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti “legge quadro missioni internazionali”, 2015, p. 3.

fatto che il codice dell'ordinamento militare non fornisce una definizione di missione militare internazionale, considerato che l'art. 618, l'unico articolo che vi fa riferimento, richiama unicamente la concessione dei fondi per le missioni militari di pace senza però fornire una definizione<sup>134</sup>.

Qualsiasi operazione che, anche con l'approvazione del Governo dello Stato destinatario, persegue obiettivi repressivi nei confronti di una parte della popolazione, sarebbe manifestamente contraria ai principi ispiratori della Carta Costituzionale e, pertanto, irrimediabilmente illegittima.

Gli artt. 78 e 87 Cost. sono stati concepiti per affrontare situazioni di impiego intensivo e manifestamente bellico della forza, comunemente identificate con il termine "guerra". Tuttavia, l'evoluzione del linguaggio e del contesto giuridico internazionale ha portato alla sostituzione del termine "guerra" con "conflitto armato" o di "missione", un'espressione più ampia e adattabile. Pertanto, gli articoli 78 e 87 risultano inadeguati per gestire l'invio di missioni militari all'estero che non rientrano nelle categorie tradizionali di guerra<sup>135</sup>. Nonostante ciò, l'articolo 11 della Costituzione resta un punto fermo, vietando atti di aggressione, mentre l'ordinamento internazionale ha elaborato delle disposizioni permissive che consentono l'uso della forza sotto specifiche condizioni: difesa legittima individuale o collettiva, azioni autorizzate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, o l'intervento in un territorio straniero con il consenso dello Stato ospitante. Questi principi consentono all'Italia di partecipare a missioni di mantenimento della pace o di imposizione della pace, rientrando in un quadro giuridico che va oltre le limitazioni imposte dalla nozione tradizionale di guerra come definita dalla Costituzione<sup>136</sup>.

Nell'ambito delle cosiddette "missioni di pace", si osserva un rinnovato ricorso alla forza militare, non più guidato da obiettivi espansionistici, bensì dalla tutela degli interessi nazionali. Questo impegno, sostenuto principalmente in collaborazione con

---

<sup>134</sup> G.U. RESCIGNO, *Gli interventi militari all'estero tra Governo, Presidente della Repubblica e Consiglio supremo di difesa*, in *Il Filangieri*, 2017, pp. 39 ss.

<sup>135</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 5 ss.

<sup>136</sup> G. MARAZZITA, "Guerra vietata, legittima e necessaria", in *federalismi.it*, 2022, n. 22, pp. 52-100.

gli Stati Uniti d'America, rappresenta un pesante tributo<sup>137</sup> che l'Italia continua a pagare in cambio del supporto ricevuto nel secondo dopoguerra.

Il coinvolgimento dell'Italia nelle missioni internazionali, spesso in linea con le direttive di potenze mondiali predominanti, comporta significativi sacrifici umani e solleva questioni di natura etica e giuridica<sup>138</sup>. Tale situazione è espressione di una tendenza a reinterpretare flessibilmente il concetto di "legittima difesa", distanziandosi così dal formale ripudio della guerra espresso dalla Costituzione. Questo orientamento ha condotto a una graduale ridefinizione legislativa, sostituendo, come già anticipato, il termine "guerra" con espressioni meno dirette come "grave crisi internazionale" o "conflitto armato"<sup>139</sup>.

## **2. Il dibattito parlamentare sulla legge quadro “Missioni internazionali”**

### **2.1 L’approdo alla L. 145 del 2016**

La legge n. 145 del 2016 ha rappresentato, dunque, un intervento finalizzato a riformare il quadro normativo in tema di missioni internazionali. Tale provvedimento è frutto di quattro disegni di legge, avanzati da parlamentari di diversi orientamenti politici, a sottolineare una convergenza di intenti trasversale. Si tratta, in particolare, della proposta di legge AC 45 di E. Cirielli e colleghi del gruppo Fratelli d’Italia-Alleanza nazionale, AC 933 di D. Duranti e altri del gruppo Sinistra italiana-Sinistra Ecologia Libertà, la AC 952 avanzata da F.S. Garofani del Partito Democratico, e infine la AC 1959 di M. Artini e membri del Movimento 5 Stelle.

Il procedimento legislativo iniziato il 18 febbraio 2015 nelle Commissioni III e IV della Camera dei deputati vide i relatori A. Manciuilli e A. Causin proporre un testo base<sup>140</sup>, successivamente soggetto a una serie di revisioni sostanziali. Queste

---

<sup>137</sup> I. PIFFERI, *I “Caschi Blu della Cultura”*: l’iniziativa italiana a protezione del patrimonio culturale mondiale, in *Lo Stato*, 2020, 14, pp. 331 ss.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di “peacekeeping” ed il valore costituzionale della pace alla luce della l. n. 145/2016*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 2, pp. 1 ss.

<sup>140</sup> AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 18.2.2015, all. 2, pp. 35 ss.



modifiche furono apportate in seguito ad audizioni informali con esperti, con lo scopo di apportare le opportune migliorie al testo legislativo che era stato presentato<sup>141</sup>.

Il dibattito parlamentare che seguì fu intenso ma costruttivo, culminando in una serie di votazioni che sono espressione di un largo consenso trasversale. La proposta fu approvata dalla Camera dei deputati il 13 maggio 2015<sup>142</sup>, seguita da una approvazione con modificazioni da parte del Senato il 9 marzo 2016. Ulteriori emendamenti furono incorporati prima di una seconda approvazione alla Camera dei deputati il 7 luglio 2016, e l'approvazione finale del Senato avvenne il 14 luglio 2016. L'iter legislativo della legge n. 145/2016 non solo ha consolidato il ruolo del Parlamento nel delineare la politica di difesa e nelle decisioni relative all'impiego delle Forze Armate in contesti internazionali, ma ha anche segnato un progresso nel tentativo di adeguare la normativa interna alle dinamiche di un contesto globale in evoluzione, affrontando le problematiche legate all'impiego della forza armata oltre i confini nazionali. Questa legge quadro ha così cercato di stabilizzare l'assetto istituzionale, garantendo un maggior controllo parlamentare sull'invio di missioni militari all'estero, in linea con i principi di trasparenza e responsabilità democratica<sup>143</sup>.

## **2.2 L' esclusione dall'ambito riservato agli artt. 78 e 87 Cost.**

L'art. 1, comma 1, della legge n. 145/2016 specifica che, esclusi i casi contemplati dagli articoli 78 e 87, nono comma, Cost., è consentita la partecipazione di Forze Armate, Forze di polizia, sia militari che civili, e corpi civili di pace a missioni internazionali organizzate nell'ambito delle Nazioni Unite (ONU) o altre organizzazioni internazionali a cui l'Italia è affiliata, o che siano state stabilite in accordo con il diritto internazionale. Si pensi ad operazioni militari, missioni civili di polizia e interventi per il mantenimento dello Stato di diritto dell'Unione Europea, così

---

<sup>141</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 5 ss.

<sup>142</sup> AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 3.3.2015, p. 9

<sup>143</sup> A. LO CALZO, *L'attualità del fenomeno bellico tra principi supremi e assetto delle fonti. L'ordinamento italiano di fronte alla guerra in Ucraina*, in *Consulta online*, 2023, n. 1, pp. 230 ss.

come missioni volte a interventi umanitari eccezionali, purché tali partecipazioni rispettino i principi di cui all'art. 11 Cost., del diritto internazionale generale e umanitario e del diritto penale internazionale<sup>144</sup>.

L'art. 1, comma 2, della stessa legge estende l'applicabilità di questa normativa all'invio di personale e risorse, sia civili che militari, fuori dal territorio nazionale. Ciò, per essere legittimo, deve avvenire in conformità con il diritto internazionale, le disposizioni costituzionali, gli obblighi derivanti da alleanze o accordi internazionali o intergovernativi, o per la realizzazione di eccezionali interventi umanitari<sup>145</sup>.

Anche «solo ad una prima lettura di tali enunciati normativi spicca nelle parole adoperate dal legislatore ordinario una invero evidente *duplex intentio*, ancorché perseguita in maniera non sempre lessicalmente compiuta e dunque concettualmente felice, consistente nel definire con precisione il perimetro della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (cioè l'oggetto) e, allo stesso tempo, di circoscriverne la portata (cioè il limite)»<sup>146</sup>.

La particolare ricchezza espressiva dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge n. 145/2016 mostra in modo chiaro l'intenzione del legislatore di precludere usi impropri della disposizione, in risposta alle consuetudini istituzionali che si sono protratte per decenni riguardo agli interventi militari italiani all'estero. Queste prassi spesso si sono svolte sia al di fuori delle basi sostanziali delineate nell'art. 11 Cost. e nel primo comma dell'art. 52 Cost., sia oltre i procedimenti stabiliti dagli articoli 78 e 87, nono comma, Cost.<sup>147</sup>

L'art. 1 della legge n. 145/2016, dunque, introduce un criterio di esclusività, delineando le circostanze nelle quali la normativa non trova applicazione, sia in negativo che in positivo. L'espressione "missioni internazionali" può essere interpretata sia in maniera restrittiva sia estensiva. Da un punto di vista restrittivo,

---

<sup>144</sup> S. BONFIGLIO, *Eziologia dei conflitti armati, (dis-)ordine economico globale e violazione dei diritti fondamentali*, in *DPCE online*, 2024, pp. 259 ss.

<sup>145</sup> A. NIETO MARTIN, *La tutela dei diritti umani nel diritto penale militare e nelle situazioni di conflitto armato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, pp. 1038 ss.

<sup>146</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., p. 8.

<sup>147</sup> G. DI MUCCIO, *L'autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali dell'Italia nella legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *federalismi.it*, 2017, n. 7, pp. 1 ss.

l'unico scenario chiaramente escluso dall'ambito di applicazione della legge n. 145/2016 è lo "stato di guerra", il quale viene deliberato dalle Camere ex art. 78 Cost. e dichiarato dal Presidente della Repubblica ex art. 87, comma 9, Cost.<sup>148</sup> Tale riferimento normativo sottolinea la perpetua rilevanza della distinzione tra stato di pace e stato di guerra, limitando così l'ampliamento del potere discrezionale di coloro che, in un dato momento storico, detengono il potere politico<sup>149</sup>.

Il legislatore pone l'accento anche sui limiti. Questo obiettivo si manifesta già a livello lessicale e sintattico attraverso l'uso del verbo "è consentita", che regge la proposizione relativa a "la partecipazione a missioni internazionali" e viene ulteriormente specificato dalla clausola che prescrive la partecipazione «secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari».

Tale formulazione indica univocamente che il legislatore non intende permettere la partecipazione a missioni internazionali che si discostino dai criteri predetti. Le missioni internazionali a cui l'Italia può legittimamente partecipare sono esclusivamente quelle che rientrano nei limiti e nell'oggetto definiti da questi articoli<sup>150</sup>.

Missioni che in passato potevano non avere una base legislativa adeguata e che venivano regolate, come nella prassi precedente, da decreti-legge specifici, sarebbero ora considerate esplicitamente contrarie alla legge, a meno che non venga adottato un decreto-legge *ad hoc* che modifichi questa regolamentazione con effetti specifici e circoscritti<sup>151</sup>.

I vincoli della partecipazione italiana alle missioni internazionali delineati nell'art. 1, commi 1 e 2, della legge n. 145/2016, possono essere categorizzati in tre livelli distinti.

---

<sup>148</sup> M. BENVENUTI, *La prima proposizione dell'articolo 11 della Costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione*, in *La comunità internazionale*, 2013, pp. 281 ss.

<sup>149</sup> M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 122.

<sup>150</sup> D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, pp. 1 ss.

<sup>151</sup> N. RONZITTI, *La legge italiana sulle missioni internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 2017, pp. 474 ss.

In primo luogo, va tenuta conto la necessità di rispettare in modo inderogabile i principi di cui all'art. 11 Cost.

Ulteriormente, l'art. 1, comma 2, fa riferimento alle "disposizioni e finalità costituzionali" in un modo che arricchisce e informa l'interpretazione della Costituzione del 1947 secondo il principio "*magis ut valeat*"<sup>152</sup>, ossia favorire l'applicazione più efficace delle sue disposizioni. Appare evidente il riferimento ad altre norme costituzionali significative: oltre all'articolo 11, rilevano gli articoli 10, comma 1; 52, 60, comma 2; 78; 80; 87, commi 8 e 9; 103, comma 3; 111, comma 7; e 117, commi 1 e 2, lettera d.

In secondo luogo, il limite imposto dal diritto internazionale è descritto in modo particolarmente dettagliato e complesso. Questo ambito è articolato in quattro dimensioni specifiche: diritto internazionale generale diritto internazionale umanitario e diritto penale internazionale<sup>153</sup>. Queste categorie sono successivamente integrate sotto il concetto più ampio di "legalità internazionale" nel comma 2 dello stesso articolo. Tale legalità presuppone la definizione precisa del quadro giuridico entro cui si muove la partecipazione italiana alle missioni internazionali, che idealmente avviene tramite un accordo internazionale tra l'Italia, lo Stato o gli Stati di destinazione e eventuali altri Stati partecipanti.

È importante notare che se tale accordo (o trattato) internazionale dovesse essere di natura politica o comportare impegni finanziari significativi, la sua ratifica sarebbe di competenza del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 87, comma 8, Cost., previa autorizzazione legislativa conformemente all'art. 80 Cost. In nessun caso, tuttavia, eventuali atti di indirizzo delle Camere potrebbero fungere da sanatoria retroattiva per eventuali omissioni del Governo nel seguire il dovuto processo costituzionale di ratifica, pratica che si è inopportunamente verificata in passato<sup>154</sup>.

In terzo luogo, la legge n. 145/2016 dispone che l'Italia può partecipare a missioni internazionali organizzate nell'ambito delle Nazioni Unite o di altre organizzazioni

---

<sup>152</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., p. 14.

<sup>153</sup> *Ibidem*.

<sup>154</sup> A. MASSAI, *Parlamento e politica estera*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 579.

internazionali alle quali il Paese è affiliato, o che sono state istituite in accordo con il diritto internazionale, ivi comprese operazioni militari e missioni civili di polizia a supporto dello Stato di diritto dell'Unione Europea. Queste missioni devono inoltre essere svolte rispettando gli obblighi derivanti da alleanze o accordi internazionali o intergovernativi. L'attenzione del legislatore è particolarmente attenta ad individuare un riferimento normativo di diritto internazionale che costituisca il fondamento comune delle varie tipologie di missioni legittime delineate nel testo.

Un aspetto particolare da esaminare con cautela riguarda il doppio riferimento agli "eccezionali interventi umanitari". Tali interventi, rafforzati da un emendamento durante il dibattito all'Assemblea della Camera dei deputati per allineare i commi 1 e 2 dell'art. 1, rientrano chiaramente nel campo di applicazione della legge. È essenziale riconoscere che anche queste operazioni umanitarie devono conformarsi ai "termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali"<sup>155</sup>.

L'uso dell'aggettivo "eccezionali" sottolinea il loro carattere straordinario, mirato ad esempio al soccorso umanitario verso altri popoli o, più specificamente, ai cittadini italiani residenti all'estero e agli italiani non residenti, secondo il disposto degli artt. 48, comma 3, e 51, comma 2, Cost. Una lettura restrittiva di questa formulazione escluderebbe le operazioni militari italiane all'estero classificate equivocamente come "umanitarie", che in passato hanno sollevato dubbi sulla loro conformità ai principi costituzionali e internazionali<sup>156</sup>.

Pertanto, «sul punto, è facile avvedersi di come l'ambito di applicazione della legge qui considerata sia formulato all'interno di un disposto normativo di non sempre agevole lettura, perché contorto e segnato da una prolissità che non giova alla chiarezza e alla linearità del testo»<sup>157</sup>.

Si può supporre che le esperienze pregresse, talvolta poco esemplari, riguardanti la compatibilità degli interventi militari italiani all'estero con i principi del diritto

---

<sup>155</sup> A. DE GUTTRY, *La legge 21 luglio 2016, n. 145: "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali: analisi critica e valutazione del suo impatto sull'Arma dei Carabinieri"*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 2017, n. 1, pp. 111 ss.

<sup>156</sup> D. ZOLO, *Chi dice umanità*, Torino, 2000, p. 19.

<sup>157</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., p. 16.

costituzionale e internazionale, abbiano spinto il legislatore ordinario a una ricca espansione terminologica nella novella normativa<sup>158</sup>. Se questa interpretazione risulta convincente<sup>159</sup>, il fine dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge n. 145/2016 appare evidente: in situazioni di guerra formale, si applicheranno le norme degli artt. 78 e 87, comma 9, Cost.; cospetto di missioni internazionali che esulino dagli scopi o superino i limiti fissati dall'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge, l'Italia non parteciperà al conflitto; al contrario, in caso di missioni internazionali che rientrino nei parametri descritti, si attueranno le disposizioni della legge n. 145/2016.

### **2.3 Il procedimento per l'avvio della missione e il relativo finanziamento**

Il profilo indubbiamente più importante della legge n. 145/2016 riguarda la "deliberazione e autorizzazione della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali", secondo quanto afferma la rubrica di cui all'art. 2. Questa disposizione è stata oggetto di numerose modifiche nel corso della fase di approvazione del testo. Originariamente, il progetto di legge presentato alle Commissioni riunite III e IV della Camera dei deputati prevedeva che le missioni internazionali fossero considerate autorizzate dopo la semplice comunicazione del Governo alle Camere. Diversamente, l'art. 2, comma 2, nella sua versione definitiva, precisa che le deliberazioni relative alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali devono essere trasmesse dal Governo alle Camere, le quali devono discuterle tempestivamente e, mediante specifici atti di indirizzo conformi ai propri regolamenti, possono autorizzare annualmente la partecipazione dell'Italia, stabilire impegni per il Governo, oppure negare l'autorizzazione<sup>160</sup>. La scelta del legislatore è coerente con il modello di governo parlamentare adottato dalla Costituzione repubblicana. Questa disposizione è di

---

<sup>158</sup> A. DE GUTTRY, *La legge 21 luglio 2016, n. 145: "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali: analisi critica e valutazione del suo impatto sull'Arma dei Carabinieri"*, cit., p. 115.

<sup>159</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., p. 16.

<sup>160</sup> AP Camera, XVII legislatura, Commissioni riunite III e IV, sed. del 23.4.2015, p. 6.

particolare rilievo perché segna una deviazione da una pratica istituzionale passata che poteva essere oggetto di critiche dal punto di vista costituzionale, in quanto si osservava un predominio del ruolo del Governo a scapito delle prerogative del Parlamento, soprattutto in relazione agli interventi militari italiani all'estero<sup>161</sup>.

L'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 145/2016, chiarisce senza ambiguità che la partecipazione dell'Italia a missioni internazionali deve ricevere l'autorizzazione delle Camere, attribuendo così al Parlamento un ruolo decisivo e fondamentale nel determinare sia gli obiettivi sia la direzione di tali missioni<sup>162</sup>.

Un cenno lo merita anche la questione del finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali. L'art. 4 della legge n. 145/2016 disciplina in modo dettagliato il "fondo per il finanziamento delle missioni internazionali", la cui dotazione è fissata annualmente attraverso la legge di bilancio o mediante specifici provvedimenti legislativi. Questo fondo è inserito nel bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, evolvendo da un analogo meccanismo precedente previsto annualmente sin dal 2004, che era finalizzato a coprire le necessità connesse alla proroga delle missioni internazionali di pace<sup>163</sup>.

Con la legge n. 296/2006, questo fondo era originariamente previsto per un periodo triennale (2007-2009), mostrando una trasformazione significativa nel tempo. Inoltre, durante l'iter di approvazione di tale legge, era stato proposto un meccanismo di distribuzione delle risorse tramite decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, basati su proposte congiunte da parte dei Ministri degli Affari Esteri, della Difesa, dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze, e soggetti a un atto di indirizzo del Parlamento e all'informazione al Presidente della Repubblica. Tale disposizione, ritenuta inadeguata e non congruente con una legge finanziaria, è stata eliminata durante il processo legislativo a causa dell'assenza di un meccanismo alternativo che permettesse al Parlamento di esprimersi sulla proroga delle missioni. Attualmente, la normativa stabilisce un processo autorizzativo annuale per la partecipazione alle

---

<sup>161</sup> N. RONZITTI, *La legge italiana sulle missioni internazionali*, cit., pp. 478 ss.

<sup>162</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 17 ss.

<sup>163</sup> N. RONZITTI, *La legge italiana sulle missioni internazionali*, cit., pp. 480 ss.

missioni, che prevede anche una fase di consultazione non vincolante prima dell'emissione dei decreti dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Questo metodo di “delegificazione” della determinazione finanziaria, rispetto al quale in passato il Parlamento interveniva solo nella conversione di decreti-legge, è ora considerato costituzionalmente appropriato in relazione ai rapporti tra il Parlamento e il Governo<sup>164</sup>.

Gli artt. 2, comma 3, e 4, comma 3, disciplinano simmetricamente le modalità di allocazione del fondo per le missioni internazionali, sia per le autorizzazioni iniziali sia per le successive proroghe annuali, tramite decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, basati su proposte dei Ministri competenti.

Questi decreti, accompagnati da una relazione tecnica esplicativa, devono essere inviati alle Camere e sottoposti all'esame delle commissioni parlamentari competenti per materia per aspetti finanziari, che devono esprimere un parere entro venti giorni dall'assegnazione. Se il Governo decide di non aderire ai pareri espressi, deve rinviare i decreti alle Camere con osservazioni e modifiche motivate, che includono ulteriori informazioni. Le commissioni parlamentari hanno poi dieci giorni per fornire i loro pareri definitivi. Decorso questo termine, i decreti possono essere comunque adottati<sup>165</sup>.

Questo rappresenta l'unico tipo di intervento parlamentare previsto dalla legge n. 145/2016 che non ha carattere vincolante. Tuttavia, è importante notare che il fabbisogno finanziario è considerato indispensabile per la validità della deliberazione governativa e per l'approvazione parlamentare. Pertanto, le Camere hanno la facoltà di stabilire impegni per il Governo. Se questi non fossero adeguatamente considerati, il Governo rischierebbe di non ottenere la ri-autorizzazione per la prosecuzione della missione internazionale nell'anno successivo<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 18 ss.

<sup>165</sup> M. DE PAOLIS, *Sull'applicazione dei codici penali militari di guerra e di pace nelle operazioni militari all'estero*, in *Il Filangieri*, 2017, pp. 125 ss.

<sup>166</sup> L. D'ETTORRE, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Consiglio di Sicurezza (gennaio-giugno 2015)*, in *La Comunità Internazionale*, 1, 2016, pp. 133 ss.



## 2.4 Il mantenimento dell'art. 9 del Codice penale militare di guerra

Il legislatore, con la novella normativa n. 145/2016, ha mantenuto l'art. 9 del Codice Penale Militare di Guerra. Va segnalato, a tal proposito, che tale disposizione, nella sua versione originale, disponeva che i corpi di spedizione all'estero per operazioni militari fossero soggetti alla legislazione penale militare di guerra, anche in tempi di pace, a partire dal momento dell'attraversamento dei confini nazionali, o, nel caso di spedizioni oltremare, dal momento dell'inizio dell'imbarco. Tuttavia, a seguito dell'intervento militare italiano in Libano nel 1982, è stato applicato il codice penale militare di pace<sup>167</sup>.

Durante la discussione parlamentare relativa al disegno di legge per l'autorizzazione alla ratifica del trattato internazionale legato a tale missione, il Sottosegretario di Stato per la difesa, B. Ciccardini, ha dichiarato che il Governo considerava inapplicabile il Codice Penale Militare di Guerra (C.p.m.g.) in situazioni di spedizione all'estero con finalità pacifiche<sup>168</sup>.

Durante il dibattito parlamentare riguardante l'intervento militare italiano in Libano nel 1982, è stato presentato l'ordine del giorno n. 9/3698/1 da M. Giuliano e altri. Il Presidente della Commissione III della Camera dei deputati, G. Andreotti, ha interpretato questo ordine del giorno come un'interpretazione autentica dell'articolo 9 del Codice Penale Militare di Guerra. Questo ordine del giorno, accettato dal Governo e quindi non messo a votazione, affermava l'inapplicabilità del codice penale militare di guerra agli eventi o azioni verificatisi durante la missione di pace in Libano, consolidando l'applicazione del codice penale militare di pace per tale intervento<sup>169</sup>.

Tuttavia, vi sono state complicazioni nell'implementazione di questa direttiva. Durante una visita informativa a Beirut, alcuni parlamentari scoprirono che al comando locale non era pervenuta tale indicazione e che l'articolo 9 del C.p.m.g. era considerato ancora

---

<sup>167</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 19 ss.

<sup>168</sup> AP Camera, VIII legislatura, sed. del 22.12.1982, p. 55897.

<sup>169</sup> M. DE PAOLIS, *Sull'applicazione dei codici penali militari di guerra e di pace nelle operazioni militari all'estero*, cit., pp. 127 ss.

in vigore. L'applicazione del codice penale militare di pace non è sempre stata formalmente disposta attraverso un atto legislativo di rango primario, come dimostra anche l'esempio del coinvolgimento italiano nell'ex Jugoslavia nel 1999<sup>170</sup>.

### **3. Profili generali della L. 145/2016**

#### **3.1 La disciplina sul procedimento**

L'art. 2, comma 1, della legge n. 145/2016 prescrive che il Consiglio dei Ministri, prima di adottare una deliberazione, è tenuto ad informare il Presidente della Repubblica e, se necessario, convocare il Consiglio Supremo di Difesa<sup>171</sup>. Questo processo presuppone una fase iniziale di preparazione della proposta di deliberazione, che è implicitamente attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri, in virtù del suo ruolo di guida della politica generale del Governo e coordinamento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo, come specificato dall'articolo 95, comma 1, della Costituzione, e/o ai Ministri competenti in materia, specificamente il Ministro della Difesa e il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, seguita dalla deliberazione finale del Consiglio dei Ministri.

Tuttavia, questa sequenza differisce significativamente dal processo delineato nell'articolo 1, lettera a), della legge n. 25/1997 riguardante le funzioni del Ministro della Difesa, successivamente integrato nell'articolo 10, comma 1, lettera a). Secondo questo quadro normativo, le decisioni in materia di difesa e sicurezza vengono prese dal Governo, esaminate dal Consiglio Supremo di Difesa, approvate dal Parlamento e implementate dal Ministro della Difesa<sup>172</sup>. Questo sistema, come descritto nella risoluzione parlamentare n. 7-01007 del 16 gennaio 2001, delinea un processo decisionale che assicura il coinvolgimento dei massimi livelli istituzionali dello Stato

---

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> N. RONZITTI, *La legge italiana sulle missioni internazionali*, cit., pp. 480 ss.

<sup>172</sup> R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit., p. 127.

- Governo, Presidente della Repubblica e Parlamento - nelle decisioni relative all'impiego delle Forze Armate<sup>173</sup>.

Dal punto di vista sostanziale, esiste un rapporto di coordinazione e parziale sovrapposizione tra l'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 66/2010 e l'articolo 2, comma 1, della legge n. 145/2016. Tuttavia, tale rapporto è limitato poiché esistono deliberazioni in ambito di difesa e sicurezza che non riguardano necessariamente la partecipazione dell'Italia a missioni internazionali. Allo stesso modo, alcune missioni internazionali, come gli interventi umanitari eccezionali o quelle svolte da civili come previsto nell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge n. 145/2016, potrebbero non rientrare strettamente nella categoria di difesa e sicurezza<sup>174</sup>. Dal punto di vista formale, ci sono evidenti differenze procedurali nei due testi normativi: nella legge n. 145/2016, il Presidente della Repubblica è coinvolto attraverso una comunicazione preliminare alla deliberazione del Consiglio dei Ministri e il Consiglio supremo di difesa è coinvolto solo in via opzionale. Invece, nel decreto legislativo n. 66/2010, l'esame del Consiglio Supremo di Difesa è un passaggio obbligatorio successivo alla deliberazione del Governo.<sup>175</sup>

Le incongruenze procedurali e la sovrapposizione tra l'articolo 2, comma 1, della legge n. 145/2016 e l'articolo 10, comma 1, lettera a, del decreto legislativo n. 66/2010 suggeriscono due possibili interpretazioni: una potrebbe vertere su una tacita abrogazione del secondo da parte del primo in relazione alle missioni internazionali connesse alla difesa e sicurezza, mentre l'altra propende per un'interpretazione combinata dei due articoli. Quest'ultima soluzione sembra più adeguata, sia per fattibilità ermeneutica sia perché non esistono indicazioni nei materiali preparatori della legge n. 145/2016 che suggeriscano un'intenzione esplicita di abrogazione<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> P. DAMIANI, *L'amministrazione della difesa*, in *La Costituzione repubblicana e il comando delle forze armate*, cit., pp. 28 ss.

<sup>174</sup> N. RONZITTI, *La legge italiana sulle missioni internazionali*, cit., pp. 483 ss.

<sup>175</sup> G. VOSA, "In condizioni di parità con altri Stati": spunti per una rilettura dell'articolo 11 della Costituzione, in *DPCE online*, 2024, pp. 227 ss.

<sup>176</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 19 ss.

Conformemente, il ruolo del Presidente della Repubblica in questo processo è strutturalmente bifasico. Inizialmente, il Presidente agisce come destinatario di una comunicazione preliminare, fungendo da soggetto passivo nella ricezione delle informazioni. Successivamente, può assumere un ruolo più attivo nel Consiglio Supremo di Difesa.

Quest'interpretazione consente di rispettare sia l'articolo 2, comma 1, della legge n. 145/2016 sia l'articolo 10, comma 1, lettera a, del decreto legislativo n. 66/2010, in conformità alle attribuzioni costituzionali del Governo e del Presidente della Repubblica che regola le competenze tra il Governo e il Capo dello Stato<sup>177</sup>.

In particolare, la "previa comunicazione" al Presidente della Repubblica è intesa a informarlo in anticipo riguardo ai contenuti della proposta di deliberazione e a preparare i passi preliminari per un'eventuale riunione del Consiglio Supremo di Difesa, che il Presidente può convocare di sua iniziativa o su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, come specificato dall'articolo 1, comma 1, del DPR n. 90/2010.

Questo meccanismo assicura che il Presidente della Repubblica sia informato e possa valutare con tempestività qualsiasi decisione riguardante l'impiego delle Forze Armate italiane all'estero, ancor prima di un'eventuale convocazione del Consiglio Supremo di Difesa<sup>178</sup>.

Il Presidente della Repubblica detiene pertanto un ruolo significativo viene esercitato attraverso un'influenza persuasiva piuttosto che coercitiva, conformemente ai limiti costituzionali che impediscono l'esercizio di potere esecutivo diretto. Il Presidente agisce come un attore ragionevole che influenza le decisioni di organi statali che detengono responsabilità politica<sup>179</sup>. Nella fase preliminare del processo decisionale, il Presidente può utilizzare un insieme di attività informali che possono avvenire prima

---

<sup>177</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 20 ss.

<sup>178</sup> A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE online*, 2024, pp. 741 ss.

<sup>179</sup> A. FONZI, *L'influenza della forma di governo sulle dinamiche relative alle decisioni sulla guerra. Spunti di riflessione fra il semipresidenzialismo francese e il parlamentarismo italiano*, in *DPCE online*, 2024, pp. 680 ss.

o dopo l'adozione di misure formali, sia per valutarne l'opportunità istituzionale sia per monitorarne l'impatto sulle relazioni inter-istituzionali<sup>180</sup>.

In particolari situazioni in cui le proposte di deliberazione siano eccessivamente anomale o discutibili dal punto di vista costituzionale, il Presidente, dopo aver ricevuto la comunicazione, ha il dovere di esercitare la sua funzione, potenzialmente sollecitando l'attenzione del Parlamento. Questo può avvenire attraverso l'invio di un messaggio formale alle Camere ai sensi dell'articolo 87, comma 2, della Costituzione o, in circostanze più gravi, convocando straordinariamente il Parlamento secondo l'articolo 62, comma 2, della Costituzione, situazioni che potrebbero portare a una crisi costituzionale di rilievo<sup>181</sup>.

Laddove al Presidente della Repubblica fosse richiesto di ratificare un atto che impatta la partecipazione italiana a missioni internazionali in modo contrario alla Costituzione o alla legge n. 145/2016, egli avrebbe l'obbligo di esercitare un veto<sup>182</sup>. In tali circostanze, il Presidente potrebbe anche sollevare un conflitto di attribuzioni davanti alla Corte Costituzionale, *ex art.* 134 Cost.<sup>183</sup>.

In circostanze meno estreme, il Presidente interviene dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri nell'ambito del Consiglio Supremo di Difesa. Questa è l'arena istituzionale principale, come previsto dall'art. 87, comma 9, Cost., in cui il Presidente può esercitare pienamente le proprie competenze in materia di difesa, che comprendono la dichiarazione dello stato di guerra come deliberato dalle Camere e il comando delle Forze Armate<sup>184</sup>. Il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa è di grande rilevanza per assicurare che le azioni del Governo in tale ambito siano conformi ai principi costituzionali di difesa preventiva, promozione della pace e della giustizia, tutela delle istituzioni repubblicane e neutralità politica delle Forze Armate.

---

<sup>180</sup> Cfr. Corte Costituzionale, n. 1/2013.

<sup>181</sup> S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996, vol. XI, p. 474.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

<sup>183</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 23 ss.

<sup>184</sup> S. LABRIOLA, *Punti fermi a proposito dell'ordine costituzionale delle competenze in materia di difesa nazionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, p. 857

Inoltre, riguardo alla procedura interna, è necessario osservare che l'esame del Consiglio Supremo di Difesa deve seguire logicamente la deliberazione del Consiglio dei Ministri<sup>185</sup>.

Consultare il Consiglio Supremo di Difesa prima della deliberazione del Consiglio dei Ministri potrebbe distorcere l'ordine costituzionale delle competenze, facendo sì che il Consiglio e il Presidente partecipino in modo inappropriato alla formulazione della proposta di deliberazione del Governo sulle missioni internazionali, confondendo le funzioni di indirizzo politico e di garanzia.

Quanto alla fase di approvazione parlamentare, essa rappresenta il nucleo costituzionalmente più significativo del testo, proponendosi di rafforzare il ruolo del Parlamento in sede di controllo<sup>186</sup>. In base all'articolo 2, comma 2, della legge n. 145/2016, il Parlamento assume un ruolo decisivo, insieme al Governo, nella determinazione della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Questo approccio segna un netto con quanto avveniva in precedenza, come indicato nella risoluzione parlamentare n. 7-01007 del 16 gennaio 2001<sup>187</sup> che attribuiva al Parlamento un ruolo di controllo sulle condizioni costituzionali per l'impiego delle Forze Armate e sulla legalità delle relative azioni.

La dottrina prevalente<sup>188</sup> riconosce che le funzioni di conoscenza, direzione e controllo del Parlamento derivano dalla sua elevata dignità politica come organo rappresentativo della sovranità popolare. Pertanto, le modalità operative – che possono vedere il Parlamento autorizzare e semplicemente esercitare il controllo – non devono essere intese come contrapposte, ma piuttosto come complementari, delineando priorità logiche e cronologiche tra il Parlamento e il Governo nel processo decisionale relativo alla partecipazione a missioni internazionali<sup>189</sup>. Il Parlamento non solo esercita un controllo *ex post*, ma partecipa attivamente alla decisione politica. Il legislatore

---

<sup>185</sup> F. LONGO, *L'Italia e la guerra*, in S. SICARDI (a cura di), *Vent'anni di Costituzione*, Bologna, 2015, pp. 781 ss.

<sup>186</sup> G. DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza nazionale*, cit., p. 9.

<sup>187</sup> AP Camera, XIII legislatura, Commissione IV, sed. del 16.1.2001, pp. 40-41.

<sup>188</sup> M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009, p. 87.

<sup>189</sup> F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, 2013, p. 265.

prevede, ora, all'art. 2, comma 2, della legge n. 145/2016, che le decisioni del Consiglio dei Ministri relative alla partecipazione a missioni internazionali non possono produrre effetti giuridici senza il coinvolgimento parlamentare, che può definire impegni specifici per il Governo come parte del processo di autorizzazione. Da un punto di vista cronologico, il momento dell'intervento parlamentare varia a seconda che si tratti di una autorizzazione preventiva o di un controllo successivo, presupponendo una partecipazione più o meno diretta del Governo nelle decisioni relative alle missioni internazionali. Tale struttura evidenzia che, in assenza di un'autorizzazione esplicita del Parlamento, una missione non può andare avanti. Questo modello di coinvolgimento parlamentare si configura come un netto distacco dalle pratiche precedenti, dove le decisioni potevano essere implicitamente approvate con una mera comunicazione del Governo al Parlamento. Oggi, la legge n. 145/2016 sancisce chiaramente che il Governo deve trasmettere le deliberazioni al Parlamento, il quale le esamina e decide attraverso specifici atti di indirizzo, delineando un meccanismo chiaro e diretto per l'approvazione o il rifiuto della partecipazione italiana alle missioni internazionali<sup>190</sup>.

Il legislatore ha dunque deciso di eliminare una prassi precedentemente tollerata che risultava costituzionalmente discutibile, secondo cui i Ministri, immediatamente dopo una comunicazione al Parlamento, potevano annunciare il coinvolgimento attivo delle Forze Armate italiane.

Invece, con la legge n. 145/2016, le Camere non si limitano più a ratificare le decisioni del Governo ma procedono a una discussione tempestiva seguita da un'esplicita autorizzazione o negazione della partecipazione italiana a missioni internazionali<sup>191</sup>.

Questo cambiamento terminologico da "approvazione" ad "autorizzazione" segnala una trasformazione significativa nel ruolo del Parlamento, valorizzando il suo profilo sostanziale. Questo approccio chiarisce che il coinvolgimento parlamentare non si

---

<sup>190</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 25 ss.

<sup>191</sup> R. BELLANDI, *Il Presidente della Repubblica in Consiglio supremo di difesa*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, pp. 394 ss.

limita a una successiva ratifica degli atti governativi, ma è necessario *ex ante*, disponendo che l'autorizzazione parlamentare è una condizione per la validità delle decisioni del Governo riguardanti la difesa e la sicurezza, mentre l'approvazione riguarda la loro efficacia<sup>192</sup>. Questo requisito procedurale sottolinea ulteriormente l'importanza del controllo parlamentare, garantendo che le decisioni in questo ambito critico siano soggette a un'approvazione formale, rafforzando così il quadro di legittimità e trasparenza nella gestione della difesa nazionale<sup>193</sup>. In questo contesto, l'intervento delle Camere rappresenta un prerequisito formale e vincolante, indispensabile per la legittimazione di qualsiasi partecipazione italiana a missioni internazionali. Questa interpretazione è sostenuta da chi<sup>194</sup> vede l'autorizzazione parlamentare come una condizione necessaria per la validità delle decisioni governative in materia di difesa e sicurezza internazionale. Pertanto, senza l'approvazione parlamentare, la partecipazione dell'Italia a tali missioni risulterebbe priva dei presupposti necessari per l'attuazione delle deliberazioni governative da parte del Ministro della Difesa<sup>195</sup>.

### 3.2 Le disposizioni sul personale

A differenza di quanto accadeva in passato, l'art. 1 della legge n. 145/2016 delinea una marcata distinzione, o meglio, un'alternativa tra lo svolgimento di una missione internazionale da parte di personale militare e lo stato di guerra. Il legislatore, infatti, afferma che le missioni all'estero dei militari italiani possono essere considerate, in un certo senso, come "missioni di pace".

Nel delimitare il campo di applicazione della legge, il legislatore stabilisce che deve essere attuata, innanzitutto, in termini geografici: secondo l'art. 1, comma 2, le

---

<sup>192</sup> S. LABRIOLA, *Punti fermi a proposito dell'ordine costituzionale delle competenze in materia di difesa nazionale*, cit., pp. 857 ss.

<sup>193</sup> N. RONZITTI, *La legge italiana sulle missioni internazionali*, cit., pp. 476 ss.

<sup>194</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, cit., pp. 27 ss.

<sup>195</sup> G. DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza nazionale*, cit., pp. 16 ss.



disposizioni si applicano all'invio di personale e assetti al di fuori dei confini nazionali, ovvero all'estero.

Questa disposizione concerne in maniera specifica il personale coinvolto in missioni internazionali, applicandosi ad esempio alle indennità di missione dal momento dell'ingresso nel territorio, nelle acque territoriali o nello spazio aereo dei Paesi interessati fino al rientro nel territorio nazionale al termine della missione, come chiarito in particolare dall'art. 5, comma 1<sup>196</sup>.

Inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 2, la legge si applica anche in base alle persone coinvolte: il legislatore menziona l'invio di "personale e di assetti". Ciò significa che entrambi gli elementi, personale e assetti, devono essere presenti affinché la norma trovi applicazione. Di conseguenza, non rientrano nel regime giuridico della legge n. 145/2016 le situazioni in cui vengono inviati all'estero solo gli assetti senza il personale, un fenomeno che si è verificato frequentemente anche in tempi recenti<sup>197</sup>.

La dizione utilizzata nella legge, per quanto riguarda l'ambito personale di applicazione, comprende esplicitamente sia il personale civile che quello militare. Questa inclusione è evidente, nell'art. 1, comma 2, a livello grammaticale attraverso l'uso di una virgola che separa i termini "personale e assetti" da "civili e militari", suggerendo che questi ultimi aggettivi si riferiscano ad entrambi i sostantivi precedenti. Analogamente, si rilevano riferimenti al "personale e agli assetti civili e militari" e alle "Forze di polizia ad ordinamento civile" nonché ai "corpi civili di pace". La rubrica della legge stessa anticipa questa distinzione, riferendosi alla partecipazione italiana alle "missioni internazionali" piuttosto che limitarsi agli "interventi militari all'estero", configurando così un rapporto di genere a specie tra i due concetti. Questo suggerisce che mentre tutti gli interventi militari italiani all'estero sono classificati come missioni internazionali, non tutte le missioni internazionali sono interventi militari italiani all'estero. Importante è notare che in nessun punto della legge si fa

---

<sup>196</sup> R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit., pp. 177 ss.

<sup>197</sup> E. CIMIOTTA, *L'Italia arma le forze curde impegnate a contrastare il c.d. "Stato islamico"*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014, n. 3, p. 15.

esclusivo riferimento all'uso della forza, un elemento che si distingue tipologicamente dalla guerra intesa in senso tradizionale.

### 3.3 Le disposizioni penali

L'art. 19, comma 3, primo periodo, introduce una causa di non punibilità per il personale menzionato nel comma 1 che, durante missioni internazionali, si conforma alle direttive, regole di ingaggio o ordini legittimamente dati, utilizzando o ordinando l'uso di armi, forza o altri mezzi fisici necessari per le operazioni militari<sup>198</sup>.

Il secondo periodo dello stesso comma introduce una norma sull'eccesso colposo: se, nell'agire come descritto nel primo periodo, si superano per negligenza i limiti imposti dalla legge, dalle direttive, dalle regole di ingaggio o dagli ordini legittimi, oppure i requisiti necessari per le operazioni militari, si applicheranno le norme relative ai reati colposi, purché l'atto sia previsto come tale dalla legge<sup>199</sup>.

Queste disposizioni sono circoscritte dalla limitazione generale contenuta nel comma 4 dell'art. 19, secondo cui le norme citate non sono applicabili ai crimini indicati dagli articoli 5 e seguenti dello Statuto della Corte Penale Internazionale, adottato a Roma il 17 luglio 1998 e ratificato dalla legge italiana il 12 luglio 1999, n. 232. Tale restrizione rappresenta una novità, mentre le disposizioni su non punibilità e eccesso colposo erano già presenti nel precedente quadro normativo. Con riferimento al quadro normativo previgente, parte della dottrina<sup>200</sup> non aveva mancato di far notare che tale scriminante finiva «per poggiare non tanto sugli ordini legittimamente impartiti [...]

---

<sup>198</sup> S. RIONDATO, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella legge di riforma 21 luglio 2016, n. 145*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5, 2017, pp. 287 ss.

<sup>199</sup> G. CARLIZZI, *Profili di operatività delle regole di ingaggio nell'ordinamento penale italiano*, in S. MANACORDA (coord.), *Difesa comune europea e spazio giudiziario penale*, Gaeta, 2006, pp. 163 ss.; S. MANACORDA, *Modelli di integrazione penale europea nelle missioni all'estero: analisi e prospettive*, in S. MANACORDA (a cura di), *Difesa comune europea e spazio giudiziario penale*, Consiglio della Magistratura Militare, Roma, 2004, p. 282.

<sup>200</sup> M. TONDINI, *Regole d'ingaggio e diritto all'autodifesa. Riflessioni e suggerimenti*, in *Rass. Arma Carab.*, 1, 2005, pp. 7 ss.

ma addirittura su meri atti/provvedimenti amministrativi, quali le direttive militari e le regole di ingaggio (ROE)»<sup>201</sup>.

Inoltre, le regole di ingaggio, prive di una definizione chiara e soggette a interpretazioni variabili, attribuirebbero un eccessivo potere discrezionale all'amministrazione militare, permettendo di determinare autonomamente cosa sia considerato lecito. Le ROE sono viste come intrinsecamente legate alla necessità militare, che esse stesse contribuiscono a definire, e si basano su un presupposto fondamentale che assegna al comandante la responsabilità di garantire la sicurezza delle persone e dei mezzi sotto la sua protezione. Queste regole rappresentano un punto di necessaria sintesi tra vari elementi talvolta in contrasto, come la volontà politica, le percezioni pubbliche, il diritto internazionale dei conflitti armati e le esigenze di autodifesa e operative militari<sup>202</sup>.

In questo contesto, la frase che afferma che "nessuna regola d'ingaggio potrà rendere lecito un comportamento illecito" appare riduttiva, in quanto le ROE possono effettivamente avere un impatto significativo sulle interpretazioni di legalità in contesti operativi<sup>203</sup>.

A seguito della riforma il nuovo art. 19, comma 4, esclude l'applicazione della scriminante per i crimini delineati dagli articoli 5 e seguenti dello Statuto della Corte Penale Internazionale. Questa specificazione potrebbe indicare che, mentre certi atti potrebbero essere giustificati attraverso direttive militari o regole di ingaggio, tale giustificazione non si estende ai crimini di gravità internazionale<sup>204</sup>.

Questa estensione della scriminante oltre i limiti delle altre cause di giustificazione solleva questioni significative. In particolare, evidenzia le problematiche legate all'indeterminatezza della nozione di "necessità militare", spesso soggetta a interpretazioni arbitrarie con riferimento all'uso delle armi. Se questa "necessità

---

<sup>201</sup> S. RIONDATO, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella legge di riforma 21 luglio 2016, n. 145*, cit., p. 300.

<sup>202</sup> *Ibidem*.

<sup>203</sup> N. RONZITTI, *Il diritto applicabile alle Forze Armate italiane all'estero: problemi e prospettive*, Dossier Studi Senato XV legisl., n. 90, aprile 2008, p. 5.

<sup>204</sup> S. RIONDATO, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella legge di riforma 21 luglio 2016, n. 145*, cit., pp. 301 ss.

militare" venisse interpretata in modo restrittivo, limitandola a situazioni in cui esiste un obbligo giuridico per il militare di affrontare un pericolo, si eviterebbe che tale necessità diventi una sorta di licenza indiscriminata per commettere reati nell'ambito delle operazioni militari. In tal modo, si limiterebbe l'applicazione della scriminante a circostanze strettamente necessarie e giuridicamente giustificate, escludendo la possibilità che la necessità militare possa essere utilizzata come una giustificazione generale per qualsiasi atto illecito legato al servizio<sup>205</sup>.

Tuttavia, l'indeterminatezza del concetto di "necessità militare" non viene risolta efficacemente anche se si tenta di incanalarla entro i confini della "necessità giuridica". Benché il riferimento a norme specifiche possa limitare l'autonomia interpretativa sul concetto di necessità militare e, presumibilmente, queste norme siano sufficientemente definite, questo si traduce semplicemente in uno spostamento del problema di definizione verso altri settori normativi che precedono la formulazione tecnica della legge. Si finisce, in sostanza, per affidare a un potere normativo e decisionale alternativo, come quello amministrativo militare, l'ultima parola sulla definizione di necessità in una situazione concreta<sup>206</sup>.

È comprensibile che l'autorità militare debba operare in conformità al diritto, ma l'intenzione chiara è che la valutazione della necessità militare sul campo, sia in termini giuridici che pratici, debba restare fondamentalmente conclusiva e, idealmente, immune da implicazioni penali. L'obiettivo sembra essere quello di individuare in maniera chiara la competenza in materia militare.

La legittimità delle norme militari, come direttive, ordini e regole di ingaggio, è principalmente soggetta al controllo del Governo e del Parlamento. Tuttavia, il controllo parlamentare non concerne preventivamente le regole di ingaggio, limitando così la sorveglianza giurisdizionale a margini molto ristretti. Sembra che le Forze Armate accolgano favorevolmente tutto ciò, avendo lungamente desiderato che le regole di ingaggio fossero riconosciute come una causa di giustificazione legale.

---

<sup>205</sup> D. BRUNELLI, *Prospettive di riforma del diritto penale militare*, in S. RIONDATO (a cura di), *Diritto e forze armate. Nuovi impegni*, Padova, 2000, pp. 223 ss.

<sup>206</sup> M. ROSIN, *Missioni militari internazionali: la necessità di una disciplina penale «ad hoc»*, in A. GARGANI (a cura di), *Il diritto penale militare tra passato e futuro*, Torino, 2009, pp. 107 ss.

Queste norme tecniche regolano l'uso della forza militare e definiscono legalmente la necessità di tale uso<sup>207</sup>.

Inoltre, il controllo del giudice su queste questioni è apparentemente limitato dalla disposizione sull'eccesso colposo. Questa clausola, nonostante formalmente comprenda i limiti sia normativi che quelli dettati dalla necessità delle operazioni militari, di fatto riduce il secondo aspetto al primo, risultando in un controllo molto limitato<sup>208</sup>.

Le difficoltà di inquadramento dei comportamenti penalmente rilevanti durante i conflitti armati, che spesso presentano una mutevolezza imprevedibile, rendono difficile la predeterminazione di regole cautelari precise. Questo complica anche la definizione di comportamenti modello e l'istituzione di posizioni di garanzia che siano compatibili con le strutture organizzative militari. Infatti, l'organizzazione militare è per sua natura complessa e prototipica di un'azione collettiva che non si riduce facilmente alla logica delle singole azioni individuali<sup>209</sup>. Tali complessità possono essere utilizzate per sostenere l'ampia applicabilità della causa di giustificazione in questione e la relativa superficialità del limite imposto dall'eccesso colposo.

Nell'apparato militare operativo, l'autorità per definire e applicare la necessità militare, nonostante sia regolamentata, è affidata esclusivamente a chi gestisce l'operazione. Questa autorità si manifesta nella fase di applicazione pratica delle regole ai casi specifici, e risiede, nell'ambito del controllo parlamentare e dei suoi limiti giuridici, nella catena di comando che parte dal Governo e si estende alle Forze Armate sul campo, fino a comprendere l'agente che deve attuare la decisione in situazioni reali<sup>210</sup>. Questo sistema riconosce che tali decisioni sono spesso gravi e complesse, richieste rapidamente in circostanze di solito critiche, e presuppongono un ampio margine di

---

<sup>207</sup> S. RIONDATO, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella legge di riforma 21 luglio 2016, n. 145*, cit., pp. 302 ss.

<sup>208</sup> P. RIVELLO, *Il «passato» e il «presente» del diritto penale militare*, in A. GARGANI (a cura di), *Il diritto penale militare tra passato e futuro. Tradizione, profili politico-criminali e prospettive di riforma dei codici penali militari*, Torino, 2009, pp. 10 ss.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

<sup>210</sup> G. FIANDACA, *Quale specialità per il diritto penale militare*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008, p. 1078.

discrezionalità<sup>211</sup>. Questa discrezionalità è necessaria non solo per il legittimo uso delle armi, ma anche per cogliere le implicazioni politiche, spesso basate su informazioni limitate sul campo. Non è ragionevole attendersi che decisioni di tale natura debbano essere soggette alla valutazione di un giudice penale, il quale potrebbe giudicare a posteriori con informazioni complete e forse con una visione politica differente da quella che ha influenzato la decisione originale<sup>212</sup>.

Tale interpretazione è espressione di un approccio pragmatico che tiene conto del contesto politico e sociale in cui operano le Forze Armate, garantendo di rispettare l'intenzione del legislatore di minimizzare il rischio di attribuire responsabilità penali ingiuste ai militari in azione. Considerando che l'utilizzo della forza militare rappresenta una delle attività più rischiose a causa dei mezzi coinvolti e dell'importanza degli obiettivi da proteggere, si evita di sovraccaricare i militari con una eccessiva responsabilità, che potrebbe ostacolare le loro operazioni.

Per esempio, non è realistico aspettarsi che un pilota di aereo debba valutare in frazioni di secondo se un'azione ostile è in atto, come nel caso di un attacco contro il suo velivolo, e se l'uso delle armi, anche se potenzialmente indiscriminato, sia l'unica soluzione possibile. Allo stesso modo, è piuttosto complicato arrivare a sostenere che tale decisione debba poi oggetto di un processo penale.

In questo contesto, si comprende la necessità di individuare dei limiti specifici, che hanno portato alla modifica del 2016 rispetto alla versione del 2009. Questa modifica, richiesta e ottenuta da una minoranza parlamentare di sinistra, stabilisce che l'unico vero limite sia costituito dai crimini di rilevanza internazionale. La presenza di questo limite, sebbene ristretto, conferma l'interpretazione proposta in merito alla causa di giustificazione e appare rispettosa dei diritti fondamentali della nostra Costituzione.

La scelta del legislatore è stata oggetto di critiche<sup>213</sup>. Il richiamo ai reati previsti dallo Statuto della Corte Penale Internazionale è stato giudicato insoddisfacente: Tuttavia,

---

<sup>211</sup> S. RIONDATO, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella legge di riforma 21 luglio 2016, n. 145*, cit., pp. 302 ss.

<sup>212</sup> D. BRUNELLI, *L'uso delle armi*, cit., *passim*.

<sup>213</sup> S. RIONDATO, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella legge di riforma 21 luglio 2016, n. 145*, cit., pp. 309.

la perpetrazione di specifici reati nazionali, sebbene meno gravi rispetto a quelli internazionali delineati dallo Statuto della Corte Penale Internazionale, rimane inaccettabile, nonostante l'indispensabile sostegno all'operatività militare. Un'ulteriore riflessione *de iure condendo* dovrebbe riguardare l'analisi degli strumenti penali e procedurali che possano garantire certezza giuridica e prontezza operativa per le forze militari in azione all'estero. Le condizioni operative, che spesso impediscono una valutazione serena tra il lecito e l'illecito, si scontrano con una crescente incertezza normativa, complicando ulteriormente le decisioni sul campo.

Un altro profilo che merita di essere richiamato riguarda i reati punibili a richiesta e i reati commessi all'estero punibili secondo la legge italiana. L'art. 19, comma 8, dispone che i reati perpetrati da stranieri in territori o in alto mare dove si svolgono missioni internazionali, che danneggiano lo Stato o cittadini italiani coinvolti nelle missioni, sono soggetti a procedimento penale solo su richiesta del Ministro della Giustizia e previa consultazione con il Ministro della Difesa, nel caso in cui le vittime siano membri delle Forze Armate<sup>214</sup>.

Tale previsione sostanzialmente mantiene la "criminalizzazione" degli individui considerati ostili (i cosiddetti "nemici" o sospettati di esserlo), evitando di riconoscere, quando appropriato, l'esistenza di un conflitto armato e la sua natura, sia essa internazionale o meno. Nei conflitti che trascendono i confini nazionali (come in Afghanistan), la tendenza dovrebbe inclinare verso l'estensione o l'applicazione analogica delle norme relative ai conflitti internazionali, orientandosi verso una non criminalizzazione del "nemico"<sup>215</sup>.

Per prevenire l'insolita situazione in cui indagini della Polizia Giudiziaria vengano aperte ogni volta che i militari italiani sono bersaglio di attacchi o atti ostili, la normativa vigente prevede dunque un filtro politico all'avvio delle indagini. Questa

---

<sup>214</sup> G. FIANDACA, *Quale specialità per il diritto penale militare*, cit., pp. 1080 ss.

<sup>215</sup> M. TONDINI, *Beyond the Law of the Enemy. Recovering from the Failures of the Global War on Terrorism through Law*, in *Jure Gentium*, 2007.

disposizione è considerata espressione di un equilibrio efficace tra la necessità di criminalizzare l'avversario in situazioni gravi e le esigenze operative sul campo<sup>216</sup>.

Si conta sulla prudenza dei Ministri di Giustizia e Difesa, i quali non dovrebbero autorizzare indagini automatiche su ogni confronto armato che coinvolga i militari italiani, tenendo conto anche della natura del conflitto armato in corso, sia esso internazionale, internazionalizzato o interno<sup>217</sup>.

Inoltre, le stesse considerazioni dovrebbero applicarsi ai reati commessi dai partecipanti italiani alle missioni, un aspetto che non è stato adeguatamente trattato<sup>218</sup>.

I reati di pirateria, come previsti dagli articoli 1135 e 1136 del codice della navigazione, e quelli correlati secondo l'articolo 12 del codice di procedura penale, se perpetrati contro lo Stato, cittadini o beni italiani in alto mare o in acque territoriali straniere e accertati nelle aree di missioni internazionali, sono soggetti alla giurisdizione italiana secondo il principio di universalità e di difesa, in deroga al principio di territorialità (art. 19, co. 9, primo periodo, c.p.p.). Al di fuori di questi casi, l'esercizio della giurisdizione per i reati di pirateria è regolato dagli accordi internazionali ai quali l'Italia è parte o che sono stati conclusi da organizzazioni internazionali delle quali l'Italia è membro (art. 19, co. 9, terzo periodo, c.p.p.)<sup>219</sup>.

#### **4. L'applicazione della L. 145/2016**

##### **4.1. Dal 2016 al 2019**

L'approccio “bifasico” del Presidente della Repubblica nell'approvazione delle missioni internazionali italiane – una prima verifica preliminare prima della decisione del Consiglio dei Ministri e una potenziale seconda valutazione dopo, se ritenuta

---

<sup>216</sup> S. RIONDATO, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella legge di riforma 21 luglio 2016, n. 145*, cit., pp. 310 ss.

<sup>217</sup> S. RIONDATO, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella legge di riforma 21 luglio 2016, n. 145*, cit., pp. 311 ss.

<sup>218</sup> S. RIONDATO, *Diritto penale militare*, cit., pp. 71 ss.

<sup>219</sup> G. COCCO, *Dal piratahostis humani generis alla pirateria contemporanea. Verso un diritto penale universale?* in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, pp. 409 ss.



necessaria e durante una seduta del Consiglio supremo di difesa – è confermato dalla prassi adottata nei primi anni di applicazione della legge.

Dal 2016 al 2019, le riunioni del Consiglio supremo di difesa si sono tenute in momenti che non coincidono necessariamente con le tempistiche previste dalle normative. Secondo i comunicati ufficiali pubblicati sul sito della Presidenza della Repubblica, le date di queste riunioni cadono il 6 aprile 2017, il 5 ottobre 2017, il 7 marzo 2019 e l'11 novembre 2019. Questo schema mostra che il Consiglio supremo di difesa non si è mai riunito prima della deliberazione del Consiglio dei Ministri riguardo a partecipazione dell'Italia a missioni internazionali, seguendo quindi un processo consolidato negli anni indicati<sup>220</sup>.

Durante il periodo compreso tra il 2016 e il 2019, solo in un'occasione, specificamente il 31 ottobre 2018, la riunione del Consiglio supremo di difesa si è svolta in un momento intermedio rispetto alla comunicazione al Presidente della Repubblica e alla deliberazione del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, è incerto se tale incontro fosse specificamente dedicato a questa procedura, dato che quella del 2018 è stata l'unica riunione di quell'anno e il comunicato stampa rilasciato non fa riferimenti espliciti al tema in oggetto. Al contrario, il comunicato della riunione del 6 aprile 2017<sup>221</sup> è l'unico che menziona esplicitamente le "missioni internazionali", sebbene il Consiglio supremo di difesa si sia limitato a prendere atto della situazione, senza ulteriori azioni concrete<sup>222</sup>.

Nel periodo in esame, le deliberazioni del Consiglio dei Ministri sull'adesione dell'Italia alle missioni internazionali sono state cronologicamente vicine alle comunicazioni al Presidente della Repubblica. Ad esempio, nel gennaio 2017, dopo appena due giorni dalla comunicazione al Presidente, è stata presa una decisione. Similmente, nel luglio e dicembre dello stesso anno, le deliberazioni sono seguite con un intervallo di un giorno dalle comunicazioni. Dall'analisi delle date inerenti a

---

<sup>220</sup> M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione. Della legge sulla partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali (2017-2021)*, in G. CARAVALE, S. CECCANTI, L. FROSINA, P. PICIACCHIA, A. ZEI (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lancaster*, Napoli, 2022, pp. 129 ss.

<sup>221</sup> Il Presidente Mattarella ha presieduto il Consiglio supremo di difesa, in [bit.ly/32Cx4IZ](https://bit.ly/32Cx4IZ).

<sup>222</sup> V. APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 1, su [bit.ly/3JJiXlz](https://bit.ly/3JJiXlz).

comunicazioni al Presidente della Repubblica e delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri, relative alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali nel periodo 2016-2019, emerge che in cinque occasioni su otto, il tempo intercorso è stato di solo uno o due giorni. Solo in un'occasione, il lasso di tempo è stato significativamente più lungo, estendendosi a quarantasette giorni. In altri due casi, le date di comunicazione e deliberazione sono state identiche<sup>223</sup>.

Questa pratica sembra contraddire le aspettative iniziali che suggerivano di posticipare la deliberazione del Consiglio dei Ministri fino a dopo eventuali riunioni del Consiglio supremo di difesa. Tuttavia, la frequenza di comunicazioni e deliberazioni ravvicinate solleva dubbi sulla capacità del Presidente della Repubblica di esercitare un controllo costituzionale efficace e tempestivo sulle decisioni del Consiglio dei Ministri. Questo potrebbe minare il ruolo costituzionale del Presidente e mettere a rischio la collaborazione istituzionale richiesta tra gli organi costituzionali<sup>224</sup>.

#### **4.2. Dal 2019 al 2022**

Nel periodo 2019-2022, l'Italia ha mantenuto un'impressionante attività internazionale partecipando a quaranta missioni distribuite tra Europa, Asia e Africa. Queste operazioni hanno coinvolto fino a 9.255 militari e richiesto un investimento finanziario di circa 1,245 miliardi di euro. L'impegno italiano si è esteso a missioni sotto l'egida di organizzazioni come l'ONU, la NATO e l'UE, oltre a vari progetti multilaterali in Medio Oriente e nel Sahel, e iniziative bilaterali significative in Libia e Niger. Si sono svolte anche missioni nazionali, principalmente nel Mediterraneo centrale e nel Golfo di Guinea<sup>225</sup>.

Nel periodo in esame la prassi relativa al rispetto dei termini previsti dagli articoli 2-4 della legge n. 145/2016 ha evidenziato una crescente discrepanza rispetto alla

---

<sup>223</sup> M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione. Della legge sulla partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali (2017-2021)*, cit., pp. 138 ss.

<sup>224</sup> G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 246 ss.

<sup>225</sup> *Ibidem*.

successione cronologica prescritta, con impatti negativi sull'efficacia dei procedimenti e sul ruolo co-decisorio del Parlamento in materia di politica estera e di difesa. Questa tendenza ha sollevato preoccupazioni significative riguardo alla diligenza del Governo nel seguire le procedure legislative designate per la gestione delle missioni internazionali.

In precedenza, durante la XVII legislatura, i tempi delle fasi deliberative erano stati rispettati. Tuttavia, negli anni successivi, la rapidità e la precisione di tali trasmissioni sono progressivamente state ridimensionate, suggerendo una minore attenzione ai dettagli procedurali che sono fondamentali per il coinvolgimento adeguato del Parlamento nelle decisioni critiche che riguardano l'impegno internazionale del Paese. Dal 2019 al 2022, si è notata una tendenza crescente verso ritardi nella fase autorizzativa delle missioni internazionali dell'Italia, il che ha messo in discussione la capacità del Parlamento di approvare in maniera tempestiva, come richiesto dalla legge n. 145/2016. Questi ritardi hanno fatto sì che le deliberazioni del Consiglio dei Ministri<sup>226</sup> non venissero discusse e autorizzate dalle Camere in maniera sufficientemente rapida, causando preoccupazioni circa la copertura giuridica delle missioni.

Un esempio di questo problema si è verificato con la missione in supporto alla Guardia costiera libica<sup>227</sup>, per la quale l'autorizzazione parlamentare è arrivata solo dopo l'inizio della missione stessa, di carattere retroattivo. In altri casi, le deliberazioni del Consiglio dei Ministri, pur essendo tempestive, hanno mostrato disallineamenti con gli orizzonti temporali di riferimento previsti dalla legge, che prescrive la copertura di un intero anno solare a meno di durate specifiche delle missioni. Questi problemi sono stati esacerbati da risorse finanziarie insufficienti nel fondo dedicato, limitando la durata della copertura delle missioni e complicando ulteriormente il processo legislativo durante il passaggio da una legislatura all'altra. In sostanza, il periodo 2019-2022 ha evidenziato problemi significativi nella gestione delle autorizzazioni

---

<sup>226</sup> M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione. Della legge sulla partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali (2017-2021)*, cit., pp. 151 ss.

<sup>227</sup> APC, XVII leg., Doc. CCL, n. 2, su [bit.ly/3FZThPt](https://bit.ly/3FZThPt).

parlamentari per le missioni internazionali, sollevando questioni sulla loro effettiva legalità e sulla coerenza del rispetto dei termini legislativi<sup>228</sup>.

In tale periodo i ritardi nella fase autorizzativa e deliberativa per le missioni internazionali dell'Italia hanno compromesso la procedura legislativa stabilita dalla legge n. 145/2016. In particolare, le decisioni del Consiglio dei Ministri relative alle missioni sono state sistematicamente trasmesse alle Camere dopo l'inizio delle stesse, violando i termini prescritti. Anche le relazioni dettagliate sulle missioni in corso sono state consegnate ben oltre il termine del 31 dicembre di ogni anno<sup>229</sup>. Per esempio, nel 2021, la deliberazione del Consiglio dei Ministri è stata adottata solo il 17 giugno e trasmessa alle Camere il 30 giugno, situandosi a metà dell'anno in questione. Ciò ha comportato che le autorizzazioni da parte del Parlamento sono arrivate significativamente in ritardo, con la Camera dei deputati e il Senato che hanno impiegato tempi estesi per approvare le deliberazioni.

Inoltre, i decreti presidenziali che dovrebbero allocare fondi per le missioni internazionali, da emanare entro sessanta giorni dall'approvazione degli atti di indirizzo del Parlamento, hanno subito ritardi analoghi. Ad esempio, nel 2021, lo schema di decreto è stato trasmesso alle Camere solo il 20 ottobre e approvato a novembre, segnalando un persistente disallineamento con i requisiti temporali previsti dalla legge. Inoltre, la gestione finanziaria dell'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali è diventata più autonoma; tuttavia, i termini per l'emanazione degli anticipi di spesa si basano sulla data di trasmissione delle deliberazioni dal Consiglio dei Ministri e non dalla data di autorizzazione del Parlamento, come sarebbe stato più logico e conforme al disegno legislativo<sup>230</sup>.

Un esempio lampante di questa problematica è stato il caso della missione internazionale "Emergenza Cedri" in Libano, avviata in seguito agli eventi catastrofici di Beirut nel 2020<sup>231</sup>. Nonostante fosse una missione umanitaria straordinaria, che

---

<sup>228</sup> M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione. Della legge sulla partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali (2017-2021)*, cit., pp. 151 ss.

<sup>229</sup> N. GIORDANA, *Missioni internazionali. Legge quadro 21 luglio 2016, n. 145*, Roma, 2018, pp. 13 ss.

<sup>230</sup> N. GIORDANA, *Missioni internazionali. Legge quadro 21 luglio 2016, n. 145*, Roma, 2018, pp. 18 ss.

<sup>231</sup> APC, XVIII leg., Doc. XXV, n. 4, su [bit.ly/34r63bU](http://bit.ly/34r63bU).

avrebbe dovuto seguire le procedure delineate dalla legge per l'approvazione parlamentare, è iniziata e terminata senza alcun intervento del Parlamento.

Solo quasi un anno dopo, il Governo ha cercato di regolarizzare la situazione per parificare il trattamento del personale di questa missione con quello impegnato in altre missioni in Libano. Questa situazione ha creato un precedente preoccupante che richiama pratiche passate, in cui il Parlamento si trova di fronte a decisioni compiute, senza aver avuto la possibilità di esprimere preventivamente il proprio consenso sui dettagli delle missioni. Tra il 2019 e il 2022, si sono intensificate le critiche parlamentari verso il Governo per i ritardi nel processo di autorizzazione delle missioni internazionali<sup>232</sup>. Durante la settima deliberazione nel 2021, l'Assemblea della Camera dei deputati ha esplicitamente messo in luce i ritardi nel sottoporre la deliberazione all'esame parlamentare, sottolineando come questi ritardi compromettessero l'efficacia del rapporto tra Parlamento e Governo nella definizione degli indirizzi di politica estera, particolarmente per quanto concerne le missioni internazionali. La risoluzione ha anche evidenziato che il rispetto dei tempi prescritti avrebbe permesso un controllo più efficace su eventuali aggiustamenti necessari<sup>233</sup>.

In parallelo, l'Assemblea del Senato della Repubblica<sup>234</sup> ha stigmatizzato il considerevole ritardo nella presentazione delle deliberazioni, che ha limitato le funzioni di controllo e di indirizzo politico del Parlamento, specialmente per le missioni che subiscono sospensioni o cambiamenti radicali prima di un passaggio parlamentare formale. Il Senato ha suggerito la possibilità di rivedere la legislazione quadro sulle missioni internazionali per affrontare le criticità emerse nei primi anni di applicazione della legge.

Le risoluzioni hanno anche manifestato dissenso sul rispetto dei tempi per l'espressione dei pareri parlamentari riguardo agli schemi dei decreti presidenziali per la ripartizione dei fondi destinati alle missioni internazionali. Le Camere, mostrando

---

<sup>232</sup> M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione. Della legge sulla partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali (2017-2021)*, cit., pp. 154 ss.

<sup>233</sup> M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione. Della legge sulla partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali (2017-2021)*, cit., pp. 154 ss.

<sup>234</sup> Sesta deliberazione del 2021.

una rinnovata determinazione, hanno chiesto di considerare interventi normativi che garantiscano tempestività e coinvolgimento adeguato del Parlamento nelle future deliberazioni sulle missioni internazionali. Resta da vedere se queste richieste porteranno a cambiamenti concreti nella gestione delle autorizzazioni parlamentari<sup>235</sup>.

### **4.3 Le proposte di modifica della legge**

Di recente, il Parlamento sta esaminando delle modifiche alla legge n. 145/2016 attraverso il disegno di legge n. 1020, recante “Modifiche alla legge 21 luglio 2016, n. 145, recante disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali”. Queste modifiche riguardano l'impegno dell'Italia in missioni internazionali e la cooperazione allo sviluppo, e sono state discusse in varie audizioni parlamentari. Il disegno di legge in questione è dettagliato e comprende informazioni sui singoli interventi, delineando obiettivi, basi normative come accordi internazionali, risorse impiegate, personale e mezzi utilizzati<sup>236</sup>.

Il Governo intende tramite queste modifiche rafforzare la legge quadro sulle missioni internazionali, che programma triennialmente le risorse finanziarie destinate a tali scopi, e la legge 125/2014 sulla cooperazione per lo sviluppo. Quest'ultima è considerata una componente essenziale della politica estera italiana, che segue i principi della Carta delle Nazioni Unite e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, oltre a rispecchiare l'articolo 11 della Costituzione. Questa legge mira a promuovere la pace, la giustizia e relazioni equilibrate e solidali tra i popoli, basate sull'interdipendenza e il partenariato.

Il dibattito parlamentare attuale si concentra su una relazione che tratta due temi principali: le missioni internazionali e la cooperazione allo sviluppo, coprendo il periodo 2021-2023, esteso fino al 2024. Nel 2024, l'Italia prevede di impegnare 11.166

---

<sup>235</sup> *Ibidem*

<sup>236</sup> Camera dei Deputati, A.S. n. 1020, Modifiche alla legge 21 luglio 2016, n. 145, recante disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, Dossier IX Legislatura, 4 marzo 2024.

persone, la maggior parte delle quali militari, in queste iniziative, con un investimento totale di 1.825.446.188 euro.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica delle Forze Armate italiane, è possibile delineare un quadro generale della loro presenza internazionale, che riflette indirettamente la politica estera del paese. Le forze italiane sono stanziati in Kosovo e in Bosnia con l'obiettivo di mantenere il cessate il fuoco e contribuire alla stabilizzazione, oltre a fornire assistenza umanitaria e supporto alle istituzioni civili, con un dispiegamento di 1.500 unità, 455 mezzi terrestri e un aereo. Nel Mediterraneo centrale, oltre 400 militari sono coinvolti nella missione Irini, che si occupa di monitorare le attività della guardia costiera libica e il traffico illegale di petrolio e di esseri umani, con il comando italiano che gestisce 2 navi e 3 aerei.

Sul territorio nazionale, 80 militari sono impegnati nell'addestramento delle forze ucraine. In Libano, quasi 1.300 persone sono parte della missione Unifil, con 375 mezzi terrestri e 7 aerei, oltre a fornire addestramento alle forze di sicurezza locali e assistenza alle forze di sicurezza palestinesi in collaborazione con Israele<sup>237</sup>.

L'Italia contribuisce anche alla coalizione internazionale contro la minaccia terroristica di Daesh in Iraq con circa 1.000 militari, 180 mezzi terrestri e 16 aerei. Al confine tra India e Pakistan, 114 italiani garantiscono il rispetto dell'accordo di pace del 1971. In Niger, 500 militari italiani sono coinvolti in attività di formazione e addestramento, mentre in Somalia e nel Corno d'Africa sono dispiegate 171 unità e 35 mezzi terrestri per missioni di sicurezza<sup>238</sup>.

Questo panorama, sebbene non esaustivo, sottolinea una certa mancanza di coerenza e visione unitaria nella politica estera italiana, mostrando una presenza internazionale frammentata e dispersiva.

La sezione del dossier dedicata alla cooperazione internazionale mette in luce un evidente squilibrio tra le missioni internazionali e le attività di cooperazione. Benché il Piano triennale miri a intervenire in 20 paesi selezionati per motivi storici, relazioni

---

<sup>237</sup> *Ibidem*.

<sup>238</sup> Camera dei Deputati, A.S. n. 1020, Modifiche alla legge 21 luglio 2016, n. 145, recante disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, Dossier IX Legislatura, 4 marzo 2024.

bilaterali, politica estera, stabilità e sicurezza — di cui 11 in Africa, 4 nel Medio Oriente, 1 in Europa (Albania), 2 in Asia e 2 in America Latina —, gli obiettivi delineati sono ampi e comprendono lo sviluppo economico con un'attenzione particolare sui giovani e le donne, lo sviluppo sostenibile, la sicurezza alimentare, il supporto ai sistemi sanitari pubblici e la protezione dei minori, nonché il rafforzamento delle istituzioni. Questi obiettivi rispecchiano le cinque "P" dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite: persone, pianeta, prosperità, pace e partnership. Tuttavia, i fondi allocati per la cooperazione nel 2024 ammontano solo a circa 350 milioni di euro, pari al 20% del budget totale per le missioni, segnando una riduzione rispetto all'anno precedente. Questo conferma la tendenza dei governi italiani a non raggiungere l'obiettivo internazionale dello 0,7% del PIL investito nella cooperazione allo sviluppo.

Per quanto riguarda gli interventi specifici, vi è una riduzione degli impegni in Afghanistan e Myanmar, così come nel Medio Oriente, mentre si osserva un incremento di 25 milioni di euro per l'Africa e 5 milioni per i Balcani. Gli sforzi in Libia si identificano in iniziative di riconciliazione, formazione e salvaguardia del patrimonio archeologico, mentre in Siria l'attenzione è rivolta ai rifugiati e agli sfollati. In Iraq, l'impegno si concentra su progetti culturali e archeologici. In Africa, le attività sono focalizzate sul rafforzamento dello stato di diritto, i processi democratici e il contrasto alla criminalità. In America Latina, si sostengono iniziative per il rafforzamento delle comunità terapeutiche e in Brasile si appoggiano progetti contro l'attività mineraria illegale in Amazzonia. Nei Balcani, si promuovono progetti legati alla riconciliazione, memoria storica e dialogo interculturale e interreligioso<sup>239</sup>.

In questo contesto, emerge chiaramente l'importanza di un impegno costante da parte delle organizzazioni sociali, non solo come forma di assistenza, ma come pilastro fondamentale per costruire un futuro sostenibile per il nostro Paese e per l'Europa. Il disegno di legge in esame è stato soggetto a critiche. In particolare, nell'ambito

---

<sup>239</sup> Camera dei Deputati, A.S. n. 1020, Modifiche alla legge 21 luglio 2016, n. 145, recante disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, Dossier IX Legislatura, 4 marzo 2024.



dell'audizione tenutasi presso la Terza Commissione (Affari Esteri e Difesa) in data 16 aprile 2024, concernente le valutazioni sul disegno di legge n. 1020, è stata esposta un'analisi critica del predetto disegno di legge, partendo dalla vigente legge n. 145/2016<sup>240</sup>.

La legge n. 145/2016 è riconosciuta per il suo significativo apporto costituzionale, il quale esalta il ruolo del Parlamento come organo codecisore nelle materie di politica estera e di difesa. La procedura prevede che il Governo deliberi, il Presidente della Repubblica - eventualmente coadiuvato dal Consiglio Supremo di Difesa - eserciti un controllo, mentre spetta al Parlamento fornire l'autorizzazione necessaria. In assenza di tale autorizzazione, gli atti conseguenti si configurano come illegittimi.

Uno degli aspetti meritori della normativa è l'incremento significativo delle informazioni a disposizione delle Camere, le quali sono essenziali ai fini dell'esercizio dell'autorizzazione parlamentare.

Un aspetto critico della legge n. 145/2016 è rappresentato dalla notevole divaricazione temporale intercorrente tra la deliberazione governativa e l'autorizzazione parlamentare. Tale lasso temporale compromette la legittimità giuridica della partecipazione italiana alle missioni internazionali che avvengono prima dell'ottenimento dell'autorizzazione parlamentare. A titolo illustrativo, si sottolinea che, nel 2023, la deliberazione in Consiglio dei Ministri è stata effettuata il 1° maggio, mentre l'autorizzazione del Parlamento è stata rilasciata solo il 27 giugno.

Inoltre, emerge un'ulteriore anomalia relativa alla prassi della n. 145/2016, la quale è stata oggetto, come si è visto, di doppia deroga in risposta alla grave crisi ucraina, un'azione priva di qualsiasi fondamento giuridico. I due decreti legge, emessi in deroga, avrebbero potuto essere evitati, utilizzando le disposizioni previste dalla stessa legge n. 145/2016. Riguardo al disegno di legge S1020, sono stati individuati tre distinti profili critici. Il primo concerne la proposta di posticipare la scadenza per la presentazione al Parlamento della relazione analitica sulle missioni internazionali in

---

<sup>240</sup> Audizione del disegno di legge n 1020 (modifiche alla l. n. 145/2016 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali), 16 Aprile 2024, Intervento del prof. M. Benvenuti. È possibile vedere il video della seduta al seguente link:

<https://webtv.senato.it/webtv/commissioni/partecipazione-dellitalia-alle-missioni-internazionali-3>.

corso e sulla loro eventuale prosecuzione, spostandola dal 31 dicembre dell'anno precedente al 31 gennaio dell'anno corrente.

La giustificazione per tale modifica, esposta nella relazione illustrativa del disegno di legge, sostiene l'impossibilità di acquisire tutti gli elementi necessari per compilare un rapporto esauriente entro il 31 dicembre.

Questa argomentazione sembra forzata, soprattutto se si pensa che gli elementi finanziari necessari per l'approvazione della legge di bilancio sono puntualmente presentati entro il medesimo termine senza particolari complicazioni<sup>241</sup>. Il posticipo al 31 gennaio comporterebbe che le delibere parlamentari susseguenti avrebbero effetto quasi esclusivamente prospettico per l'anno in corso, riducendosi per il mese già trascorso a una mera ratifica di azioni pregresse. Pertanto, si sostiene la preferibilità del mantenimento della data del 31 dicembre come termine per la presentazione della relazione, al fine di salvaguardare l'efficacia e la tempestività del controllo parlamentare sulle decisioni relative alle missioni internazionali.

Il secondo profilo analizzato riguarda la seguente disposizione del disegno di legge S1020, art. 1, lett. a), punto 2.1: « 2.1. Con le deliberazioni di cui al comma 1, il Governo può, altresì, individuare forze ad alta e altissima prontezza operativa, da impiegare all'estero al verificarsi di crisi o situazioni di emergenza, indicando il numero massimo delle unità di personale e il limite massimo del fabbisogno finanziario, nell'ambito delle disponibilità complessive dei fondi di cui all'articolo 4 della presente legge e all'articolo 620-bis del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66. L'effettivo impiego delle forze di cui al primo periodo è deliberato dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica. La deliberazione è trasmessa dal Governo alle Camere, le quali, entro cinque giorni, con appositi atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, ne autorizzano l'impiego o ne negano l'autorizzazione». Si ritiene che il richiamo all'impiego di forze di alta e altissima prontezza operativa per interventi all'estero in risposta a crisi ed emergenze appare superfluo, in quanto l'impiego di tali

---

<sup>241</sup> Audizione del disegno di legge n 1020 (modifiche alla l. n. 145/2016 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali), 16 Aprile 2024, Intervento del prof. M. Benvenuti, cit.

forze è già contemplato nell'ambito della legge n. 145/2016, specificatamente all'articolo 1, comma 2. Dal punto di vista procedurale, l'iter autorizzativo rimane inalterato rispetto a quanto già delineato: il Governo procede con la deliberazione, il Presidente della Repubblica, potenzialmente assistito dal Consiglio Supremo di Difesa, esercita funzioni di controllo, mentre spetta al Parlamento concedere l'autorizzazione necessaria. Pertanto, l'introduzione di tale disposizione nel disegno di legge non contribuisce a una modifica sostanziale del quadro normativo vigente.

Tuttavia, anche in tale procedura sono individuabili due criticità. In primo luogo, non vi è alcun riferimento alla potenziale convocazione del Consiglio Supremo di Difesa, possibilità espressamente contemplata sia dalla legge n. 145/2016 che dal codice dell'ordinamento militare. Tale omissione rappresenta una lacuna significativa nell'ambito della struttura procedurale prevista per la gestione delle crisi<sup>242</sup>.

In secondo luogo, il disegno di legge stabilisce un termine di 5 giorni per l'adozione degli atti di indirizzo da parte delle Camere, un intervallo temporalmente inadeguato per deliberazioni di tale portata. Questo termine, eccessivamente stringente, contrasta con la possibilità teorica che i parlamentari possano disporre di tempi più estesi per la riflessione e la decisione. La legge n. 145/2016 si fonda sull'assunto che le Camere e le commissioni competenti debbano poter intervenire in tempi rapidi; tuttavia, il limite di 5 giorni si rivela contemporaneamente eccessivo e insufficiente, rendendo così il termine poco congruo con le esigenze di un'efficace deliberazione parlamentare.

Il terzo aspetto degno di considerazione nel disegno di legge S1020 concerne l'eliminazione dell'obbligo di acquisire il parere parlamentare sugli schemi di decreto per la distribuzione delle risorse tra le diverse missioni internazionali<sup>243</sup>. Nella prassi, tali pareri si sono rivelati strumenti di grande utilità, nonostante la loro natura non vincolante e tecnicamente non obbligatoria, dato che i decreti possono essere adottati anche in assenza di un parere espresso entro 20 giorni.

---

<sup>242</sup> Audizione del disegno di legge n 1020 (modifiche alla l. n. 145/2016 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali), 16 Aprile 2024, Intervento del prof. M. Benvenuti, cit.

<sup>243</sup> *Ibidem*

Questa decisione rappresenta una netta discontinuità rispetto all'orientamento generale della legge n. 145/2016, che mira a rafforzare il ruolo del Parlamento sia in fase preparatoria degli atti di indirizzo, sia in fase successiva con l'autorizzazione delle deliberazioni governative<sup>244</sup>. L'importanza degli aspetti finanziari implicati in questi schemi di decreto sottolinea ulteriormente la rilevanza del parere parlamentare, rendendo la sua soppressione contraria agli obiettivi di trasparenza e coinvolgimento parlamentare promossi dalla legge in questione.

---

<sup>244</sup> Audizione del disegno di legge n 1020 (modifiche alla l. n. 145/2016 sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali), 16 Aprile 2024, Intervento del prof. M. Benvenuti, cit.

## CAPITOLO III

### GLI AIUTI MILITARI PER LA DIFESA DELL'UCRAINA

**Sommario: 1. Il contesto geopolitico nell'area Ucraina - 2. Le deroghe alla legge 145/2016 nel decreto-legge n. 14 del 2022 - 2.1 Avvio e prosecuzione della missione di assistenza militare in Ucraina - 2.1.1 La gestione dell'emergenza dopo l'aggressione subita dall'Ucraina - 2.1.2 Il decreto-legge n. 14/2022 - 2.2 La cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti a titolo gratuito - 3. Le problematiche costituzionali - 3.1 La funzione di controllo parlamentare - 3.2 Il ruolo del COPASIR e delle Commissioni affari esteri e di difesa**

#### **1. Il contesto geopolitico nell'area Ucraina**

L'ultimo capitolo consente di verificare in che modo la normativa delineata nei capitoli precedenti ha trovato applicazione (o non applicazione) nel caso dell'evento bellico prodotto dall'aggressione da parte della Russia nei confronti dell'Ucraina il 24 febbraio 2022. Per tale ragione, appare indispensabile soffermarsi sulla situazione in Ucraina, non solo per la sua rilevanza storica e geopolitica, ma soprattutto per il suo impatto sul diritto costituzionale. Questo paragrafo, pur essendo denso di informazioni che spaziano dalla storia alla politica, mira a delineare come tali dinamiche influenzino la reazione che l'Unione europea e, per quello che interessa, l'Italia hanno avuto nei confronti della situazione bellica ancora in corso.

La geopolitica ha il compito di analizzare non solo i contesti regionali nelle crisi, ma anche gli aspetti etnici, linguistici e religiosi. L'Ucraina, in questo senso, rappresenta un caso emblematico, esprimendo la complessità della sua storia e geografia in un rapporto simbiotico che la trasforma in un vero e proprio teatro geopolitico. Come altre aree di confine dell'ex impero russo, l'Ucraina è storicamente emersa come “zona cuscinetto”, spesso coinvolta in conflitti, come si è visto anche nel Caucaso al tempo della dissoluzione sovietica nel 1991<sup>245</sup>. Il fiume Dnepr, che attraversa l'Ucraina per 2.201 km rendendolo il quarto fiume più lungo in Europa, svolge un ruolo

---

<sup>245</sup> G. LIZZA, *Geopolitica. Itinerari del potere*, Torino, 2001, p. 73.

fondamentale nella geografia e nella storia del Paese. Questo grande fiume segna una netta divisione tra la parte occidentale e quella orientale dell'Ucraina, una divisione che trascende la mera geografia per toccare sfere culturali, politiche ed economiche. Durante le proteste di Euromajdan, verificatesi nel 2014, emerse la questione dell'esistenza di una identità ucraina unificata, nonostante la mancanza di sovrapposizione tra il soggetto politico e la regione storica. Si osservò<sup>246</sup> che la formazione dell'identità nazionale ucraina aveva avuto origine non tra le classi aristocratico-borghesi e nelle città, come in altre parti d'Europa, ma tra i contadini nelle aree rurali ad ovest del Dnepr. Pertanto, l'identità nazionale ucraina può essere considerata geograficamente "occidentale"<sup>247</sup>.

Questa distinzione è strettamente legata alla questione fondamentale del rapporto tra Russia e Ucraina, che risale alla creazione nel IX secolo della Rus' di Kiev da parte delle popolazioni scandinave guidate da Rjurik. Questo regno subì pressioni belliche costanti ai suoi confini, culminate con la conquista di Kiev da parte dei mongoli nel 1240. Circa un secolo dopo, la parte occidentale dell'odierna Ucraina fu assorbita dal Granducato di Lituania e successivamente entrò a far parte del Regno di Polonia nel 1386. Contemporaneamente, a est, il ritiro progressivo delle popolazioni mongole coincise con l'insediamento di esuli ortodossi e popolazioni seminomadi cosacche lungo il Dnepr, che confluirono poi nel Regno di Moscovia. Questa regione storica, caratterizzata da un'ubicazione intermedia tra est e ovest, è sempre stata definita come una "terra di mezzo"<sup>248</sup>, un corridoio di fertile pianura che ha continuato a essere il fulcro di tensioni geopolitiche tra due mondi in conflitto.

Il discorso del Presidente Vladimir Putin alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco nel 2007 è spesso visto come un momento decisivo per comprendere il crescente malcontento russo verso gli equilibri di sicurezza post-Guerra Fredda e il disfacimento dell'area sovietica. Criticando apertamente l'ordine mondiale unipolare, il Presidente Putin ha utilizzato questo argomento come base ideologica per giustificare il rinnovato

---

<sup>246</sup> P. SELLARI, *Profili geostrategici*, in E. Sciso (a cura di), *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, Roma, 2014, p. 81.

<sup>247</sup> P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, in *Federalismi.it*, 17, 2022, p. 7.

<sup>248</sup> P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, cit., p. 7.

interesse della Russia nei confronti delle sue aree di influenza tradizionali e per affermarsi come attore chiave nel dibattito globale su un nuovo ordine mondiale<sup>249</sup>. Questa non era solo una manovra geopolitica, ma anche un tentativo di riconquistare il prestigio di Mosca come interlocutore chiave sul palcoscenico internazionale, un ruolo che aveva durante la Guerra Fredda<sup>250</sup>.

Questo atteggiamento è stato successivamente confermato da azioni decisive come il conflitto russo-georgiano nel 2008 e l'iniziativa per l'Unione Economica Eurasiatica nel 2011. Il riferimento all'"Eurasia" è molto importante per capire come la Russia giustifichi il tentativo di ripristinare la sua sfera di influenza su un'area che corrisponda il più possibile al territorio dell'ex Unione Sovietica<sup>251</sup>. L'ideologia "euroasiatica" si basa su una visione pragmatica dei rapporti geopolitici, mirando ad estendere l'influenza russa nell'Asia Centrale sia per contenere l'ascesa cinese sia per sfruttare questi territori come centri strategici per il mercato internazionale e per rafforzare il ruolo imperiale della Russia.

Putin ha inaugurato un periodo focalizzato sul recupero di queste aree di influenza tradizionali, comprendendo le nazioni nate dalla dissoluzione dell'URSS che hanno acquisito indipendenza<sup>252</sup>. L'approccio della Russia a questi "estero vicino" è interpretato in modi diversi. La scuola liberale<sup>253</sup> lo attribuisce alla persistente arretratezza post-sovietica della Russia e ad una visione antiquata di esercizio del potere. Invece, il realismo, rappresentato da figure come John Mearsheimer<sup>254</sup>, vede l'espansione dell'influenza russa come una reazione alla percezione di una minaccia di accerchiamento da parte delle potenze occidentali. Gérard Toal<sup>255</sup>, esponente della "critical geopolitics", pone l'enfasi sulla cultura geopolitica, suggerendo che l'identità

---

<sup>249</sup> P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, cit., p. 9.

<sup>250</sup> A. VITALE, *Il conflitto russo-ucraino. La geopolitica di Eugenio Di Rienzo*, in *Studi Slavistici*, 12, 2015, pp. 385-389.

<sup>251</sup> F. BERTOT, *Ucraina: la guerra geopolitica tra Stati Uniti e Russia*, Roma, 2019, pp. 55 ss.

<sup>252</sup> F. BERTOT, *Ucraina: la guerra geopolitica tra Stati Uniti e Russia*, cit., p. 58.

<sup>253</sup> R. JERVIS, *Cooperation under the security dilemma*, cit., p. 173.

<sup>254</sup> J. MEARSHEIMER, *The case of Ukrainian Nuclear Deterrent*, in *Foreign Affairs*, 72/3, 1993, pp. 51-52.

<sup>255</sup> C. STEFANACHI, *Gerard Toal, la geopolitica critica e i conflitti nello spazio post-sovietico*, in *Storia del pensiero politico*, maggio-agosto 2018, p. 300.

statale e le narrazioni territoriali svolgano un ruolo cruciale, considerando i luoghi come "sacri" per la storia nazionale. Per la Russia, l'Ucraina è vista come la culla della civiltà russa. Diversamente, Paul Goble<sup>256</sup> suggerisce che il termine "estero vicino" abbia una connotazione politica più che geografica o demografica, espressione della difficoltà della Russia nel vedere le *ex* repubbliche sovietiche come veramente indipendenti, e illustra una pretesa russa di diritti speciali in ambito politico ed economico su questi territori.

Il concetto di "estero vicino" riflette la strategia di Mosca di stabilire una sfera d'influenza post-sovietica, paragonabile in certi modi alla "dottrina Monroe"<sup>257</sup>. Questo spiega la logica dietro l'aggressione russa all'Ucraina, vista come un modo per Mosca di riaffermare il suo ruolo imperiale, una caratteristica radicata nella sua storia, geografia e coscienza collettiva. Vladimir Putin aspira a essere ricordato non come colui che ha smantellato l'impero russo, ma come colui che ne ha rafforzato il ruolo geopolitico. L'Ucraina, strategicamente scelta dal 2014, si adatta perfettamente a questo scopo per diverse ragioni: storiche (Kiev è considerata la culla dell'impero russo), politico-territoriali (l'unificazione di Crimea e Donbass) e geopolitiche (il controllo del Mar Nero e il blocco occidentale dell'accesso all'istmo ponto-baltico, considerato da molti la frontiera geografica tra Europa e Asia)<sup>258</sup>. Nonostante gli avvertimenti derivanti dai conflitti russo-georgiano del 2008 e ucraino del 2014, la guerra in Ucraina è porsa cogliere l'Occidente di sorpresa. Putin ha sfruttato il disorientamento geopolitico seguito alla pandemia, un periodo in cui le nazioni e le unioni di stati, come l'Unione Europea, hanno affrontato sfide politico-economiche significative legate alla ripresa delle economie e al riorientamento dell'ordine globale capitalista<sup>259</sup>. L'Occidente, in risposta, ha compreso l'importanza di supportare l'Ucraina, optando per una guerra per procura<sup>260</sup> come unico modo per confrontarsi

---

<sup>256</sup> P.A. GOBLE, *Forget the Soviet Union*, in *Foreign Policy*, 1992, p. 56.

<sup>257</sup> C. STEFANACHI, *Gerard Toal, la geopolitica critica e i conflitti nello spazio post-sovietico*, cit., p. 302.

<sup>258</sup> F. BERTOT, *Ucraina: la guerra geopolitica tra Stati Uniti e Russia*, cit., p. 60.

<sup>259</sup> C. STEFANACHI, *Gerard Toal, la geopolitica critica e i conflitti nello spazio post-sovietico*, cit., p. 303.

<sup>260</sup> Da intendersi nel senso che lo Stato ucraino sta combattendo per una causa e per degli interessi che vanno ben oltre quelli della sua semplice indipendenza e sovranità, ossia per evitare che un successo



con la sfida posta da Putin e cercare di prevenire (o almeno ritardare) un effetto domino nei Paesi Baltici, nel Caucaso e in Moldavia. Gli aiuti, comunque, sono essenzialmente rivolti a difendere il Paese aggredito, sebbene la propaganda russa cerchi di configurare gli stessi come atti di aggressione dell'Europa occidentale, in particolare dell'Unione europea<sup>261</sup>.

L'Ucraina, per destino o circostanza, è stata storicamente un fulcro nelle dinamiche di Mosca. Un territorio conteso nel passato anche dal Terzo Reich e, oggi, dalla NATO; un territorio fondamentale durante la Prima Guerra Mondiale quando, nel 1918, Lenin la dichiarò indipendente firmando la pace di Brest-Litovsk con la Germania, per poi reincorporarla nell'Unione Sovietica nel 1922. L'Ucraina è una nazione che, a causa della sua vasta pianura aperta, ha subito numerosi attacchi da molteplici direzioni nel corso della storia<sup>262</sup>.

Il discorso russo sulla "denazificazione", che si sostiene necessaria per proteggere i cittadini di lingua russa nel Donbass, maschera il vero scopo dell'attacco: neutralizzare un territorio che rappresenta una componente chiave dell'"estero vicino", per riaffermare la coerenza dello spazio imperiale<sup>263</sup>. Questo spazio, frammentato dal collasso dell'Unione Sovietica, ha visto la Russia perdere la sua influenza culturale e linguistica, e la sua capacità di esercitare un controllo efficace sui suoi vicini. Nei trent'anni successivi, la Russia ha subito una marcata regressione nella sua capacità di influenzare la vita sociale e di gestire le risorse e le strategie del proprio "estero vicino".

---

russo possa dare il là a un inarrestabile domino revisionista, in Europa centro-orientale. Cfr. P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, cit., p. 9. Sul significato di "guerra per procura" si v. M. DEL PERO, *Guerra in Ucraina, un "guerra per procura"?*, in *Atlante Geopolitico*, 4 maggio 2022, consultabile al sito: [https://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/Guerra\\_Ucraina\\_guerra\\_procura.html](https://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/Guerra_Ucraina_guerra_procura.html).

<sup>261</sup> Si legga, ad esempio, uno stralcio della missiva inviata il 17 luglio 2024 dal presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, al presidente ungherese Orban, che aveva accusato l'Unione europea di fomentare e desiderare la guerra: «La posizione dell'Ue sull'Ucraina è stata concordata all'unanimità dal Consiglio europeo ed è stata confermata l'ultima volta a giugno. Abbiamo fornito sostegno all'Ucraina per difendersi dalla guerra di aggressione della Russia e proteggere la sicurezza europea, come previsto dall'Agenda strategica»: <https://www.rainews.it/maratona/2024/07/guerra-ucraina-medvedev-cessera-di-esistere-2406b21a-4565-4450-a9ff-efa42bd02412.html>.

<sup>262</sup> C. CERRETI, *Un'idea d'Europa*, in G. LIZZA (a cura di), *Geografia della nuova Europa*, Torino, 1999, pp. 22 ss.

<sup>263</sup> F. BERTOT, *Ucraina: la guerra geopolitica tra Stati Uniti e Russia*, cit., p. 70.

L'Ucraina, strettamente legata alla Russia meridionale dove risiede la maggior parte della popolazione russa e dove si trovano i principali centri industriali e di comando, si trova in una posizione unica. La sua collocazione geografica, a cavallo tra l'est e l'ovest, ha sempre influenzato il suo destino geopolitico. La recente acquisizione della Crimea da parte della Russia, ad esempio, è stata più una risposta al tentativo dell'Ucraina di allinearsi con l'Occidente che non un semplice tentativo di riportare sotto la sovranità russa una popolazione russa isolata<sup>264</sup>.

Inoltre, il conflitto nel Donbass, a lungo trascurato dai media nonostante le numerose vittime, è stato utilizzato da Putin per dimostrare che l'Ucraina non poteva avere una sovranità completa o esercitare un controllo efficace sul proprio territorio. Questa spinta verso la riappropriazione dello spazio imperiale russo è confermata dall'espansione verso est, oltre la Siberia. Questo trend era già visibile alla fine del XIX secolo con la costruzione della Transiberiana, e continua oggi con l'espansione russa nello spazio artico, la stabilizzazione dei confini orientali con la Cina tra il 2004 e il 2006, e gli accordi strategici di fornitura di gas e la partecipazione ai progetti della Belt and Road Initiative<sup>265</sup>. Inoltre, la Russia, in collaborazione con Pechino, ha assunto un ruolo di garante della sicurezza del Kazakistan, un punto nevralgico nelle nuove vie della seta<sup>266</sup>.

Se consideriamo l'"effetto accerchiamento" come il motore dell'invasione dell'Ucraina, appare evidente che al cuore del conflitto vi sia la collisione tra l'ordine imperiale liberale dell'Occidente e l'ordine imperiale autocratico della Russia, che ha esacerbato il nazionalismo e le strategie territoriali<sup>267</sup>. Tuttavia, il modo in cui la guerra è condotta ha trasformato profondamente i parametri tradizionali di analisi geopolitica. Per esempio, la concezione stessa di "spazio geografico" è stata ridefinita. Le ostilità tra Russia e Ucraina non solo delineano i contorni della guerra ibrida - che integra azioni militari su piccola scala, cyber guerra, e conflitti economici e tecnologici - ma

---

<sup>264</sup> P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, cit., p. 10.

<sup>265</sup> P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, cit., p. 12.

<sup>266</sup> F. BERTOT, *Ucraina: la guerra geopolitica tra Stati Uniti e Russia*, cit., p. 75.

<sup>267</sup> F. BETTANIN, *La Russia, l'Ucraina e la guerra in Europa. Storia e scenari*, Roma, 2022, pp. 49 ss.

estendono il loro impatto ben oltre i confini fisici, influenzando un ambito globale sfumato ma crescentemente interconnesso.

Questo rapporto tra i due contendenti si è evoluto da un'interazione bilaterale a un contesto globale che influenzerà lo sviluppo futuro di numerosi paesi. Le sanzioni economiche imposte e altre misure come l'esclusione dalla rete SWIFT<sup>268</sup> non solo hanno ripercussioni dirette sul conflitto, ma ridefiniscono anche il ruolo geopolitico degli stati e degli attori non statali, inclusi le grandi multinazionali, particolarmente nel settore energetico, che devono ricalibrare i loro piani produttivi in risposta alle sanzioni<sup>269</sup>.

Inoltre, il conflitto ha messo in discussione i principi tradizionali della strategia militare, trasformando le ideologie liberali e la guerra cognitiva in protagonisti del panorama internazionale.<sup>270</sup> Il Presidente Zelensky ha usato lo spazio virtuale efficacemente, rimanendo fisicamente a Kiev ma partecipando a dibattiti globali via video, trasformando la battaglia militare in una battaglia cognitiva che ridefinisce la geopolitica e la sicurezza nazionale, capaci di mobilitare le popolazioni a livello mondiale<sup>271</sup>.

Infine, l'impatto economico del conflitto sarà immediato e profondo. L'aumento dei prezzi delle materie prime, dell'energia e dei beni alimentari intensifica un quadro già critico, rendendo incerte le prospettive di sviluppo economico dei singoli stati e dei sistemi economici globali, tutti dipendenti dalle catene di fornitura e di innovazione, e precipitando interi sistemi sociali in una situazione di rischio finanziario endemico.

---

<sup>268</sup> L. MIGLIETTI, *Il blocco del sistema di pagamento swift e l'effetto "boomerang" dell'incremento delle transazioni in criptovalute in seno al conflitto russo-ucraino*, in *DPCE online*, 63, 2024, pp. 355 ss.

<sup>269</sup> P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, cit., p. 11.

<sup>270</sup> P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, cit., p. 13.

<sup>271</sup> F. BETTANIN, *La Russia, l'Ucraina e la guerra in Europa. Storia e scenari*, cit., p. 60.

## **2. Le deroghe alla legge 145/2016 nel decreto-legge n. 14 del 2022**

### **2.1 Avvio e prosecuzione della missione di assistenza militare in Ucraina**

#### **2.1.1 La gestione dell'emergenza dopo l'aggressione subita dall'Ucraina**

Ciò premesso in relazione alla situazione geopolitica, ora è opportuno analizzare le dinamiche giuridiche con particolare riguardo all'Italia.

Il ruolo del Parlamento nella questione della fornitura di armamenti all'Ucraina, durante il conflitto con la Russia, è stato oggetto di vivaci dibattiti, inizialmente più sentiti nella società civile che nelle sedi istituzionali. Inizialmente, il Parlamento ha trattato il tema con una certa tranquillità a livello procedurale, per poi approfondire successivamente gli aspetti decisionali con maggiore attenzione. La composizione della maggioranza parlamentare all'epoca del Governo Draghi, caratterizzata da un ampio sostegno trasversale a tutti i partiti eccetto Fratelli d'Italia, ha influenzato notevolmente l'approccio adottato.

Il dibattito giuridico sui supporti militari all'Ucraina è stato particolarmente acceso tra i costituzionalisti fin dalle prime fasi, emergendo posizioni fortemente divergenti. Alcuni<sup>272</sup> hanno interpretato la fornitura di armamenti come una violazione agli articoli della Costituzione e dello Statuto delle Nazioni Unite, leggendo nel principio del "ripudio della guerra" un divieto ampio e nel ruolo di uno Stato non belligerante un dovere di agire solo per promuovere la fine delle ostilità. In contrasto, altri giuristi<sup>273</sup> hanno argomentato che l'articolo 11 della Costituzione non preclude l'uso della forza per assistere uno stato sotto attacco, considerando tale assistenza come una posizione di "non belligeranza", che si posiziona tra una piena co-belligeranza e una chiara neutralità. Questi sostengono che tale approccio non solo non viola lo Statuto delle Nazioni Unite, ma contribuisce alla difesa del territorio dello stato aggredito, rafforzandone la sicurezza interna<sup>274</sup>.

---

<sup>272</sup> G. AZZARITI, nella intervista resa a *Il Riformista* il 9 aprile 2022.

<sup>273</sup> G. DE VERGOTTINI, *Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'articolo 11 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2024, pp. 1 ss.

<sup>274</sup> G. PICCIRILLI, Atti dell'Evento pubblico: *Sicurezza e Democrazia. X colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Luiss, Università di Foggia, Fondazione romana Janina Umiastowska, Uniwersytet Mikolaja Kopernika W Toruniu, Ambasciata di Polonia a Roma, Fondazione dei Monti Uniti di Foggia, Consiglio regionale della Puglia, Per il meglio della Puglia, 19-20 ottobre 2023.

In concreto, tra il 25 e il 28 febbraio 2022, il Consiglio dei Ministri ha risposto alla crisi in Ucraina adottando misure eccezionali che comprendono la dichiarazione di stato di emergenza e l'istituzione di norme speciali che modificano le procedure ordinarie per l'azione internazionale in contesti di conflitto o di grande complessità<sup>275</sup>. Queste norme speciali riguardano l'autorizzazione di missioni militari, attività di cooperazione allo sviluppo e la gestione del trasferimento di armamenti<sup>276</sup>.

In risposta a questi eventi, l'Italia ha adottato un regime giuridico straordinario, tra cui il d.l. 25 febbraio 2022, n. 14, recante “Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina” e il d.l. 28 febbraio 2022, n. 16, recante “Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina”, nonché altri provvedimenti, ossia ordinanze di protezione civile per gestire l'emergenza e regolamenti amministrativi atipici per le altre attività legate al conflitto. Questi provvedimenti influenzano direttamente le funzioni, le competenze, i procedimenti e le valutazioni delle istituzioni coinvolte, interessando significativamente i concetti di interesse generale, diritto amministrativo e le sue categorie tradizionali<sup>277</sup>.

Il giorno seguente l'inizio delle operazioni militari russe in Ucraina, il 25 febbraio 2022, il Consiglio dei Ministri ha deliberato lo stato di emergenza per le operazioni sul territorio estero, con una durata di tre mesi a partire dalla stessa data<sup>278</sup>. La motivazione per questa decisione è stata duplice: da un lato, la richiesta formale pervenuta dal Ministero degli Affari Esteri il 24 febbraio e, dall'altro, una richiesta del 15 febbraio 2022 dal Servizio statale di emergenza dell'Ucraina al Centro di coordinamento della risposta alle emergenze dell'Unione europea per assistenza in risposta alle crescenti tensioni ai confini orientali dell'Ucraina. Giuridicamente, la decisione si basa sull'articolo 29, comma primo, del decreto legislativo n. 1 del 2018, che è parte del

---

<sup>275</sup> F. BETTANIN, *La Russia, l'Ucraina e la guerra in Europa. Storia e scenari*, cit., p. 63.

<sup>276</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, in F. PUBUSA, C. ROSSI (a cura di), *Ucraina, 2022. Un'analisi storica giuridica e politica*, Napoli, 2023, p. 129.

<sup>277</sup> A. BULTRINI, *Alcune considerazioni di un giurista internazionalista sull'invasione dell'Ucraina*, in *Questione Giustizia*, 2023.

<sup>278</sup> Si veda il Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 64, del 25 febbraio 2022, avente ad oggetto proprio la crisi in Ucraina. Il documento è consultabile al seguente link: <https://www.regioni.it/news/2022/02/25/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-64-del-25-02-2022-646302/>.

codice della protezione civile e regola, tra l'altro, la dichiarazione dello stato di emergenza per interventi in territorio estero<sup>279</sup>.

Il Consiglio dei Ministri, in risposta alla crisi in Ucraina, ha istituito lo stato di emergenza con l'obiettivo primario di supportare la Protezione Civile ucraina nell'assistenza alla popolazione colpita dal conflitto. Seguendo una prima delibera il 25 febbraio 2022, una seconda è stata adottata il 28 febbraio per affrontare le ripercussioni del conflitto sul territorio nazionale italiano<sup>280</sup>. La decisione di adottare queste misure è stata in parte stimolata dalla richiesta formale di assistenza fatta il 15 febbraio 2022 dal Servizio statale di emergenza dell'Ucraina, oltre che dalla situazione che stava rapidamente deteriorando, portando all'arrivo in Italia di un numero significativo di rifugiati ucraini<sup>281</sup>.

Sotto il profilo giuridico, la delibera del 28 febbraio si basa sugli articoli 7, comma 1, lettera c, e 24, comma 1 del decreto legislativo n. 1 del 2018, che trattano rispettivamente delle emergenze di rilievo nazionale e delle procedure per la loro dichiarazione<sup>282</sup>. Questa seconda situazione emergenziale è stata prevista per durare fino al 31 dicembre 2022 e prevedeva l'attuazione di interventi specifici per l'accoglienza e l'assistenza dei cittadini ucraini fuggiti dal conflitto.

Il regime emergenziale, come delineato dalla normativa, concede ampie discrezionalità nell'adozione di ordinanze da parte del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, permettendo deroghe significative rispetto al normale principio di legalità. Queste misure emergenziali, definite atipiche rispetto ai normali provvedimenti amministrativi, non seguono procedure standardizzate ma sono adattate specificamente alle esigenze del momento e fissate dal Capo Dipartimento<sup>283</sup>.

L'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 1/2018, prevede inoltre l'uso di procedure semplificate in questi casi, lasciando spazio a una definizione ad hoc da parte del Capo del

---

<sup>279</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 130.

<sup>280</sup> Si veda il Comunicato Stampa del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022, avente ad oggetto ulteriori misure urgenti sulla crisi in Ucraina. Il documento può essere consultato al seguente link: <https://www.infoparlamento.it/tematiche/CdM/consiglio-dei-ministri-comunicato-stampa-del-28-febbraio-2022>.

<sup>281</sup> A. BULTRINI, *Alcune considerazioni di un giurista internazionalista sull'invasione dell'Ucraina*, cit.

<sup>282</sup> S. COCCHI, *Ucraina e Georgia, lontane vicine*, in *Questione giustizia*, 2022.

<sup>283</sup> S. COCCHI, *Ucraina e Georgia, lontane vicine*, cit.

Dipartimento al momento della stesura dell'ordinanza. La gestione dell'ordinanza e delle sue misure è affidata a un commissario straordinario, nominato nella stessa ordinanza e la cui autorità dura fino al termine dello stato di emergenza. La competenza di questo commissario riguarda il coordinamento dell'attuazione dell'ordinanza, con specifici dettagli sulle modalità di esecuzione che sono definiti nel momento della sua nomina, riflettendo così la natura straordinaria di tale attività<sup>284</sup>. Il decreto legislativo n. 1 del 2018 fornisce delle linee guida chiare sulle funzioni della Protezione Civile in tali scenari<sup>285</sup>.

L'articolo 7 di questo decreto stabilisce chiaramente che non tutti gli eventi sono automaticamente classificati come emergenze dal Consiglio dei Ministri. Solo gli eventi calamitosi, sia naturali che antropogenici, che si verificano sul territorio nazionale e che variano in intensità e impatto territoriale, sono considerati tali. Questi sono suddivisi in tre categorie: emergenze gestibili tramite procedure ordinarie; emergenze che richiedono misure straordinarie temporanee stabilite da leggi regionali o provinciali; infine, emergenze di rilievo nazionale che necessitano di interventi speciali e immediati.

La responsabilità di dichiarare un'emergenza di rilievo nazionale spetta al Consiglio dei Ministri, come specificato dall'articolo 24. Tale deliberazione può essere innescata da una valutazione della Protezione Civile, che verifica l'esistenza delle condizioni descritte nell'articolo 7, lettera c). Alternativamente, può essere proposta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sia di propria iniziativa che su sollecitazione dei presidenti delle regioni o delle province autonome coinvolte<sup>286</sup>.

Una volta deliberata l'emergenza, i primi interventi, inclusi quelli finanziari, devono essere rapidamente valutati per confermare la portata e l'impatto dell'evento. Questa valutazione è condotta congiuntamente dalla Protezione Civile e dalle autorità regionali o provinciali interessate, risultando in una relazione che guida le successive

---

<sup>284</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 131.

<sup>285</sup> A. PATANÈ, *Il bilanciamento dei principi costituzionali nell'attività del Consiglio supremo di difesa in un'epoca di conflitti senza dichiarazioni di guerra*, in *federalismi.it*, 15, 2024, pp. 82-86.

<sup>286</sup> A. PATANÈ, *Il bilanciamento dei principi costituzionali nell'attività del Consiglio supremo di difesa in un'epoca di conflitti senza dichiarazioni di guerra*, cit., p. 87.

decisioni del Consiglio dei Ministri riguardo ulteriori azioni e finanziamenti. La procedura dettagliata per questa valutazione è definita da una direttiva specifica del Presidente del Consiglio<sup>287</sup>. Per quanto riguarda le emergenze su territorio estero, l'articolo 8, primo comma, lettera l, designa il Presidente del Consiglio dei Ministri come l'autorità responsabile per coordinare la partecipazione della Protezione Civile italiana nelle politiche di emergenza dell'Unione Europea e negli interventi internazionali. Questo ruolo è svolto rispettando le competenze del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione e dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo<sup>288</sup>.

Infine, l'articolo 29 delibera specificamente la partecipazione del Servizio Nazionale nelle operazioni di emergenza a livello internazionale e nel meccanismo unionale di protezione civile, configurandosi come una disposizione speciale rispetto all'articolo 24.

Nel complesso, si è sostenuto<sup>289</sup> che si considera che la cessione a titolo gratuito di armamenti e mezzi all'Ucraina rappresenti una pratica non completamente allineata alla normativa vigente, né pienamente assimilabile alle procedure delineate dalla legge n. 145 del 2016, che regola le missioni militari internazionali. Le normative attuali, infatti, tendono a trattare casi più strettamente correlati o parzialmente simili, ma non completamente coincidenti con il caso di specie.

In particolare, l'articolo 11 della legge n. 185 del 1990, che governa il controllo delle esportazioni, importazioni e transito dei materiali bellici, si applica esclusivamente alle esportazioni remunerate. Per quanto riguarda il Codice dell'ordinamento militare, l'articolo 310 si occupa di "alienazioni" "a titolo oneroso". Anche l'articolo 311, pur introducendo la possibilità di cessioni "a titolo gratuito", limita chiaramente tale possibilità ai "materiali non d'armamento, dichiarati fuori servizio o fuori uso". Un altro articolo pertinente, l'articolo 2132, disciplina le "cessioni di beni mobili a titolo gratuito", ma in un contesto molto specifico e limitato ai materiali utilizzati

---

<sup>287</sup> M. CAVINO, *Il governo della guerra*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022, pp. 753-757.

<sup>288</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 132.

<sup>289</sup> G. PICCIRILLI, *Atti dell'Evento pubblico: Sicurezza e Democrazia. X colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, cit.



esclusivamente dalla Guardia di finanza all'estero, in attività di formazione del personale locale, quando il rientro di tali materiali non è economicamente vantaggioso. Infine, si ritiene<sup>290</sup> improbabile che la legge n. 145 del 2016 possa essere applicata al caso di cessione di mezzi e materiali bellici all'Ucraina. Tale legge, infatti, sembra occuparsi di questioni distinte, come indicato dall'articolo 2 che definisce il suo campo di applicazione nell'ambito dell'«invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale». Il termine «invio» si riferisce al trasferimento all'estero di personale, nonché di mezzi e materiali militari, destinati però a essere utilizzati direttamente dal personale italiano, sia esso militare che civile, all'interno di operazioni logistiche specifiche.

Non è un caso che la questione specifica della «cessione di mezzi e materiali» venga affrontata successivamente nell'articolo 23 della stessa legge, il quale però fa riferimento alla legge del 1990 e alle norme del Codice dell'ordinamento militare già discusse, rafforzando l'idea che la legge n. 145 del 2016 escluda esplicitamente dalla propria sfera applicativa la cessione di armamenti e materiali correlati.

### **2.1.2 Il decreto-legge n. 14/2022**

In considerazione delle argomentazioni precedentemente esposte, appare legittima<sup>291</sup> l'adozione di un percorso procedurale distinto da quello usualmente previsto per l'approvazione delle missioni militari internazionali. Detto ciò, non sembra che il procedimento utilizzato per la cessione gratuita di armamenti all'Ucraina abbia contravvenuto alla legge n. 145 del 2016. Anche se la suddetta legge ha fornito un quadro di riferimento generale, sono state introdotte modifiche specifiche e determinanti che ne hanno alterato l'applicazione.

---

<sup>290</sup> G. PICCIRILLI, Atti dell'Evento pubblico: *Sicurezza e Democrazia. X colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, cit.

<sup>291</sup> G. PICCIRILLI, Atti dell'Evento pubblico: *Sicurezza e Democrazia. X colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, cit.

Le azioni del Governo, che ha emesso provvedimenti d'urgenza a seguito della crisi internazionale, hanno complicato ulteriormente la situazione. La rapida evoluzione delle normative ha aumentato la difficoltà nell'interpretazione e applicazione delle leggi vigenti.

Inizialmente, il decreto-legge n. 14 del 2022 non includeva disposizioni specifiche per la cessione di armamenti, limitandosi a menzionare equipaggiamenti di protezione non letali nell'articolo 2. Tuttavia, sebbene nelle sue premesse avesse fatto riferimento alla legge n. 145 del 2016, il decreto si dichiarava in deroga a tale legge, circoscrivendo la deroga al "prolungamento, per l'anno 2022, del coinvolgimento di personale militare nel rafforzamento" di alcune iniziative della NATO. Un altro aspetto introdotto nelle premesse evidenziava la "straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni per la cessione di mezzi e materiali di equipaggiamento militare alle autorità ucraine", senza tuttavia specificare deroghe rispetto al quadro normativo esistente.

L'espansione della gamma di oggetti destinati alla "cessione" all'Ucraina, che includeva ora anche mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari potenzialmente letali o offensivi, è stata introdotta con un successivo decreto-legge, il n. 16 del 2022. Questo secondo decreto è stato emesso mentre il primo era ancora in fase di conversione<sup>292</sup>.

Il decreto-legge n. 16 del 2022 presenta nelle sue premesse, e specificamente nell'articolo 1, una dichiarazione di esplicita deroga rispetto alle norme della legge n. 185 del 1990 e agli articoli 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare. È rilevante notare che, in questo contesto, la legge n. 145 del 2016 non è citata, né come quadro di riferimento generale né in relazione a disposizioni derogatorie. Il Comitato della legislazione della Camera, analizzando il secondo decreto-legge, ha esplorato il rapporto tra le nuove norme e quelle preesistenti, concludendo senza una risposta definitiva. Si è ventilata l'ipotesi di includere interpretativamente la cessione di armamenti nel campo di applicazione della legge del 1990, ma questa interpretazione non è stata poi incorporata nella versione finale del testo, che continua a qualificarsi in deroga sia alla legge del 1990 che al Codice dell'ordinamento militare, senza alcun

---

<sup>292</sup> G. PICCIRILLI, Atti dell'Evento pubblico: *Sicurezza e Democrazia. X colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, cit.

riferimento alla legge del 2016. Nonostante l'articolo 2-*bis* del d.l. n. 14 del 2024 (precedentemente articolo 1 del decreto-legge n. 16 dello stesso anno) non faccia menzione diretta della legge riguardante la partecipazione a missioni internazionali, sembra implicitamente adottarne alcuni principi procedurali. Questi includono il coinvolgimento del Parlamento, ritenuto essenziale per il suo ruolo direttivo e per l'autorizzazione alla cessione di mezzi e materiali, riflettendo un trasferimento di meccanismi procedurali da una normativa all'altra.

Nonostante vi sia una sostanziale similitudine nel coinvolgimento parlamentare richiesto dalle diverse disposizioni, non è possibile dedurre una forma espressione identica per questo coinvolgimento da parte delle Camere. Per esempio, l'articolo 2, comma 2, della legge n. 145 del 2016 definisce in modo dettagliato il processo parlamentare, richiedendo una rapida discussione successiva alla trasmissione delle proposte e concedendo al Parlamento il potere di estendere il proprio intervento oltre la mera autorizzazione delle missioni deliberate dal Governo<sup>293</sup>.

Al contrario, l'articolo 2-*bis* del d.l. n. 14 del 2022 utilizza un linguaggio più essenziale e limitato, stabilendo un termine temporale entro cui le cessioni militari a favore dell'Ucraina devono essere autorizzate mediante un atto di indirizzo delle Camere, senza altre specificazioni.

Nella pratica, l'applicazione di quest'ultimo articolo ha seguito una via molto diversa rispetto alla normativa sulle missioni internazionali. Nell'ambito della legge del 2016, le proposte di autorizzazione delle missioni internazionali, una volta elaborate dal Consiglio dei Ministri, attivano un procedimento che coinvolge principalmente le Commissioni permanenti per la redazione di una relazione, che viene poi discussa e approvata dalle Assemblee tramite un atto di indirizzo. Invece, la prima applicazione del decreto del 2022 ha visto gli atti di indirizzo sulla cessione di armamenti all'Ucraina presentarsi direttamente in Assemblea sotto forma di risoluzioni durante comunicazioni del Presidente del Consiglio. In tali occasioni, non solo si è confermato il supporto militare all'Ucraina per il suo diritto alla legittima difesa e alla protezione

---

<sup>293</sup> G. PICCIRILLI, Atti dell'Evento pubblico: *Sicurezza e Democrazia. X colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, cit.

civile, ma (successivamente?) si è anche fatto riferimento al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), considerando le sue relazioni come riferimenti per attivare le necessarie misure di protezione delle infrastrutture strategiche nazionali contro possibili attacchi<sup>294</sup>.

Dunque, la risposta all'emergenza ucraina più significativa è indubbiamente il d.l. n. 14 del 2022 il quale, agli articoli 1, comma primo e secondo, consentiva fino al 30 settembre e per l'intero anno 2022, la partecipazione del personale militare italiano a specifiche iniziative della NATO. Tale disposizione comporta una deroga alla legge n. 145 del 2016, la quale norma la procedura autorizzativa per l'ingaggio dell'Italia in missioni internazionali. La deroga interessa in particolare il Capo I, che contiene disposizioni generali, e il Capo II che regola il procedimento autorizzativo. Restano invece vigenti le norme relative al trattamento del personale impegnato nelle missioni, alla normativa penale e ad altre disposizioni variabili, come stabilito dall'articolo 1, terzo comma, del decreto-legge n. 14 del 2022<sup>295</sup>.

L'art. 3 del d.l. n. 14/2022 dispone che «per gli interventi di assistenza o di cooperazione in favore delle autorità e della popolazione dell'Ucraina, fino al 31 dicembre 2022, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo sono autorizzati a procedere in deroga alla legge 11 agosto 2014, n. 125, alle relative disposizioni attuative e a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea».

La deroga introdotta dall'articolo 3 del decreto-legge n. 14 del 2022 rispetto alla legge n. 125 del 2014, stabilisce dunque che, in risposta alla crisi in Ucraina, il Ministero e l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo opereranno in deroga alla legge n. 125/2014 e, dunque, alle garanzie da essa previste. Ciò implica che gli interventi

---

<sup>294</sup> G. PICCIRILLI, Atti dell'Evento pubblico: *Sicurezza e Democrazia. X colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, cit.

<sup>295</sup> M. CAVINO, *Il governo della guerra*, cit., p. 755.

saranno esenti da qualsiasi programmazione ordinaria e saranno concepiti esclusivamente sulla base delle valutazioni effettuate dal Ministero e dall'Agenzia. Anche le procedure per la selezione di enti privati incaricati di eseguire tali interventi sono considerate atipiche e questi enti non sono tenuti a soddisfare i requisiti normalmente richiesti dalla legge n. 125.

Inoltre, questa deroga elimina l'obbligo di rendicontazione al Parlamento da parte del Ministro, un requisito che la legge n. 125 prevede annualmente secondo l'articolo 12. Tale previsione è stata criticata: si è osservato che «l'atipicità rende dunque l'azione amministrativa in questione, svolta in relazione alla crisi ucraina, altro dalla cooperazione per lo sviluppo: si tratta di un'attività nuova e inedita, non necessariamente inquadrabile nei precetti e negli obiettivi di cui agli artt. 1 e 2, l. n. 125, nè nell'art. 11 Cost.»<sup>296</sup>.

Sebbene la cooperazione allo sviluppo sia una componente fondamentale della politica estera italiana, le azioni intraprese sotto questa deroga rappresentano una forma di politica estera eccezionale, specifica per il contesto della crisi ucraina. Questo approccio atipico può avere significative conseguenze anche a livello interno, data la stretta relazione tra le scelte di politica estera e le condizioni nazionali<sup>297</sup>.

Data la natura della crisi ucraina, sarebbe stato più logico rafforzare il sistema di cooperazione esistente piuttosto che bypassarlo<sup>298</sup>. Infatti, l'articolo 10 della legge n. 125 del 2014 già prevede la capacità di rispondere a situazioni straordinarie senza necessità di adottare misure straordinarie. Pertanto, la deroga sembra non avere una base solida né giustificazioni adeguate.

Se si riteneva insufficiente l'articolo 10 e si desiderava stabilire un regime speciale, la gestione avrebbe dovuto rimanere all'interno del sistema di cooperazione, con possibili modifiche agli strumenti ma non alle modalità operative, né alle competenze e alle responsabilità. In questo modo, pur trattandosi di un'attività non ordinaria, essa sarebbe rimasta all'interno del suo contesto naturale di cooperazione allo sviluppo.

---

<sup>296</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 143.

<sup>297</sup> I. GALIMOVA, *L'“operazione militare speciale” in Ucraina e la reazione del sistema politico*, cit., pp. 26 ss.

<sup>298</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 140.

## 2.2 La cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti a titolo gratuito

L'articolo 2 del decreto-legge n. 14 del 2022 ha introdotto la disposizione che permette la cessione a titolo gratuito di attrezzature e materiali militari non letali. L'art. 1 del d.l. n. 16/2022, che è confluito nel d.l. n. 14, convertito poi in legge n. 28/2022, autorizza invece la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari, dunque, evidentemente, secondo l'interpretazione di una parte della dottrina<sup>299</sup>, anche letali e di attacco. Questa norma richiede un indirizzo preliminare da parte del Parlamento e per la sua attuazione pratica necessita dell'emissione di uno o più decreti interministeriali del Ministro della Difesa, Ministro degli Esteri e Ministro dell'Economia. I materiali, dunque, non vengono individuati nel decreto-legge né, tantomeno, dal Parlamento<sup>300</sup>. Sono i suddetti decreti interministeriali ad individuarli, le cui liste di armamenti costituiscono però informazioni classificate, ossia coperte da classifiche di segretezza. Come è stato opportunamente fatto notare<sup>301</sup>, dal punto di vista teorico, sia il segreto<sup>302</sup> di Stato che le classifiche di segretezza fanno parte del concetto di "segreto". L'individuazione di una classifica di segretezza è frutto di un potere di natura amministrativa esercitabile non solo dal Presidente del Consiglio, ma anche da parte di altri soggetti come i Ministri o l'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica e può essere oggetto di sindacato dinanzi al giudice amministrativo<sup>303</sup>. Questa regolamentazione sostituisce quella precedentemente più dettagliata della legge n. 185 del 1990, che regola il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento. Questa legge è stata completamente derogata dal decreto in questione, insieme agli articoli 310 e 311 del decreto legislativo n. 66 del 2010, il Codice dell'ordinamento militare, che trattano la

---

<sup>299</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 145.

<sup>300</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 144 ss.

<sup>301</sup> P. PENSABENE, *Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6, 2023, p. 74.

<sup>302</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Segreto e potere politico*, in *Potere e Costituzione*, diretto da M. CARTABIA e M. RUOTOLO, Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 1114 ss.

<sup>303</sup> S. GAMBACURTA, *I controlli, il segreto di Stato e le classifiche di segretezza*, in C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI (a cura di), *I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n.124)*, Milano, 2008, pp. 729 ss.

cessione di beni mobili sia a titolo oneroso che gratuito, e le relative procedure di attuazione<sup>304</sup>. Per apprezzare appieno l'ampiezza di questa eccezione, è essenziale analizzare la normativa che è stata derogata<sup>305</sup>. La legge n. 185 del 1990 specifica cosa si intenda per materiali di armamento e regola le modalità dei loro movimenti, stabilendo i presupposti e i limiti per tali operazioni, nonché le procedure e gli enti incaricati di autorizzare, controllare e proibire tali movimenti. La legge era stata adeguata per includere le disposizioni della direttiva 2009/43/CE, che regola i movimenti di materiale di armamento tra gli Stati membri dell'UE, attuando quindi le norme comunitarie relative ai trasferimenti intracomunitari. Il capo 1, denominato "Disposizioni generali"<sup>306</sup>, approfondisce le modalità di movimentazione dei materiali di armamento all'interno dell'Unione Europea, descrivendo diversi scenari di trasferimento, compreso il passaggio tra Stati membri, attraversamenti di più nazioni, nonché il movimento interno di questi materiali, nonché di quelli prodotti all'esterno, nell'UE. Questo articolo considera anche le operazioni di trasbordo, ovvero il trasferimento di materiali da un mezzo di trasporto all'altro all'interno dei confini dell'Unione<sup>307</sup>. Ulteriormente, tratta delle importazioni ed esportazioni, che coinvolgono movimenti da e verso territori esterni all'area doganale comunitaria, sottolineando le varie normative doganali applicabili. Un elemento distintivo è il concetto di "trasferimento intangibile", che non implica un movimento fisico di materiali, ma si riferisce al trasferimento di software e tecnologie essenziali per la produzione, l'uso e la manutenzione di materiali di armamento, realizzabile attraverso mezzi come fax, telefono, posta elettronica o altri canali elettronici o meno<sup>308</sup>. L'articolo in questione classifica anche ciò che viene comunemente definito come "armi", distinguendo tra materiali di armamento e prodotti per la difesa, fornendo un quadro normativo chiaro e dettagliato che orienta le operazioni relative ai materiali di

---

<sup>304</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., pp. 473-493.

<sup>305</sup> I. GALIMOVA, *L'“operazione militare speciale” in Ucraina e la reazione del sistema politico*, cit., pp. 29 ss.

<sup>306</sup> Il capo 1 può essere letto al seguente link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990:185>.

<sup>307</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 145.

<sup>308</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., pp. 476 ss.

armamento nel contesto sia nazionale che internazionale, come delineato dalla direttiva 2009/43/CE<sup>309</sup>.

Secondo l'articolo 2, i materiali di armamento comprendono sostanze, attrezzature e strumenti progettati principalmente per scopi militari, considerando le loro specifiche tecniche e il processo produttivo. Il dettaglio delle categorie di questi materiali è ulteriormente specificato nel secondo comma e integrato nel terzo, che include anche i prodotti di difesa elencati nell'allegato della direttiva 2009/43/CE. Inoltre, l'aggiornamento di queste categorie avviene tramite decreto del Ministro della difesa, tenendo conto degli sviluppi nella produzione industriale e tecnologica e degli accordi internazionali cui l'Italia partecipa.

Il quarto comma estende la definizione di materiali di armamento comprendendo pezzi di ricambio, componenti specifici e documentazione tecnica necessaria per la loro produzione, utilizzo e manutenzione. Pertanto, l'esportazione, il trasferimento e il transito di questi oggetti all'interno dell'UE sono regolati dalla stessa normativa che governa i materiali di armamento. Inoltre, il quinto comma disciplina l'emissione di licenze per la produzione di tali materiali al di fuori del territorio nazionale<sup>310</sup>.

Il settimo comma regola la conversione di materiali civili in attrezzature belliche da parte di aziende italiane, sia sul territorio nazionale che all'estero, assoggettandole al medesimo regime normativo. Relativamente all'addestramento e alla manutenzione, il sesto comma prevede un processo semplificato che richiede un nulla osta dal Ministro della difesa, da ottenere entro 30 giorni dall'istanza presentata, validi tanto in Italia quanto all'estero, purché correlati all'uso di materiali già autorizzati per il trasferimento<sup>311</sup>. Infine, la legge n. 185 del 1990 contiene norme sull'intermediazione e sulla delocalizzazione produttiva<sup>312</sup>. L'intermediazione riguarda la negoziazione o l'organizzazione di movimenti di materiali di armamento, includendo compravendite

---

<sup>309</sup> I. GALIMOVA, *L'“operazione militare speciale” in Ucraina e la reazione del sistema politico*, cit., pp. 31 ss.

<sup>310</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 146.

<sup>311</sup> R. TARCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati. Considerazioni introduttive*, cit., pp. 1 ss.

<sup>312</sup> I. GALIMOVA, *L'“operazione militare speciale” in Ucraina e la reazione del sistema politico*, cit., pp. 34 ss.



e predisposizione del loro trasferimento tra Stati, indipendentemente dalla loro appartenenza all'UE. La delocalizzazione produttiva si riferisce allo spostamento della produzione o di parti di essa in paesi non membri dell'UE.

La legge n. 185 del 1990 è radicata direttamente nei principi costituzionali, come chiarito all'articolo 1, "Controllo dello Stato", dove si delineano i principi generali che governano la movimentazione e la produzione dei materiali di armamento.<sup>313</sup> In particolare, il primo comma identifica la normativa come espressione della Costituzione, in particolare dell'articolo 11, che stabilisce il rifiuto dell'Italia di utilizzare la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. In aggiunta, la norma richiede che le attività di movimentazione siano allineate con la politica estera e di difesa dell'Italia, che devono essere a loro volta conformi ai principi costituzionali<sup>314</sup>.

Il terzo comma promuove l'orientamento di fondo della politica interna ed estera italiana, imponendo al Governo di sviluppare misure per la conversione delle industrie militari in entità con finalità civili. Questo impegno trae origine non solo dall'articolo 11 della Costituzione ma anche dall'articolo 41, che supporta la sostenibilità delle imprese garantendo che l'iniziativa economica privata rimanga in linea con l'utilità sociale e i principi di sicurezza, libertà e dignità umana<sup>315</sup>.

Il quinto comma stabilisce restrizioni sulle operazioni di movimentazione dei materiali di armamento, proibendole quando queste sono in contrasto con la Costituzione, gli obblighi internazionali dell'Italia, gli accordi sulla non proliferazione delle armi e i principali interessi di sicurezza dello Stato. Queste operazioni sono inoltre soggette a restrizioni quando mancano garanzie adeguate sulla destinazione finale dei materiali. È significativo notare come questa disposizione valorizzi una visione della Costituzione in senso lato, non limitandosi ai suoi principi o all'articolo 11.

---

<sup>313</sup> G. BERETTA, *Armamenti italiani: vent'anni di esportazioni*, in *Aggiornamenti sociali*, 7-8, 2010, pp. 491 ss.

<sup>314</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., pp. 478 ss.

<sup>315</sup> V. TORANO, *"Defence procurement" di materiali militari e concorrenza tra diritto comunitario e nazionale. Relazione al Convegno "Appalti pubblici e concessioni nel nuovo diritto europeo"*, Roma, 26 marzo 2014, in *GiustAmm.it*, 4, 2015, pp. 1 ss.

La correlazione tra il primo e il quinto comma sottolinea che per il legislatore non deve esserci alcuna discrepanza tra la politica estera e di difesa e gli impegni internazionali rispetto alla Costituzione e agli interessi fondamentali dello Stato. Di conseguenza, la movimentazione dei materiali di armamento non può essere considerata come uno strumento per combattere il terrorismo o per mantenere buone relazioni con altri paesi. Questo approccio evidenzia come la legge n. 185 del 1990 si integri armoniosamente con la legge n. 125 del 2014, creando un quadro coerente per la gestione dei materiali di armamento nel rispetto dei valori costituzionali<sup>316</sup>. L'ultimo limite imposto dalla legge n. 185 del 1990 sul trasferimento di materiali di armamento merita una particolare attenzione per la sua rilevanza pratica. Sebbene possa sembrare ovvio che le operazioni di trasferimento, una volta rispettate le procedure, si concludano positivamente, la realtà mostra che la semplice legalità del processo non garantisce l'effettivo rispetto dei principi fondamentali<sup>317</sup>.

Infatti, l'autorizzazione è valida solo se il destinatario finale è un governo estero o entità da esso autorizzate. Tuttavia, se il tessuto istituzionale di un paese destinatario è debole o instabile, può non essere in grado di garantire che i materiali raggiungano la destinazione prevista o ne controllino l'uso appropriato. Questa incertezza è sufficiente per vietare la movimentazione dei materiali, anche se non vi sono altre violazioni formali delle restrizioni imposte<sup>318</sup>.

Il sesto comma specifica ulteriori divieti legati a condizioni particolari dei paesi destinatari, mentre il settimo comma tratta di specifici tipi di armamenti. Per questi ultimi, il divieto comprende non solo il trasferimento, ma anche la produzione e la ricerca correlata. Se risultati esistono già, è vietata anche la loro cessione. È proibito inoltre il trasferimento di qualsiasi mezzo necessario per la produzione di tali armamenti. Il comma 7-bis aggiunge restrizioni alla cessione di licenze produttive e alla delocalizzazione produttiva se mancano garanzie sulla destinazione finale dei

---

<sup>316</sup> G. BERETTA, *Armamenti italiani: vent'anni di esportazioni*, cit., pp. 494 ss.

<sup>317</sup> V. TORANO, "Defence procurement" di materiali militari e concorrenza tra diritto comunitario e nazionale. *Relazione al Convegno "Appalti pubblici e concessioni nel nuovo diritto europeo"*, Roma, 26 marzo 2014, cit., pp. 7 ss.

<sup>318</sup> I. GALIMOVA, L'"operazione militare speciale" in Ucraina e la reazione del sistema politico, cit., pp. 38 ss.

materiali prodotti e se questi includono informazioni tutelate dal segreto di Stato, secondo la legge n. 124 del 2007.

In base al nono comma, la legge n. 185 non si applica alle esportazioni destinate all'equipaggiamento del personale delle Forze armate e di polizia italiane, né alle attività di assistenza militare stipulate tramite accordi internazionali, o al transito di materiali destinati all'equipaggiamento di paesi alleati nella NATO. Queste esenzioni sono però subordinate al rispetto delle normative internazionali relative al movimento di armi e beni tra i paesi membri dell'alleanza e al loro regime doganale<sup>319</sup>.

Nell'ambito del decreto legge n. 16 del 2022, non è stata introdotta una normativa specifica che regolamentasse la movimentazione dei materiali di armamento verso l'Ucraina, nonostante la deroga alla legge n. 185 del 1990. Questo decreto si limita a delineare un quadro generale mediante atti di indirizzo del Parlamento, delegando la definizione di dettagli operativi, quali la selezione dei materiali da inviare e le modalità del loro trasferimento, ai summenzionati successivi decreti interministeriali. Pertanto, per comprendere il regime conseguente a questa deroga, è essenziale analizzare sia gli atti parlamentari sia tali decreti interministeriali<sup>320</sup>. Per quanto riguarda gli atti parlamentari, il 1° marzo 2022, sia la Camera dei Deputati che il Senato hanno approvato risoluzioni (rispettivamente, la n. 6-00207 e la n. 6-00208) che impartiscono al Governo linee guida chiare: richiedere la cessazione immediata delle ostilità da parte della Russia, promuovere negoziati tra Russia e Ucraina, e supportare l'Ucraina attraverso assistenza e materiali militari necessari alla sua difesa legittima. Le risoluzioni comprendono anche direttive per l'accoglienza dei rifugiati ucraini, la cooperazione con l'UE, i paesi del G7 e la NATO, e l'adozione di contromisure all'aggressione russa<sup>321</sup>.

Questi atti parlamentari, pur estesi e talvolta al limite della contraddittorietà, non impongono obblighi specifici, lasciando al Governo ampio margine per future

---

<sup>319</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., pp. 148 ss.

<sup>320</sup> V. TORANO, *"Defence procurement" di materiali militari e concorrenza tra diritto comunitario e nazionale. Relazione al Convegno "Appalti pubblici e concessioni nel nuovo diritto europeo"*, Roma, 26 marzo 2014, cit., pp. 10 ss.

<sup>321</sup> I. GALIMOVA, *L'"operazione militare speciale" in Ucraina e la reazione del sistema politico*, cit., pp. 41 ss.

decisioni. Tuttavia, riescono a delineare un orientamento politico marcato, che rispecchia gli obiettivi dichiarati nei decreti-legge n. 14 e 16 del febbraio 2022 (come si è già accennato, il 16 è confluito nel 14), rivelando una coerenza tematica tra le direttive parlamentari e l'azione governativa nella gestione della crisi ucraina<sup>322</sup>.

L'esame delle risoluzioni che sono state proposte e poi respinte sia alla Camera dei Deputati che al Senato rivela posizioni che divergono significativamente dagli atti governativi adottati il 25 e 28 febbraio 2022. «Queste proposte condividono una visione comune che invita il Governo a non partecipare ad alcun intervento militare; a non inviare materiali di armamento in Ucraina e in tutti i Paesi che potrebbero essere coinvolti nel conflitto, direttamente o indirettamente; a non rafforzare, e, anzi, a ritirare gli assetti già dispiegati in prossimità dei confini ucraini, e, d'altro canto, a promuovere politiche di disarmo, di cooperazione e basate sull'azione diplomatica, sia al livello europeo che internazionale, sostenendo la neutralità dell'Ucraina quale modalità di risoluzione del conflitto, e attivandosi altresì per l'organizzazione a Roma di una conferenza di pace»<sup>323</sup>. Inoltre, si sollecita il Governo a collaborare attivamente con le associazioni pacifiste della società civile per garantire una politica estera in linea con la tradizione pacifista italiana<sup>324</sup>.

Le proposte di risoluzione avanzate in Parlamento condividono la necessità di ridurre l'impatto delle sanzioni, riconoscendo le loro ripercussioni sia sulla società che sull'economia italiana<sup>325</sup>. Pertanto, si chiede al Governo di adottare misure redistributive a sostegno delle famiglie, delle persone e delle aziende colpite, e di spingere a livello comunitario per la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, prospettando anche una sua eventuale revisione. Inoltre, si sollecita l'Italia a farsi promotrice di una politica europea e internazionale più autonoma, opponendosi all'espansione della NATO e promuovendo relazioni internazionali multilaterali. In particolare, si invita il Governo a operare diplomaticamente in modo indipendente per

---

<sup>322</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 150.

<sup>323</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., pp. 150 s.

<sup>324</sup> V. TORANO, "Defence procurement" di materiali militari e concorrenza tra diritto comunitario e nazionale. *Relazione al Convegno "Appalti pubblici e concessioni nel nuovo diritto europeo"*, Roma, 26 marzo 2014, cit., pp. 10 ss.

<sup>325</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 151.

proteggere gli interessi nazionali e a opporsi attivamente, anche tramite voto contrario, a ogni iniziativa che possa incrementare le tensioni globali. Infine, si richiede la cessazione dello stato di emergenza definito nei decreti legge n. 14 e 16 del 2022<sup>326</sup>. Queste proposte delineano chiaramente diverse vie di azione che l'Italia avrebbe potuto seguire in risposta alla crisi in Ucraina, valorizzando la centralità del Parlamento. Parte della dottrina, in proposito, ha sottolineato che «l'approvazione delle risoluzioni meramente riproduttive delle decisioni già adottate dal Consiglio dei Ministri pone in luce con chiarezza l'assenza della volontà di uno sforzo in tal senso, e si traduce in una ratifica parlamentare»<sup>327</sup>.

Invero, non si può arrivare a sostenere che il Parlamento si sia limitato a ratificare le decisioni del Consiglio dei Ministri, come testimoniano i numerosi dibattiti nelle due Camere. Resta, dunque, indubbiamente il problema della secretazione delle armi, che sottrae al Parlamento informazioni importanti in vista delle discussioni, ma nel complesso l'attività parlamentare non può dirsi in alcun modo esautorata.

Va segnalato che la reazione e le decisioni dello Stato italiano si inseriscono inevitabilmente in un contesto sovranazionale assai più ampio, guidato anzitutto dall'Unione Europea la quale, in risposta all'aggressione russa in Ucraina, ha messo in atto significative misure di supporto per il paese vittima<sup>328</sup>. Tra queste si annoverano l'accoglienza dei rifugiati, l'erogazione di aiuti umanitari, il sostegno alle indagini per l'accertamento dei crimini di guerra e gli sforzi di ricostruzione del Paese messo in grande difficoltà dalla guerra<sup>329</sup>.

L'attenzione qui si focalizza sull'EUMAM Ucraina, una missione di assistenza e formazione per le forze armate ucraine iniziata il 15 novembre 2022. L'EUMAM Ucraina è finanziata attraverso lo Strumento Europeo per la Pace, istituito dalla decisione (PESC) 2021/509 e potenziato a seguito dell'escalation militare russa di

---

<sup>326</sup> F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, cit., p. 151.

<sup>327</sup> *Ibidem*.

<sup>328</sup> I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulla missione EUMAM Ucraina*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, 2022, pp. 1 ss.

<sup>329</sup> I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulla missione EUMAM Ucraina*, cit., p. 2.

febbraio 2022. Attualmente, il finanziamento complessivo supera i 12 miliardi di euro<sup>330</sup>.

Questa operazione rappresenta un ulteriore elemento del cosiddetto sistema di sicurezza collettiva dell'Unione europea. Si inserisce nel contesto della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), più precisamente nella Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC). La soppressione della struttura a pilastri dell'UE, realizzata con il Trattato di Lisbona, non ha modificato l'orientamento prevalente intergovernativo di tali politiche<sup>331</sup>.

La PSDC, ancor più della PESC, si basa sull'adozione di decisioni che differiscono dagli atti ordinari del diritto derivato dell'Unione, e che sono generalmente approvate all'unanimità dalle istituzioni statali, in particolare dai rispettivi governi (Consiglio europeo e Consiglio), con un ruolo marginale delle istituzioni sovranazionali (Parlamento, Commissione, Corte di Giustizia)<sup>332</sup>.

L'articolo 1, paragrafo 1, della decisione (PESC) che istituisce lo strumento finanziario è finalizzato a supportare, tramite i fondi degli Stati membri, le iniziative dell'Unione Europea in ambito di politica estera e di sicurezza comune (PESC). Questo supporto è orientato alla conservazione della pace, alla prevenzione dei conflitti e al rafforzamento della sicurezza internazionale, in linea con il contenuto dell'articolo 21, paragrafo 2, lettera c), del Trattato sull'Unione europea. Conformemente all'articolo 41, paragrafo 2, del TUE, le spese operative correlate a tali azioni non sono coperte dal bilancio dell'Unione.

Lo strumento in questione copre sia i costi condivisi delle operazioni direttamente gestite dall'Unione Europea, stabilite ai sensi degli articoli 42, paragrafo 4, e 43, paragrafo 2, del TUE, sia le misure di assistenza che si configurano come azioni dell'UE ai sensi dell'articolo 28 del TUE. Queste ultime sono finanziate dagli Stati membri quando così decide il Consiglio. Le misure di assistenza comprendono

---

<sup>330</sup> I. INGRAVALLO, *Cooperazione e autonomia nel rapporto tra Nazioni Unite e Unione europea per il mantenimento della pace*, in AA.VV., *L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, 2021, pp. 189 ss.

<sup>331</sup> I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulla missione EUMAM Ucraina*, cit., p. 3.

<sup>332</sup> L. PALADINI, *La politica di sicurezza e di difesa comune*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, pp. 289 ss.

operazioni di supporto alla pace svolte da entità internazionali o regionali, o da Stati terzi, e iniziative volte a potenziare le capacità militari e di difesa di Stati terzi o di organizzazioni internazionali o regionali<sup>333</sup>.

In relazione all'Ucraina, il Consiglio ha attivato lo strumento europeo per la pace mediante due decisioni (PESC), successivamente rinnovate e potenziate: la decisione 2022/3388 e la decisione 2022/3399. Queste decisioni mirano a incrementare le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine, affinché possano difendere l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina e proteggere la popolazione civile dall'aggressione militare in atto<sup>334</sup>. Entrambe le decisioni sono state adottate su richiesta delle autorità ucraine e rappresentano un mezzo legittimo di supporto a uno Stato vittima di un'aggressione armata unilaterale<sup>335</sup>. La base giuridica nell'UE per queste decisioni è fornita dagli articoli 28, paragrafo 1, e 41, paragrafo 2, del TUE. A queste due decisioni si è aggiunta una terza, la 2023/927, anch'essa approvata su richiesta delle autorità ucraine, che ha introdotto un ulteriore sostegno mediante il finanziamento di munizioni di artiglieria di calibro 155 mm e, se necessario, di missili<sup>336</sup>.

Lo Strumento Europeo per la Pace contribuisce finanziariamente anche alla missione EUMAM Ucraina, un'iniziativa di assistenza militare all'Ucraina, avviata mediante la decisione (PESC) 2022/1968 del 17 ottobre 2022. Tale missione, richiesta dalle autorità ucraine, mira a potenziare le capacità delle forze armate ucraine di ripristinarsi e condurre operazioni militari efficaci. Il suo scopo principale è permettere all'Ucraina di tutelare la propria integrità territoriale entro i confini internazionalmente riconosciuti, esercitare sovranità e garantire la sicurezza dei civili. La missione si

---

<sup>333</sup> S. FORTUNATO, *Il nuovo 'strumento europeo per la pace'*, in *Periodico di diritto e procedura penale militare*, 2, 2021, pp. 63 ss.

<sup>334</sup> M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, 7 marzo 2022.

<sup>335</sup> M.E. BARTOLONI, *First-ever EU Funding of Lethal Weapons: 'Another Taboo Has (Lawfully) Fallen'*, in *European Papers*, 2022, pp. 379 ss.

<sup>336</sup> M.E. BARTOLONI, *First-ever EU Funding of Lethal Weapons: 'Another Taboo Has (Lawfully) Fallen'*, cit., p. 380.

focalizza sull'addestramento di circa 15.000 membri del personale militare ucraino, per migliorare la loro abilità nel respingere l'aggressione militare russa<sup>337</sup>.

L'EUMAM Ucraina attualmente si svolge non sul suolo ucraino ma nei territori degli Stati membri dell'UE, e potenzialmente anche in stati terzi. Il Consiglio ha deliberatamente scelto di non impegnare direttamente forze militari nell'ambito del conflitto ucraino-russo, preferendo una modalità di addestramento esterna. Questo approccio è pienamente legittimato sia dal diritto dell'Unione Europea che dal diritto internazionale. Secondo parte della dottrina rimarrebbe conforme a tali normative anche qualora il Consiglio decidesse di spostare l'operazione all'interno dell'Ucraina, benché ciò potrebbe implicare un coinvolgimento diretto delle forze militari dei paesi membri nel conflitto<sup>338</sup>.

L'EUMAM Ucraina, finanziata dallo strumento europeo per la pace, beneficia di un budget di circa 107 milioni di euro per "costi comuni" in un arco temporale di due anni<sup>339</sup>. A questo finanziamento si aggiungono risorse derivanti da altre due decisioni (PESC), che differenziano il tipo di supporto fornito: la decisione 2022/2245 prevede l'erogazione di equipaggiamenti e piattaforme militari progettate per un uso letale, mentre la decisione 2023/231 si concentra sul supporto mediante attrezzature e forniture destinate a un uso non letale.

La decisione (PESC) 2022/1968 sottolinea l'importanza del rispetto del diritto internazionale umanitario nella pianificazione operativa, nella formazione e nella redazione di rapporti dell'EUMAM Ucraina. Questo comprende la protezione dei civili, con particolare attenzione alla violenza di genere e agli impegni relativi alle donne, la pace e la sicurezza, oltre ai giovani e ai bambini coinvolti nei conflitti armati<sup>340</sup>. Per quanto riguarda le decisioni (PESC) 2022/2245 e 2023/231, entrambe affidano all'Alto rappresentante il compito di stipulare gli "accordi necessari" con il

---

<sup>337</sup> I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulla missione EUMAM Ucraina*, cit., p. 4.

<sup>338</sup> R. SAPIENZA, *Primi bilanci dell'uso dello Strumento europeo per la pace. Considerazioni sulla Missione di assistenza militare dell'Unione europea in Ucraina*, in O. PORCHIA, M. VELLANO (a cura di), *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future. Liber amicorum in onore di Edoardo Greppi*, Napoli, 2023, pp. 129 ss.

<sup>339</sup> M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, cit.

<sup>340</sup> I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulla missione EUMAM Ucraina*, cit., p. 4.



beneficiario. Tuttavia, esiste una distinzione significativa nei contenuti di tali accordi: la prima decisione, che riguarda l'uso letale della forza, promuove la necessità di assicurare il rispetto del diritto internazionale, ivi compresi i diritti umani, come condizione essenziale per il sostegno. Gli accordi futuri devono contenere clausole che obblighino il beneficiario a rispettare questi standard. La seconda decisione, focalizzata sull'uso non letale della forza, prevede una formulazione più generale che richiede l'inclusione nei futuri accordi di riferimenti alla conformità con il diritto internazionale<sup>341</sup>.

In entrambi i casi, l'Alto rappresentante è incaricato di monitorare il rispetto, da parte del beneficiario, degli obblighi specificati negli accordi, contribuendo a prevenire eventuali violazioni del diritto internazionale umanitario da parte delle unità delle forze armate ucraine coinvolte nell'assistenza<sup>342</sup>.

A livello interno, l'assemblea parlamentare ha ratificato la risoluzione di maggioranza che permette la continuazione delle missioni internazionali esistenti e degli interventi di cooperazione allo sviluppo per il 2024, volti a supportare i processi di pace e stabilizzazione. Durante la sessione dell'8 maggio, la Camera dei Deputati ha dato il suo assenso alla risoluzione concernente la delibera del Consiglio dei Ministri datata 26 febbraio 2024. Questa delibera contiene una relazione dettagliata sulle attuali missioni internazionali e gli interventi di cooperazione allo sviluppo che supportano i processi di pace e stabilizzazione relativi all'anno 2023, proposta in vista della sua estensione per il 2024. Il documento, identificato come Doc. XXVI, n. 2, è stato approvato in seguito all'esame condotto dalle Commissioni, risultato nel Doc. XVI, n. 3. Tale approvazione è avvenuta in conformità all'articolo 3, comma 1, della legge del 21 luglio 2016, n. 145, che regola le missioni internazionali<sup>343</sup>. A seguito di una richiesta avanzata da Avs, Pd e M5s, si è proceduto a votazioni segmentate per le

---

<sup>341</sup> M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, cit.

<sup>342</sup> R. SAPIENZA, *Primi bilanci dell'uso dello Strumento europeo per la pace. Considerazioni sulla Missione di assistenza militare dell'Unione europea in Ucraina*, cit., pp. 130 ss.

<sup>343</sup> Camera dei deputati, *Autorizzazione e proroga delle missioni internazionali nel 2024*, in <https://temi.camera.it/leg19/temi/autorizzazione-e-proroga-delle-missioni-internazionali-nel-2024.html>.

diverse "schede", consentendo così alle fazioni di opposizione di manifestare posizioni divergenti e di esprimere voti disgiunti su specifiche missioni<sup>344</sup>. Il Movimento 5 Stelle ha sollecitato una votazione separata per il rifinanziamento della missione EUMAM Ucraina, che è stata prorogata con 215 voti favorevoli, 43 contrari e un astenuto. Complessivamente, il bilancio totale destinato alle missioni per l'anno 2024 ammonta a 1.825.440.680 euro<sup>345</sup>.

### **3. Le problematiche costituzionali**

#### **3.1 La funzione di controllo parlamentare**

Dopo l'inizio del conflitto tra Russia e Ucraina, in Italia la definizione della politica da seguire si è sviluppata attorno alle dinamiche proprie della sua forma di governo<sup>346</sup>.

La relazione tra le decisioni del Governo e il controllo esercitato dal Parlamento è intrinsecamente legata e mutualmente condizionante. Le scelte del Governo sono guidate e talvolta limitate dalle posizioni assunte dal Parlamento, che può arrivare ad annullare tali decisioni. Inversamente, le decisioni parlamentari sono influenzate dalla comprensione tecnica e strategica dell'argomento, che è di competenza primaria del Governo<sup>347</sup>.

Data la complessità di questi intrecci, il procedimento decisionale non può essere completamente formalizzato. Esso può essere descritto solo attraverso la delineazione delle sue fasi principali: l'iniziativa del Governo, l'indirizzo e il controllo del Parlamento, e infine l'esecuzione degli indirizzi da parte del Governo<sup>348</sup>.

Inoltre, il controllo parlamentare sull'applicazione delle politiche si basa sulla capacità di esaminare gli aspetti più dibattuti di queste politiche. Questo controllo diventa

---

<sup>344</sup> Ibidem. Le opposizioni hanno espresso dissenso riguardo al rifinanziamento della missione di assistenza alla Guardia costiera della Marina militare libica, che è stata confermata con 164 voti favorevoli, 98 contrari e un astenuto.

<sup>345</sup> Ibidem.

<sup>346</sup> 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*, cit., p. 617.

<sup>347</sup> M. VOLPI, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi parlamentari*, in *DPCE Online*, 4, 2019, pp. 55 s.

<sup>348</sup> 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*, cit., p. 617.

indispensabile specialmente quando, come nel caso italiano, l'indirizzo politico emerge non solo con il supporto delle forze maggioritarie ma anche con la partecipazione attiva delle forze di opposizione<sup>349</sup>.

L'analisi del ruolo del Parlamento italiano nel controllare l'attuazione delle politiche relative al conflitto russo-ucraino riveste particolare importanza, soprattutto per quanto riguarda la decisione di fornire supporto militare all'Ucraina, ivi compresi il tipo e la quantità di materiale militare da inviare. Questa scelta rappresenta un punto centrale del dibattito parlamentare e una questione di significativo peso politico<sup>350</sup>.

In Italia, i meccanismi attraverso i quali il Parlamento esercita il suo controllo sull'esecutivo in questa materia sono vari. Primariamente, si avvale del rapporto fiduciario, essenziale per la tenuta del Governo. Altri strumenti sono l'uso di procedure conoscitive e ispettive ordinarie, che permettono al Parlamento di acquisire informazioni dettagliate sull'operato del governo. Inoltre, il cosiddetto "potere della borsa"<sup>351</sup> è un aspetto di grande rilevanza, che consente al Parlamento di influenzare le decisioni governative attraverso il controllo delle finanze pubbliche<sup>352</sup>.

In un contesto caratterizzato da un'ampia multifunzionalità delle procedure parlamentari, anche la funzione legislativa si atteggia come uno strumento potenzialmente influente nel modellare le politiche governative relative al conflitto. Questi strumenti collettivamente formano la base attraverso la quale il Parlamento può effettivamente monitorare e guidare le azioni dell'esecutivo riguardo al sostegno militare fornito all'Ucraina.

Il decreto-legge n. 14/2022 ha permesso l'invio di forniture militari non letali all'Ucraina senza la necessità di un atto di indirizzo preliminare del Parlamento, limitando così il ruolo delle Camere alla fase successiva di conversione in legge. Al contrario, il decreto-legge n. 16/2022, che regolava la cessione di armamenti letali, ha richiesto un esplicito atto di indirizzo parlamentare prima della sua attuazione.

---

<sup>349</sup> *Ibidem*.

<sup>350</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., p. 87.

<sup>351</sup> 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*, cit., p. 622.

<sup>352</sup> M. CAVINO, M. MALVICINI, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, cit., p. 219.

Quest'ultimo decreto ha specificamente sospeso le disposizioni vigenti relative all'esportazione di armamento delineate dalla legge n. 185/1990, oltre agli articoli 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare, stabilendo una scadenza iniziale per queste deroghe al 31 dicembre 2022. Tuttavia, questa data è stata estesa prima al 31 dicembre 2023 dal decreto-legge 185/2022, poi convertito nella legge n. 8/2023 senza modifiche, e successivamente al 31 dicembre 2024 dal decreto-legge 200/2023 del 21 dicembre 2023<sup>353</sup>.

La necessità di un atto di indirizzo parlamentare per il trasferimento di armi è stata confermata con le risoluzioni approvate il 10 gennaio 2024 dalla Camera dei Deputati - tra cui le risoluzioni Foti, Molinari, Barelli, Lupi n. 6-00079, Braga e altri n. 6-00080, e Richetti, Faraone, Magi e altri n. 6-00082 - e dal Senato con le proposte di risoluzione n. 2 (6-00064), n. 4 (6-00066) e n. 5 (6-00067). Tutti questi atti hanno espresso sostegno all'invio di armamenti all'Ucraina<sup>354</sup>.

Nonostante l'apparente necessità di questa deroga, alcuni studiosi<sup>355</sup> hanno sottolineato che le disposizioni esistenti non avrebbero impedito la cessione di armi. La legge prevede che solo atti di indirizzo completi delle Assemblee (escludendo le Commissioni permanenti) possono legittimare e guidare le azioni governative in materia di trasferimento armamentario. Questo contrasta con il Codice dell'ordinamento militare, che all'articolo 311, comma 2, prevede un parere vincolante delle commissioni parlamentari per la cessione di materiali di armamento considerati obsoleti<sup>356</sup>.

Il governo italiano, attraverso l'emanazione dei decreti-legge citati, non ha inteso escludere completamente il Parlamento dai processi decisionali relativi alla materia, bensì ha ridefinito le modalità di tale coinvolgimento. Sebbene il Parlamento abbia

---

<sup>353</sup> 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*, cit., p. 623.

<sup>354</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio Aic*, 3, 2022, p. 35.

<sup>355</sup> A. CIERVO, *Critica delle armi. L'articolo 11 della Costituzione, la legge n. 185/1990 e l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico*, Napoli, 2022, pp. 199 ss.

<sup>356</sup> 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*, cit., p. 624.

integrato meccanismi di controllo durante la conversione del d.l. 14, come l'obbligo per i Ministri degli esteri e della difesa di relazionare trimestralmente alle Camere sull'andamento del conflitto e sulle questioni legate al trasferimento di armamenti, questi aggiustamenti non hanno alterato il quadro principale definito dai decreti. Questi ultimi conferiscono all'Assemblea, e non alle Commissioni permanenti, il ruolo principale nel sorvegliare le azioni governative, anche se tali modifiche sono state implementate solo dopo l'inizio dei trasferimenti di materiale bellico, avvenuti subito dopo la pubblicazione del primo decreto del Ministro della difesa il 2 marzo<sup>357</sup>. Utilizzando il decreto-legge per stabilire tale procedura, il governo ha bypassato le normative e le pratiche consolidate che negli anni hanno coinvolto le Commissioni parlamentari nella definizione e autorizzazione del tipo specifico di materiale bellico esportato<sup>358</sup>. Questa scelta di privilegiare l'Assemblea come principale interfaccia con il governo tende a garantire una maggiore coerenza nell'indirizzo politico, evitando la frammentazione e la gestione dispersiva che potrebbero emergere dall'implicazione delle varie Commissioni<sup>359</sup>.

Tuttavia, questo approccio potrebbe ridurre la profondità del controllo parlamentare, il quale potrebbe beneficiare di un esame più dettagliato nelle commissioni specializzate, sfruttando anche il supporto amministrativo che queste possono offrire. Inoltre, esiste il rischio che le dinamiche all'interno del vasto contesto dei lavori assembleari possano diluire la possibilità per le forze politiche, specialmente quelle all'interno della maggioranza, di influenzare più direttamente la scelta degli armamenti da inviare<sup>360</sup>.

Si potrebbe sostenere che una volta stabilito un indirizzo politico mirato a posizionare l'Italia tra i paesi che supportano l'Ucraina mediante l'invio di armamenti, l'attuazione di tale politica diventa una prerogativa principalmente del governo. Questo in parte a

---

<sup>357</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., pp. 36 ss.

<sup>358</sup> 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*, cit., p. 625.

<sup>359</sup> 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*, cit., pp. 201 ss.

<sup>360</sup> 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*, cit., p. 625.

causa della necessità imprescindibile di coordinare logisticamente e militarmente le forniture con altre nazioni. Inoltre, alla fine di febbraio 2022, la percezione di una possibile sconfitta imminente dell'Ucraina potrebbe aver giustificato una deroga alle usuali procedure di coinvolgimento degli organi parlamentari collegiali competenti.

### **3.2 Il ruolo del COPASIR e delle Commissioni affari esteri e difesa**

Uno degli argomenti più sensibili affrontati recentemente dal Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir) concerne il controllo sulle tipologie di assistenza militare che l'Italia ha fornito all'Ucraina a titolo gratuito. Tale assistenza è stata destinata a permettere all'Ucraina di esercitare il proprio diritto alla legittima difesa, proteggendo così la popolazione e il territorio nazionale, a seguito dell'aggressione da parte della Russia.

L'articolo 2-*bis*, comma 2, del decreto-legge n. 14/2022 dispone che il Ministro della Difesa, in accordo con il Ministro degli Affari Esteri e il Ministro dell'Economia e delle Finanze, debba definire l'elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari da cedere. Il comma successivo prevede che il Ministro della Difesa e il Ministro degli Affari Esteri riferiscano trimestralmente alle Camere sull'andamento della situazione. Sono stati successivamente emanati vari decreti interministeriali<sup>361</sup> senza, tuttavia, specificare in dettaglio i mezzi, materiali ed equipaggiamenti inviati. La pubblicazione dei relativi allegati è stata omessa poiché classificati come "documenti riservati".

Il primo decreto ministeriale che stabiliva la lista delle forniture militari, datato 2 marzo 2022, è stato immediatamente portato all'attenzione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir). Questo suggerisce che il coinvolgimento parlamentare è stato mantenuto, seppur in forme differenti<sup>362</sup>. Dunque, l'organo parlamentare che è stato messo a conoscenza del contenuto dei materiali inviati

---

<sup>361</sup> Si tratta dei seguenti decreti: d.m. 2 marzo 2022; d.m. 22 aprile 2022; d.m. 10 maggio 2022; d.m. 26 luglio 2022; d.m. 7 ottobre 2022; d.m. 31 gennaio 2023; d.m. 23 maggio 2023.

<sup>362</sup> M. PERINI, *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2023, pp. 1 ss.

all'Ucraina è il Copasir. In particolare, il Comitato ha audito i Ministri della Difesa, L. Guerini e G. Crosetto<sup>363</sup>. Dalla Relazione del Copasir, emerge che la classificazione di segretezza è stata adottata per «non enfatizzare, anche dal punto di vista comunicativo, questa forma di supporto in modo che non potesse essere percepita in termini di provocazione dalla controparte»<sup>364</sup>.

Tale scelta sembra essere motivata dalla volontà di sostenere la difesa dell'Ucraina senza provocare ulteriori tensioni. Inoltre, la Relazione evidenzia ulteriori ragioni di natura «tecnico-operativa», finalizzate a non divulgare potenziali vulnerabilità o punti deboli delle forze di sicurezza ucraine. Al contempo, tale riservatezza rispetta la richiesta avanzata dai Paesi produttori di alcuni armamenti di fabbricazione straniera, in dotazione alle Forze Armate italiane e poi ceduti alle autorità ucraine<sup>365</sup>.

L'allora Presidente del Copasir, A. Urso, ha ulteriormente chiarito che la classificazione delle armi è finalizzata a tutelare la sicurezza nazionale, evitando di fornire informazioni che potrebbero essere utilizzate dal Paese aggressore.

Nella relazione presentata al Parlamento, è stato sottolineato che il Comitato funge da forum parlamentare per la discussione sulla tipologia dei materiali forniti, data la sua natura di organo di garanzia e di controllo, entro un contesto di stretta riservatezza. Tuttavia, alcune opinioni nella dottrina<sup>366</sup> hanno sollevato questioni sul ruolo del Copasir, sostenendo che il suo coinvolgimento potrebbe essere stato improprio, fungendo da compensazione di fronte a un'insufficiente supervisione parlamentare e apparendo non allineato con le disposizioni vigenti. Si è suggerito<sup>367</sup> che la questione

---

<sup>363</sup> Camera dei deputati, 6 luglio 2023.

<sup>364</sup> Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica, Relazione sull'attività svolta dal 10 febbraio 2022 al 19 agosto 2022, pp. 51 s.

<sup>365</sup> Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica, Relazione sull'attività svolta dal 10 febbraio 2022 al 19 agosto 2022, p. 52. Va segnalato, tra l'altro, che la vicenda è stata portata all'attenzione del TAR che si è espresso con la sentenza n. 17159/2022. Il giudice amministrativo ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, ai sensi dell'art. 7, comma 1, c.p.a., ritenendo che il decreto interministeriale sia un atto di tipo politico, in quanto è stato adottato dal Governo nell'ambito delle proprie prerogative in materia di politica estera. Sulla vicenda si v. P. PENSABENE, *Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir*, cit., pp. 78 ss.

<sup>366</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., p. 44.

<sup>367</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., p. 45.

dovesse essere trattata dalle Commissioni di Camera e Senato dedicate alla politica estera e alla difesa, che hanno ascoltato il Ministro Crosetto riguardo alle direttive programmatiche del suo ministero.

Questa posizione ha generato dubbi ulteriori sul ruolo dei servizi di *intelligence* e sul controllo parlamentare relativo alla classificazione di segretezza. L'articolo 30, comma 2, della legge n. 124/2007 stabilisce che il Comitato deve verificare in maniera sistematica e continuativa che l'attività dei servizi di informazione per la sicurezza avvenga nel rispetto della Costituzione e delle leggi, nell'interesse esclusivo e per la difesa della Repubblica e delle sue istituzioni.

Secondo l'interpretazione avanzata, senza delle informazioni specifiche dagli organismi di *intelligence* che giustifichino la necessità di classificare il materiale inviato, il Copasir non dovrebbe essere considerato competente in questa materia.

Altra dottrina ha sottolineato che in Italia la decisione di trasferire materiale bellico all'Ucraina è stata sistematicamente oggetto di indirizzo e supervisione da parte dell'Assemblea. Il controllo su questa decisione è stato affidato principalmente al dialogo tra il Governo e il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir), organo che è stato costantemente aggiornato sui dettagli degli aiuti militari<sup>368</sup>.

Nonostante l'apparente coinvolgimento attivo del Copasir, la mancanza di dati quantitativi pubblici sull'assistenza militare fornita ha praticamente neutralizzato ogni altra forma di controllo parlamentare che non fosse quella svolta dal Copasir. Questa assenza di trasparenza ha reso molto difficile per il Parlamento esercitare un controllo efficace sui costi e l'entità dell'assistenza militare, limitando la discussione su questioni correlate<sup>369</sup>. Altra dottrina<sup>370</sup> ha osservato che la Relazione presentata al Parlamento dal Copasir evidenzia che, secondo le informazioni comunicate ai vertici del Comparto, «è possibile attendersi un'ingerenza più profonda e pervasiva mediante

---

<sup>368</sup> M. PERINI, *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir*, cit., pp. 7 ss.

<sup>369</sup> 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*, cit., p. 627.

<sup>370</sup> P. PENSABENE, *Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir*, cit., p. 84.



azioni dispiegate in domini diversi, accentuando così la campagna ibrida pianificata dalla Federazione Russa»<sup>371</sup>. Di conseguenza, il Copasir ha esortato gli organismi di intelligence a mantenere un elevato livello di vigilanza per salvaguardare la sovranità e la sicurezza nazionale.

Successivamente, la Relazione ha esaminato le minacce alla sicurezza nazionale derivanti dal conflitto, con particolare attenzione ai settori della sicurezza cibernetica, energetica e alimentare. Dai dati presenti nella Relazione emerge chiaramente che la decisione di classificare i materiali è stata influenzata dalle informative fornite dagli organismi di intelligence. Considerando che l'intelligence opera in un ambito trasversale che incide su molteplici aree, inclusa quella militare, è ragionevole supporre che le decisioni adottate dall'Italia riguardo al conflitto in corso possano avere implicazioni sulla sicurezza interna del Paese.

Inoltre, l'articolo 31, comma 1, della legge n. 124/2007 autorizza il Copasir, nell'ambito delle sue funzioni, a consultare i Ministri membri del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, tra cui figura il Ministro della Difesa. Ciò implica che il Ministro della Difesa potrebbe essere chiamato a fornire dettagli riguardo alle questioni trattate.

Si è ancora osservato<sup>372</sup> che, nel caso di specie, sarebbe stato tecnicamente ammissibile imporre il segreto di Stato anziché una mera classifica di segretezza. Secondo la Relazione del Copasir presentata al Parlamento, la decisione di non divulgare i dettagli sui materiali inviati si colloca nell'ambito delle relazioni internazionali e militari, ed è diretta a salvaguardare la sicurezza nazionale, eccedendo così i limiti di una semplice discrezionalità amministrativa. Tuttavia, se la classificazione dei materiali è gestita attraverso un atto amministrativo, questo dovrebbe poter essere soggetto al controllo giurisdizionale.

Se fosse stato applicato il segreto di Stato, non vi sarebbero stati dubbi sulla competenza del Comitato a esercitare il controllo sull'atto, in linea con la

---

<sup>371</sup> Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica, Relazione sull'attività svolta dal 10 febbraio 2022 al 19 agosto 2022, p. 54.

<sup>372</sup> P. PENSABENE, *Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir*, cit., p. 85.

giurisprudenza della Corte Costituzionale e secondo l'articolo 31 della legge n. 124/2007, modificato dalla legge n. 133/2012. Invece, l'uso di una classifica di segretezza ha generato incertezze riguardo alle adeguate modalità di esercizio della funzione di controllo<sup>373</sup>.

Per quanto riguarda il Copasir, la risoluzione n. 6-00207 della Camera dei deputati, adottata il 1° marzo 2022, ha impegnato il Governo a supportare l'Ucraina attraverso assistenza umanitaria, finanziaria, economica e di altro tipo, e a fornire equipaggiamento militare necessario per permettere all'Ucraina di esercitare il diritto alla legittima difesa e proteggere la sua popolazione, mantenendo il Parlamento costantemente informato e coordinandosi con altri Paesi europei e alleati. Successivamente, la mozione n. 1/00031 del 30 novembre 2022 ha confermato che il Governo ha agito in conformità con le direttive parlamentari e con il coinvolgimento continuo del Copasir.

Tuttavia, è importante sottolineare che la prima risoluzione non menzionava esplicitamente il ruolo di controllo del Comitato. Questo solleva interrogativi relativamente alla possibilità che il Copasir sia stato coinvolto in base alle disposizioni della legge n. 124/2007, o se gli siano state assegnate competenze non esplicitamente previste dalla normativa. In passato, le funzioni del Comitato sono state esplicitamente estese attraverso specifiche disposizioni normative<sup>374</sup>.

Nel caso di specie, il settore dell'intelligence ha fornito informazioni essenziali alle autorità politiche, rendendo necessario per il Copasir acquisire tali dati per esercitare un controllo adeguato e efficace sui servizi di intelligence e sulle decisioni del Governo. Il Comitato ha il potere di convocare periodicamente il Ministro della Difesa e altri Ministri membri del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) per audizioni, durante le quali tutti gli interpellati sono tenuti a fornire informazioni complete e leali riguardanti le questioni di interesse del Comitato<sup>375</sup>.

---

<sup>373</sup> Come si è sottolineato in precedenza, Il giudice amministrativo ha considerato la classificazione un atto politico, concludendo per un difetto assoluto di giurisdizione.

<sup>374</sup> Cfr. art. 7-bis decreto-legge n. 174-2015, convertito in legge n. 198/2015; art. 37 decreto-legge n. 115/2022, convertito in legge n. 142/2022.

<sup>375</sup> Art. 30, comma 4, legge n. 124/2007.

Dal combinato disposto degli articoli 30, comma 2, e 31, comma 1, della legge n. 124/2007, si evince che il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir) è abilitato a ricevere informazioni riguardanti le attività dei servizi segreti e le decisioni governative relative al conflitto in Ucraina. La classificazione di segretezza, imposta ai sensi dell'articolo 42 della stessa legge, designa il Copasir come l'ente preposto al controllo di tali atti classificati.

Alcuni studiosi<sup>376</sup> hanno riconosciuto che, benché l'arrangiamento non rappresenti la soluzione ottimale, esso costituisce comunque un tentativo ammirevole del sistema costituzionale italiano di assicurare un controllo efficace sull'esecutivo. Tuttavia, è stata sollevata la preoccupazione che il ruolo di controllo del Copasir stia evolvendo verso una sorta di co-gestione dell'intelligence, offuscando la necessaria distinzione tra chi controlla e chi è controllato, e diluendo di conseguenza le responsabilità.

Questa tendenza non è solo frutto delle prassi recenti, ma risulta anche influenzata dalle modifiche legislative. La segretezza dei materiali inviati è una prerogativa del Governo, mentre al Comitato spetta la funzione di controllo. Nella sua relazione al Parlamento, il Copasir ha approvato la decisione di mantenere segreti i materiali inviati all'Ucraina, ma teoricamente avrebbe potuto esprimersi in senso contrario. Il Ministro della Difesa ha informato il Comitato su ogni decreto interministeriale, indicando che il Copasir ha continuato a esercitare il suo ruolo di controllo in modo costante, senza però implicare una responsabilità condivisa tra Governo e Comitato.

Nella relazione del Copasir si evidenzia che il Sistema di informazione per la sicurezza non ricopre esclusivamente il ruolo di soggetto controllato, né il Comitato quello di unico controllore, superando così la concezione di una rigida separazione tra le parti. Questa visione, indipendentemente dalla questione specifica del controllo sui materiali classificati inviati all'Ucraina, si distanzia dall'idea di una sovrapposizione tra i ruoli di controllore e controllato, come sottolineato dalla dottrina citata.

Il caso analizzato presenta caratteristiche particolari: il Governo ha deciso di apporre la classificazione di segretezza tramite un decreto interministeriale, che deriva da una

---

<sup>376</sup> M. PERINI, *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2023, p. 43.

fonte primaria come un decreto-legge, successivamente convertito in legge. Generalmente, chi impone un segreto di Stato o una classifica di segretezza lo fa esercitando un potere conferito dalla legge n. 124/2007 e non in seguito all'attuazione di una normativa derivante da un decreto-legge o da una legge<sup>377</sup>.

Pertanto, durante la conversione del decreto-legge, si sarebbe potuto considerare l'opzione di rendere noti i contenuti inviati all'Ucraina almeno ai membri delle Commissioni parlamentari. Questo aspetto ha generato un vivace dibattito parlamentare. Inizialmente, è stata presa la decisione di non affidare le funzioni di controllo sull'intelligence alle commissioni parlamentari permanenti, ma piuttosto di istituire un Comitato specifico, al fine di assicurare un controllo continuativo e meno frammentato, rispondendo meglio alle necessità di riservatezza. Di fatto, il Copasir è guidato da un membro dell'opposizione e i suoi componenti rimangono vincolati al rispetto del segreto anche dopo il termine del loro mandato; ciò mira a distaccare i membri del Comitato dalle dinamiche partitiche e dalle usuali relazioni che intercorrono tra un parlamentare e il suo gruppo di appartenenza.

In conclusione, il controllo esercitato dal Comitato sui materiali inviati all'Ucraina sembra essere in linea con quanto stabilito dalla legge n. 124/2007<sup>378</sup>.

Nel complesso, l'articolo 2-*bis* del decreto-legge n. 14 del 2022 ha introdotto una procedura che prevede una regolare formulazione di direttive generali da parte delle Camere e un flusso informativo costante verso il Copasir, nonché un dialogo approfondito all'interno di tale organo. Tale normativa ha suscitato diverse critiche<sup>379</sup>. Le principali contestazioni riguardano: primo, l'asserita incompetenza del Copasir su tali tematiche, in quanto estranee al suo ambito di intervento originariamente definito dalla legge istitutiva; secondo, la presunta inadeguatezza del Copasir di occuparsi di questioni di politica estera e difesa, viste come non pertinenti rispetto al mandato originario di supervisione delle attività di sicurezza a tutela esclusiva della Repubblica

---

<sup>377</sup> P. PENSABENE, *Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir*, cit., p. 88.

<sup>378</sup> P. PENSABENE, *Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir*, cit., p. 88.

<sup>379</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., pp. 44 ss.

e delle sue istituzioni; terzo, la supposta incapacità dell'organo di fornire direttive chiare data la sua composizione paritaria.

Le critiche mosse all'ampiamiento delle funzioni del Copasir, pur fondate su una rispettabile intenzione di valorizzare il ruolo di tale organo parlamentare, non sono state giudicate convincenti da altra dottrina<sup>380</sup>, secondo la quale potrebbero derivare da un'errata comprensione del rapporto tra la legge istitutiva e l'autonomia operativa dell'organo stesso. Effettivamente, la legge n. 124 del 2007 non prevede esplicitamente che il Copasir partecipi a processi di politica estera e di sicurezza, né stabilisce un modello procedurale specifico come quello osservato in questa circostanza. Tuttavia, essendo un organo parlamentare composto da membri delle Camere, supportato dai servizi amministrativi del Parlamento e operante all'interno delle sue strutture, il quadro legislativo originario non dovrebbe essere visto come un limite rigido alle sue funzioni. Piuttosto, dovrebbe essere considerato un punto di partenza per le sue attività, inserito in un contesto più ampio di revisione legislativa dei servizi di informazione. Questo approccio è corroborato dall'autonomia parlamentare garantita dall'articolo 64 della Costituzione, che fornisce le basi e i limiti all'operato del Copasir, e lo colloca come un'arena in cui i suoi membri esercitano una porzione del mandato rappresentativo conferito loro dall'articolo 67 della Costituzione. In altre parole, non è il dettato legislativo a circoscrivere definitivamente le attività degli organi parlamentari, poiché ciò limiterebbe tecnicamente la loro autonomia costituzionalmente protetta. Piuttosto, ogni norma, ancorché non di rango costituzionale, è passibile di modifica secondo le procedure tipiche delle Assemblee parlamentari, come il consenso unanime, che non ha sollevato obiezioni in Parlamento, specialmente nelle fasi iniziali del processo di trasferimento di armamenti all'Ucraina. Riguardo all'obiezione sull'incapacità del Copasir di fornire direttive, è importante notare che il suo ruolo, come delineato nel modello procedurale corrente, non include questa funzione, bensì si concentra sul monitoraggio delle azioni del Governo secondo le linee guida stabilite dalle due Camere. Non è pertanto corretto paragonare il Copasir

---

<sup>380</sup> G. PICCIRILLI, Atti dell'Evento pubblico: *Sicurezza e Democrazia. X colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, cit.

ad altre commissioni parlamentari che in passato sono state dotate di poteri direttivi più incisivi nel contesto di esportazione di armamenti o di cessione di materiale bellico obsoleto, i cui procedimenti specifici erano soggetti a deroghe già previste nel testo del decreto-legge.

Tuttavia, il rifiuto di accettare acriticamente le critiche suddette riguardanti il coinvolgimento del Copasir non implica un'approvazione incondizionata delle pratiche sviluppatesi. Data la necessità di proteggere la sicurezza della Repubblica e gli interessi delle aziende fornitrici, che rappresentano un aspetto strategico per lo Stato, appare inevitabile che decisioni così delicate come la cessione gratuita di armamenti siano circondate da stretta riservatezza. In questo contesto, il Copasir si è rivelato un organo efficace<sup>381</sup>, favorendo la necessaria riservatezza e fornendo un esempio positivo di funzionalità parlamentare, aspetto non sempre comune in organi di più recente istituzione. La sua attività in questa circostanza ha permesso un coordinamento essenziale tra le Camere, contribuendo a una razionalizzazione del bicameralismo che è particolarmente desiderabile, specialmente considerando le difficoltà di riformare il Parlamento sotto un profilo funzionale e le implicazioni negative derivanti dalla riduzione del numero di parlamentari sulla funzionalità degli organi bicamerali<sup>382</sup>.

È innegabile che, nonostante i vantaggi del coinvolgimento del Copasir, emerga un paradosso significativo. Questo riguarda la perdita di alcune caratteristiche essenziali degli organi parlamentari a favore dell'efficacia e della capacità di mantenere la riservatezza, qualità per cui il Copasir è noto. La sua struttura paritetica, che garantisce neutralità rispetto alla regola della maggioranza, la segretezza delle sedute e la confidenzialità dei risultati, che si contrappongono al principio costituzionale di trasparenza (sebbene sia derogabile), nonché i severi limiti alla sua autonomia regolamentare, sembrano creare un contrasto con le funzioni tradizionali e il valore aggiunto che le istituzioni rappresentative dovrebbero avere nel sistema statale, ancor

---

<sup>381</sup> Così M. PERINI, *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir*, cit., pp. 19 s

<sup>382</sup> V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2022, pp. 1 s.

più che nel sistema di governo<sup>383</sup>. Dunque, il Copasir svolge un ruolo molto significativo nel bilanciare necessità di sicurezza e riservatezza con il mantenimento della trasparenza democratica. Tuttavia, la sua efficacia si scontra con il rischio di un'eccessiva segretezza, che potrebbe limitare la comprensione e il controllo pubblico su questioni di vitale importanza. Questa tensione riflette la sfida continua tra la tutela della sicurezza nazionale e il mantenimento dei principi democratici di apertura e responsabilità.

---

<sup>383</sup> M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., pp. 44 ss.

## Conclusioni

L'analisi del ruolo dell'Italia in relazione ai conflitti internazionali e, in particolare nel contesto del conflitto russo-ucraino, ha permesso di trarre alcune riflessioni conclusive di carattere generale. In primo luogo, l'esame dell'articolo 11 della Costituzione ha evidenziato come questo principio sia stato interpretato e applicato alla luce di mutamenti storici e geopolitici di vasta portata. La tesi ha confermato che, pur rimanendo saldo il principio del ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli, l'Italia ha gradualmente integrato il concetto di intervento militare legittimo in un quadro normativo più ampio, compatibile con il diritto internazionale. Nel primo capitolo, difatti, si è giunti alla conclusione che l'articolo 11 della Costituzione, nato in un contesto storico di profonda avversione alla guerra dopo i disastri del secondo conflitto mondiale, mantiene la sua attualità anche in un panorama internazionale che si è profondamente trasformato. L'esame dei lavori dell'Assemblea costituente ha dimostrato come i costituenti abbiano voluto imprimere nella Carta fondamentale un principio di portata universale, che potesse fungere da argine contro qualsiasi forma di aggressione e da base per la cooperazione internazionale. Tuttavia, la storia successiva ha evidenziato come l'interpretazione dell'articolo 11 si sia evoluta, tenendo conto delle esigenze di partecipazione a missioni di mantenimento della pace e della necessità di contribuire alla sicurezza collettiva.

L'analisi dell'approvazione definitiva dell'articolo 11 e del suo impatto sul quadro giuridico internazionale ha confermato che il principio del ripudio della guerra è stato inteso fin dall'inizio non come un isolamento pacifista, ma come un'apertura verso la comunità internazionale. I costituenti hanno voluto superare il nazionalismo bellicoso che aveva caratterizzato il regime fascista e affermare un nuovo ruolo per l'Italia, proiettata verso la cooperazione internazionale. Tuttavia, l'articolo 11, nel sancire la rinuncia alla guerra, ha lasciato spazio a una partecipazione attiva alle organizzazioni internazionali, alle quali l'Italia ha delegato parte della sua sovranità in nome della



pace e della giustizia internazionale. In questo senso, l'Italia ha potuto legittimare la sua partecipazione a missioni internazionali di pace, come quelle promosse dall'ONU o dalla NATO, senza violare il dettato costituzionale.

Nel secondo capitolo, invece, l'analisi della Legge n. 145 del 2016 ha evidenziato come l'Italia abbia cercato di consolidare e rendere più efficiente il quadro normativo per la partecipazione a missioni militari all'estero. Prima dell'approvazione della legge quadro, il ricorso ai cosiddetti "decreti missione" era ritenuto insufficiente per la gestione di operazioni militari complesse e di lungo termine. La Legge n. 145/2016 ha colmato questa lacuna, fornendo una base giuridica chiara per l'organizzazione, il finanziamento e la regolamentazione delle missioni internazionali. Le evidenze emerse da questo capitolo sono particolarmente rilevanti: se da un lato la legge ha migliorato il controllo parlamentare sulle missioni militari e ha definito meglio i ruoli del governo e delle forze armate, dall'altro lato essa necessita di ulteriori miglioramenti per affrontare le nuove sfide poste dai conflitti contemporanei, come quello russo-ucraino. Si è concluso che la suddetta legge, sebbene abbia comportato progressi significativi, non è ancora del tutto adeguata a garantire una risposta tempestiva e flessibile alle nuove tipologie di conflitti non convenzionali, che richiedono spesso un rapido intervento e decisioni politiche e operative immediate.

Un altro dei punti cruciali emersi nel secondo capitolo riguarda il rapporto tra la Legge n. 145/2016 e la Costituzione, in particolare gli articoli 78 e 87, che disciplinano la dichiarazione dello stato di guerra e l'impiego delle forze armate. Le missioni internazionali, come si è visto, non rientrano nella nozione tradizionale di guerra delineata dalla Costituzione, ma rappresentano piuttosto interventi volti a garantire la pace e la sicurezza internazionale. Ciò ha permesso all'Italia di partecipare a missioni di pace senza dover ricorrere alla dichiarazione dello stato di guerra, ma ha anche determinato la necessità di una regolamentazione più dettagliata e di un controllo parlamentare più efficace.

Infine, il terzo capitolo ha affrontato in modo approfondito le implicazioni costituzionali derivanti dagli aiuti militari forniti all'Ucraina a seguito dell'invasione russa del 24 febbraio 2022. Ciò premesso, è opportuno ribadire che la Legge n. 145

del 2016 stabilisce il quadro normativo di riferimento per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, prevedendo una procedura articolata che coinvolge tanto il Governo quanto il Parlamento. In particolare, la partecipazione a tali missioni deve essere deliberata dal Consiglio dei Ministri e successivamente sottoposta al Parlamento, cui spetta il compito di approvare l'operazione. A ciò si aggiunge l'obbligo di fornire un'informativa dettagliata riguardante gli obiettivi, i costi, le risorse impiegate e la durata della missione, al fine di garantire un elevato livello di trasparenza e controllo parlamentare.

Rispetto alla suddetta Legge, il decreto-legge n. 14 del 2022, adottato in risposta all'emergenza determinata dall'invasione russa dell'Ucraina, ha previsto una semplificazione relativamente alla procedura autorizzativa, consentendo al Governo di agire con maggiore rapidità. Con il decreto-legge n. 14/2022, in cui è confluito il contenuto del decreto-legge n. 16/2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 28/2022, inoltre è stata disposta, previo atto di indirizzo di Camera e Senato, la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle autorità governative dell'Ucraina, fino al 31 dicembre 2024, derogando alle disposizioni della legge n. 185 del 1990, *ex artt.* 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare. A questo si aggiunge la decisione di applicare una classifica di segretezza sui materiali inviati, impedendo la divulgazione pubblica della lista degli equipaggiamenti forniti, con l'intento di tutelare non solo la sicurezza nazionale, ma anche quella dell'Ucraina, evitando la diffusione di informazioni sensibili riguardanti gli aiuti militari forniti.

Infine, un aspetto particolarmente delicato riguarda il coinvolgimento del Copasir, in luogo delle Commissioni Affari esteri e difesa, cui è stata affidata la gestione di tale materia. Ciò è giustificato dal fatto che l'invio dei suddetti materiali è una questione che non si limita solo al campo delle relazioni internazionali ma interessa anche la sicurezza nazionale.

In definitiva, l'analisi complessiva svolta consente di affermare che l'Italia ha agito nel rispetto dell'articolo 11 della Costituzione, tuttavia, in linea generale, considerata la crescente complessità dei conflitti contemporanei, unita alle sfide poste dal nuovo contesto geopolitico, si suggerisce di tenere in considerazione anche possibili

interventi di riforma in applicazione del principio di certezza del diritto, garantendo al contempo il coinvolgimento del Parlamento e dei suoi organi e tutelando le esigenze di sicurezza e riservatezza.

## Bibliografia

- G. AMATO, *Poteri e sovranità nel mondo globale*, Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Costituzionalismo e globalizzazione*, Salerno 23-24 novembre 2012.
- G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976.
- 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*, 1, 2024.
- M.E. BARTOLONI, *First-ever EU Funding of Lethal Weapons: 'Another Taboo Has (Lawfully) Fallen'*, in *European Papers*, 2022.
- R. BELLANDI, *Il Consiglio Supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, 2011.
- R. BELLANDI, *Il Presidente della Repubblica in Consiglio supremo di difesa*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011.
- M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010.
- M. BENVENUTI, *La prima proposizione dell'articolo 11 della Costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione*, in *La comunità internazionale*, 2013.
- M. BENVENUTI, Audizione resa il 16 aprile 2015 innanzi alle commissioni riunite III (affari esteri E comunitari) e IV (difesa) della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti "legge quadro missioni internazionali", 2015.
- M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in *Rivista AIC*, 2017.
- M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *AIC. Osservatorio costituzionale*, 3, 2022.
- M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione. Della legge sulla partecipazione dell'Italia. Alle missioni internazionali (2017-2021)*, in G. CARVALE, S. CECCANTI, L. FROSINA, P. PICIACCHIA, A. ZEI (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Napoli, 2022.

- G. BERETTA, *Armamenti italiani: vent'anni di esportazioni*, in *Aggiornamenti sociali*, 7-8, 2010.
- F. BERTOT, *Ucraina: la guerra geopolitica tra Stati Uniti e Russia*, Roma, 2019.
- F. BETTANIN, *La Russia, l'Ucraina e la guerra in Europa. Storia e scenari*, Roma, 2022.
- R. BIFULCO, *Segreto e potere politico*, in *Potere e Costituzione*, diretto da M. CARTABIA e M. RUOTOLO, Enciclopedia del diritto, Giuffrè, Milano, 2023.
- R. BIN, *L'art. 11 Cost.: la forza del testo e la volubilità dei desideri*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023.
- S. BONFIGLIO, *Eziologia dei conflitti armati, (dis-)ordine economico globale e violazione dei diritti fondamentali*, in *DPCE online*, 2024.
- D. BRUNELLI, *Prospettive di riforma del diritto penale militare*, in S. RIONDATO (a cura di), *Diritto e forze armate. Nuovi impegni*, Padova, 2000.
- P. BRUNO, *L'art. 11 della Costituzione*, in *La Magistratura. Rivista a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati*, 7 marzo 2022.
- A. BULTRINI, *Alcune considerazioni di un giurista internazionalista sull'invasione dell'Ucraina*, in *Questione Giustizia*, 2023.
- L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di "peacekeeping" ed il valore costituzionale della pace alla luce della l. n. 145/2016*, in *Rivista AIC*, 2018.
- D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017.
- P. CARETTI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993/2003*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005.
- L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 2013.
- G. CARLIZZI, *Profili di operatività delle regole di ingaggio nell'ordinamento penale italiano*, in S. MANACORDA (coord.), *Difesa comune europea e spazio giudiziario penale*, Gaeta, 2006.
- P. CARNEVALE, *L'Italia, l'attuale vicenda della guerra irachena e l'art. 11 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 30 aprile 2003.

- P. CARNEVALE, *Emergenza bellica, guerra al terrorismo e forma di governo*, T. Groppi (a cura di), Democrazia e terrorismo, Napoli, 2006.
- P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, *Diritto e società*, 2019.
- M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975.
- C. CATALANO, *Dai conflitti tradizionali a quelli asimmetrici*, in *Atlante Geopolitico*, 2015.
- M. CAVINO, *Il governo della guerra*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022.
- G. CELLA, *Storia e geopolitica della crisi ucraina*, Roma, 2022.
- C. CERRETI, *Un'idea d'Europa*, in G. LIZZA (a cura di), *Geografia della nuova Europa*, Torino, 1999.
- A. CIERVO, *Critica delle armi. L'articolo 11 della Costituzione, la legge n. 185/1990 e l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico*, Napoli, 2022.
- E. CIMIOTTA, *L'Italia arma le forze curde impegnate a contrastare il c.d. "Stato islamico"*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014.
- Y.M. CITINO, *L'art. 11 della Costituzione come fondamento dell'integrazione europea dal '48 ad oggi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2023.
- S. COCCHI, *Ucraina e Georgia, lontane vicine*, in *Questione giustizia*, 21 marzo 2022.
- G. COCCO, *Dal piratahostis humani generis alla pirateria contemporanea. Verso un diritto penale universale?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012.
- F. D'AGOSTINO, G. DEL VECCHIO, *Il diritto internazionale e il problema della pace*, Roma, 2018.
- C. DE FIORES, *L'Italia ripudia la guerra? La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Roma, 2002.

- A. DE GUTTRY, *La legge 21 luglio 2016, n. 145: "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali: analisi critica e valutazione del suo impatto sull'Arma dei Carabinieri"*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 2017.
- G. DEL VECCHIO, *Il diritto internazionale e il problema della pace*, Milano, 1956.
- M. DE PAOLIS, *Sull'applicazione dei codici penali militari di guerra e di pace nelle operazioni militari all'estero*, in *Il Filangieri*, 2017.
- L. D'ETTORRE, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Consiglio di Sicurezza (gennaio-giugno 2015)*, in *La Comunità Internazionale*, 1, 2016.
- G. DE VERGOTTINI, *Guerra e l'attuazione della Costituzione*, Intervento al convegno Guerra e Costituzione, Roma 12 aprile 2002.
- G. DE VERGOTTINI, *Costituzione e regole di ingaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008.
- G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2022.
- R. DICKMANN, *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001.
- A. DI MARTINO, *Ventotene, Un progetto politico per l'unità federale europea*, in A. BURATTI, M. FIORAVANTI (a cura di), *Costituenti ombra*, Roma, 2010.
- G. DI MUCCIO, *L'autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali dell'Italia nella legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *federalismi.it*, 2017.
- M. DOGLIANI, S. SICARDI, *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Torino, 1999.
- L. EINAUDI, *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni (1918)*, in *La guerra e l'unità europea*, Bologna, 1986.
- J. FERRACUTI, *Controlimiti*, in *Il libro dell'anno del diritto*, 2019.
- G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali e responsabilità del Presidente della Repubblica. Appunti.*, in *Costituzionalismo.it*, 2003.
- G. FIANDACA, *Quale specialità per il diritto penale militare*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008.
- M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009.

- A. FONZI, *L'influenza della forma di governo sulle dinamiche relative alle decisioni sulla guerra. Spunti di riflessione fra il semipresidenzialismo francese e il parlamentarismo italiano*, in *DPCE online*, 2024.
- S. FORTUNATO, *Il nuovo 'strumento europeo per la pace'*, in *Periodico di diritto e procedura penale militare*, 2, 2021.
- F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, 2013.
- S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996.
- S. GAMBACURTA, *I controlli, il segreto di Stato e le classifiche di segretezza*, in C. MOSCA, S. GAMBACURTA, G. SCANDONE, M. VALENTINI (a cura di), *I servizi di informazione e il segreto di Stato (Legge 3 agosto 2007, n.124)*, Milano, 2008
- I. GALIMOVA, *L'“operazione militare speciale” in Ucraina e la reazione del sistema politico*, in *Nomos*, 1, 2022.
- N. GIORDANA, *Missioni internazionali. Legge quadro 21 luglio 2016, n. 145*, Roma, 2018.
- P.A. GOBLE, *Forget the Soviet Union*, in *Foreign Policy*, 1992.
- G. GUIGLIA, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e l'aggressione militare all'Ucraina*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022.
- I. INGRAVALLO, *Cooperazione e autonomia nel rapporto tra Nazioni Unite e Unione europea per il mantenimento della pace*, in AA.VV., *L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, 2021.
- I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulla missione EUMAM Ucraina*, in *Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, 2022.
- R. JERVIS, *Cooperation under th security dilemma*, in *World politics*, 30/2, 1978.
- S. LABRIOLA, *Punti fermi a proposito dell'ordine costituzionale delle competenze in materia di difesa nazionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2003.
- G. LIZZA, *Geopolitica. Itinerari del potere*, Torino, 2001.
- A. LO CALZO, *L'attualità del fenomeno bellico tra principi supremi e assetto delle fonti. L'ordinamento italiano di fronte alla guerra in Ucraina*, in *Consulta online*, 2023.



F. LONGO, *L'Italia e la guerra*, in S. SICARDI (a cura di), *Vent'anni di Costituzione*, Bologna, 2015.

H.J. MACKINDER, *Heartland: il cuore pulsante dell'Eurasia*, Roma, 2024.

S. MANACORDA, *Modelli di integrazione penale europea nelle missioni all'estero: analisi e prospettive*, in S. MANACORDA (a cura di), *Difesa comune europea e spazio giudiziario penale*, Consiglio della Magistratura Militare, Roma, 2004.

G. MARAZZITA, "Guerra vietata, legittima e necessaria", in *federalismi.it*, 2022.

A. MASSAI, *Parlamento e politica estera*, in *Quaderni costituzionali*, 1984.

J. MEARSHEIMER, *The case of Ukrainian Nuclear Deterrent*, in *Foreign Affairs*, 72/3, 1993.

L. MIGLIETTI, *Il blocco del sistema di pagamento swift e l'effetto "boomerang" dell'incremento delle transazioni in criptovalute in seno al conflitto russo-ucraino*, in *DPCE online*, 63, 2024.

C. MONTANI, *Guerra: una costante universale. Riflessioni sulla conflittualità storica e su quella contemporanea*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2020.

G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera*, in M. BONANNI (a cura di), *La politica estera della Repubblica italiana*, III, Milano, 1967.

A. NIETO MARTIN, *La tutela dei diritti umani nel diritto penale militare e nelle situazioni di conflitto armato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008.

L. PALADIN, *I principi fondamentali della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in *Giur. cost.*, 1997.

L. PALADINI, *La politica di sicurezza e di difesa comune*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021.

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

A. PATANÈ, *Il bilanciamento dei principi costituzionali nell'attività del Consiglio supremo di difesa in un'epoca di conflitti senza dichiarazioni di guerra*, in *federalismi.it*, 15, 2024.

- I. PELLEGRINI, *Il primato del diritto dell'Unione Europea negli ordinamenti nazionali: quo vadis?*, Roma, 2019.
- P. PENSABENE, *Brevi note sulla classificazione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari ceduti all'Ucraina: il ruolo del Copasir*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6, 2023.
- M. PERINI, *Evoluzione della forma di governo alla luce della disciplina e della prassi del Copasir*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2023.
- V. PETROCELLI, *Il Decreto Ucraina arriva in Aula senza relatore: le dichiarazioni di Vito Petrocelli*, in *Radio radicale*, intervista, 30 marzo 2022.
- P. PICONE, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Riv. di dir. internazionale*, 2003.
- G. PICCIRILLI, *Atti dell'Evento pubblico: Sicurezza e Democrazia. X colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali*, Luiss, Università di Foggia, Fondazione romana Janina Umiastowska, Uniwersytet Mikolaja Kopernika W Toruniu, Ambasciata di Polonia a Roma, Fondazione dei Monti Uniti di Foggia, Consiglio regionale della Puglia, Per il meglio della Puglia, 19-20 ottobre 2023.
- I. PIFFERI, *I "Caschi Blu della Cultura": l'iniziativa italiana a protezione del patrimonio culturale mondiale*, in *Lo Stato*, 2020.
- C. PINELLI, *Argomenti e posizioni nel dibattito dei costituzionalisti sulla guerra del Kosovo*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000.
- F. PUBUSA, *Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico*, in F. PUBUSA, C. ROSSI (a cura di), *Ucraina, 2022. Un'analisi storica giuridica e politica*, Napoli, 2023.
- G.U. RESCIGNO, *Gli interventi militari all'estero tra Governo, Presidente della Repubblica e Consiglio supremo di difesa*, in *Il Filangieri*, 2017.
- S. RIONDATO, *Missioni militari internazionali italiane c.d. di pace all'estero. Novità giuspenalistiche nella legge di riforma 21 luglio 2016, n. 145*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5, 2017.
- P. RIVELLO, *Il «passato» e il «presente» del diritto penale militare*, in A. GARGANI (a cura di), *Il diritto penale militare tra passato e futuro. Tradizione, profili politico-criminali e prospettive di riforma dei codici penali militari*, Torino, 2009.
- S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Bologna 1998.

- G. ROMEO, *Guerre ibride: i volti nuovi del conflitto*, Roma, 2021.
- N. RONZITTI, *Il diritto applicabile alle Forze Armate italiane all'estero: problemi e prospettive*, Dossier Studi Senato XV legisl., n. 90, Aprile 2008.
- N. RONZITTI, *La legge italiana sulle missioni internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 2017.
- N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2022.
- M. ROSIN, *Missioni militari internazionali: la necessità di una disciplina penale «ad hoc»*, in A. GARGANI (a cura di), *Il diritto penale militare tra passato e futuro*, Torino, 2009.
- R. SAPIENZA, *Primi bilanci dell'uso dello Strumento europeo per la pace. Considerazioni sulla Missione di assistenza militare dell'Unione europea in Ucraina*, in O. PORCHIA, M. VELLANO (a cura di), *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future. Liber amicorum in onore di Edoardo Greppi*, Napoli, 2023.
- A. SCHILLACI, *Fonti del diritto dell'Unione Europea*, in *Enciclopedia Treccani*, 2014.
- E. SCISO (a cura di) *L'intervento in Kosovo*, Milano 2001.
- P. SELLARI, *Profili geostrategici*, in E. SCISO (a cura di), *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, Roma, 2014.
- P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, in *Federalismi.it*, 17, 2022.
- R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011.
- C. STEFANACHI, *Gerard Toal, la geopolitica critica e i conflitti nello spazio post-sovietico*, in *Storia del pensiero politico*, maggio-agosto 2018.
- R. TARCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati. Considerazioni introduttive*, in *DPCE online*, 2024.
- G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne. Il Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2009.
- A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in AA.VV., *Diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2008.

- M. TONDINI, *Regole d'ingaggio e diritto all'autodifesa. Riflessioni e suggerimenti*, in *Rass. Arma Carab.*, 1, 2005.
- M. TONDINI, *Beyond the Law of the Enemy. Recovering from the Failures of the Global War on Terrorism through Law*, in *Jure Gentium*, 2007.
- V. TORANO, *"Defence procurement" di materiali militari e concorrenza tra diritto comunitario e nazionale. Relazione al Convegno "Appalti pubblici e concessioni nel nuovo diritto europeo"*, Roma, 26 marzo 2014, in *GiustAmm.it*, 4, 2015.
- A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE online*, 2024.
- M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, 7 marzo 2022.
- U. VILLANI, *Missioni militari all'estero e competenze degli organi costituzionali*, in *Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n.7, Torino, 1997.
- A. VITALE, *Il conflitto russo-ucraino. La geopolitica di Eugenio Di Rienzo*, in *Studi Slavistici*, 12, 2015.
- M. VOLPI, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi parlamentari*, in *DPCE Online*, 4, 2019.
- G. VOSA, *"In condizioni di parità con altri Stati": spunti per una rilettura dell'articolo 11 della Costituzione*, in *DPCE online*, 2024.
- A. ZEI, *Il riarmo tedesco e la fine della Ostpolitik*, in *Nomos le attualità nel diritto*, 2, 2022.
- D. ZOLO, *Chi dice umanità*, Torino, 2000.