



ALESSANDRO MORELLI*

LA GUERRA IN UCRAINA: LE QUESTIONI COSTITUZIONALI IN CAMPO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La disciplina costituzionale del fenomeno bellico. – 3. La partecipazione dell'Italia a operazioni militari all'estero e la disciplina legislativa inerente alle missioni internazionali. – 4. L'inquadramento giuridico della fornitura all'Ucraina di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari. – 5. Qualche conclusione su sovranità limitata e «guerra giusta».

1. Premessa

La questione primaria che, sul piano del diritto costituzionale, si pone riguardo alla reazione dell'Italia all'invasione dell'Ucraina, nel quadro degli interventi definito dall'Unione europea¹, è quella della legittimità della decisione assunta dal Governo di autorizzare la «cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina»².

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Messina.

¹ Per un quadro degli interventi dell'UE riguardo alla crisi ucraina si rinvia ora al dossier su *Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)*, Stoccolma, 2-3 marzo 2023, a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica e dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati, 28 febbraio 2023, consultabile in <https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/RI011.Pdf>. Si veda, inoltre, quanto si dirà *infra*, par. 4.

² Cfr. art. 2-bis, co. 1, del decreto-legge n. 14/2022 (*Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina*), convertito con modificazioni dalla legge n. 28/2022, il quale precisa che tale autorizzazione è disposta in deroga alle disposizioni di cui alla legge n. 185/1990 (*Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*), agli artt. 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66/2010, e alle connesse disposizioni attuative. A tale provvedimento ha poi fatto seguito il decreto-legge n. 16/2022 (*Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina*), non convertito e abrogato dalla legge n. 28/2022, che ha fatto salvi gli effetti prodotti e i rapporti sorti sulla base del decreto medesimo.

L'autorizzazione, dapprima disposta fino al 31 dicembre 2022, è stata successivamente prorogata al 31 dicembre 2023 dall'art. 1, co. 1, del decreto-legge n. 185/2022 (*Disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle Autorità governative dell'Ucraina*), convertito dalla legge n. 8/2023.

Su tale normativa cfr., in senso critico, M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 3/2022, p. 20 ss. e spec. p. 35 ss.

L'esame della vicenda impone di tornare a discutere, pur in uno scenario in parte inedito, di un tema non certo nuovo: quello della compatibilità dell'«attivismo bellico italiano»³ con i principi enunciati dalla prima parte dell'art. 11 Cost., a norma del quale «l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali»⁴.

L'analisi richiede una preliminare ricostruzione dello statuto costituzionale del fenomeno bellico, che non può prescindere dall'esegesi di diversi altri articoli della Carta (tra i quali, soprattutto, gli artt. 52, 78 e 87). Occorre, poi, verificare l'attuale effettività di tale modello; proprio le carenze riscontrabili su questo versante, infatti, sono state indicate come le principali ragioni giustificatrici dell'interpretazione data all'art. 11 Cost. nella prassi istituzionale⁵.

Nella trattazione di tali profili, peraltro, non si può certo prescindere dalla considerazione del contesto geopolitico: il dato fattuale, sempre importante nell'interpretazione del diritto costituzionale, con riguardo alla tematica della guerra acquista, infatti, un rilievo anche maggiore, per la tendenziale refrattarietà del fenomeno bellico a ogni forma di regolazione giuridica⁶. Muovendo da tale premessa e nella prospettiva di un realismo critico e non ingenuo (e, quindi, non pregiudizialmente giustificazionista), non può che convenirsi, pertanto, con chi ha sottolineato l'importanza di tener conto dei «condizionamenti giuridici e politici» che incidono sulle decisioni governative riguardanti i conflitti militari, in considerazione del fatto che il nostro Paese fa parte dell'ordinamento delle Nazioni Unite ed è incluso «in un sistema di alleanza egemonizzato da una sola grande potenza», risultando così, per definizione, confinato «in una situazione di sovranità limitata che trae origine dagli esiti disastrosi del secondo conflitto mondiale»⁷.

³ Così G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, p. 9.

⁴ Sulle questioni di diritto internazionale e di diritto costituzionale suscitate dalla reazione dell'Italia al conflitto russo-ucraino si rinvia, tra gli altri, ai contributi al Seminario di studi dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Democrazia e Costituzioni alla prova della guerra*, pubblicati in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 3/2022, nonché a quelli pubblicati in *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Quaderno n. 4 della rivista *Costituzionalismo.it*, Napoli, 2022.

⁵ Sul punto, cfr. ancora G. DE VERGOTTINI, *Profili costituzionali della gestione delle emergenze*, in *Rass. parl.*, 2001, p. 275 ss.; ID., *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 3/2022, p. 71 ss. e spec. p. 73; P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in P. CARNEVALE, E. GREPPI, K. ROUDIER (a cura di), *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli 2019, p. 32.

⁶ Cfr., in tal senso, ancora P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., p. 32 ss., il quale rileva come il «carattere giuridicamente sfuggente del fenomeno bellico» trovi espressione anche nella matrice longobarda della stessa parola «guerra», che deriverebbe da *wërra* (mischia, disordine), termine indicativo della «modalità sregolata di condurre le operazioni belliche da parte delle popolazioni barbariche, la quale, oltre a contrapporsi direttamente al *bellum* come esercizio, per l'appunto, disciplinato della guerra, finisce per opporsi più in generale all'idea stessa di diritto come istanza regolatoria» (p. 32).

La tendenziale refrattarietà della guerra alla regolazione giuridica non può condurre, tuttavia, a rinunciare a ogni tentativo di inquadrare in una cornice normativa il fenomeno bellico, come sembra fare, ad esempio, G. AZZARITI, *La pace attraverso il diritto. Una conferenza internazionale per la sicurezza tra le nazioni*, in *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., p. 4, secondo il quale «per costruire la pace attraverso il diritto è necessario avere consapevolezza anzitutto della profonda alterità tra guerra e diritto. Si potrebbe affermare – sempre secondo tale A. –, con realismo, una sorta di assioma che così formulerei: “In guerra il diritto tace, ma per stabilire la pace deve parlare il diritto”. Ciò è vero, soprattutto, se non si crede allo *ius ad bellum*, alla possibile esistenza di una guerra giusta, che sia perciò legittima. La guerra è sempre illegittima». Se così fosse, però, la stessa guerra difensiva dovrebbe considerarsi parimenti illegittima e l'art. 78 Cost. consentirebbe alle Camere di deliberare un assurdo stato di illegittimità permanente.

⁷ G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., p. 9 s.

Il carattere limitato della sovranità, peraltro, emerge, sotto profili diversi ma complementari, da almeno due previsioni del nostro testo costituzionale: dall'art. 11, nella seconda parte, ove si prevede che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo»; e, ancora prima, dall'art. 1, co. 2, a norma del quale «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Una *sovranità doppiamente limitata*, dunque, sia sul versante esterno, in relazione a organizzazioni internazionali che perseguano la pace e la giustizia fra le Nazioni, sia su quello interno, con riguardo alla supremazia dell'apparato statale sui governati.

Tale carattere del principio di sovranità, che rappresenta un connotato imprescindibile del nostro ordinamento costituzionale, non sembra tuttavia adeguatamente valorizzato nel dibattito pubblico. Il che, come si dirà, ispira rappresentazioni distorte del quadro normativo e assiologico nell'ambito del quale si affronta, anche da un punto di vista giuridico, la questione degli aiuti forniti dall'Italia all'Ucraina.

2. La disciplina costituzionale del fenomeno bellico

È noto che la scelta dei Costituenti in merito alla disciplina del fenomeno bellico fu, anche in questo caso (come in diversi altri), di compromesso: da un lato, si optò per esprimere una decisa condanna di ogni iniziativa militare diretta ad attentare alla libertà di altri popoli o anche solo a risolvere controversie internazionali; dall'altro, si respinse un emendamento proposto dall'on. Cairo che intendeva riconoscere il neutralismo dello Stato e introdurre la previsione di una rinuncia definitiva all'uso delle armi⁸. Non si esclude, pertanto, la possibilità di una guerra difensiva, ipotesi, d'altro canto, certamente non remota nel contesto geopolitico del tempo, in assenza di istituzioni internazionali che potessero imporsi su eventuali Stati aggressori⁹.

Si introdusse, così, quello che è stato definito un «principio pacifista “attenuato”»¹⁰, il quale, pur non escludendo in assoluto il ricorso alla guerra, comporta una «*reductio* della sfera del costituzionalmente ammissibile del fenomeno bellico»¹¹.

Così impostati i termini del discorso, sembrerebbe costituire un'ineludibile premessa la definizione di cosa si intenda per «guerra» nel testo costituzionale, quale sia, in altri termini, l'oggetto delle disposizioni riguardanti il fenomeno bellico: vi rientrano, per esempio, le operazioni di *polizia internazionale* e, in generale, quelle di *peace-enforcing*? E alla tipologia di interventi appartenerebbero anche il mero supporto logistico a operazioni non comportanti attacchi diretti o, come nel caso ucraino, la cessione di forniture militari a popolazioni di territori in guerra?

⁸ Cfr. M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 265 s.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, *Principi fondamentali e Parte I - Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, II ed., Bologna, 2021, p. 87.

¹¹ P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., p. 32.

Considerato, poi, che il verbo «ripudiare» esprime una profonda disapprovazione morale, le specifiche circostanze del conflitto di cui si discorre (per esempio, come nel caso di specie, il fatto che ci siano un paese aggressore e uno aggredito) devono considerarsi irrilevanti o, al contrario, incidono sulla stessa identificazione dell'oggetto del «ripudio»? In altri termini, ogni conflitto che non veda l'Italia vittima di un'aggressione diretta e che, quindi, non sia identificabile come una «guerra difensiva» in senso stretto rientrerebbe nella categoria delle «controversie internazionali» cui fa riferimento l'art. 11 e sarebbe, quindi, da ripudiare? I Costituenti, insomma, avrebbero inteso ammettere soltanto la «legittima difesa di Stato»? Ma se così fosse, perché specificare le finalità che caratterizzerebbero la guerra ripudiata? Se, ancora come nel caso dell'invasione dell'Ucraina, si trattasse non già di supportare chi offende la libertà di un altro popolo o di risolvere una controversia internazionale ma di aiutare proprio quel popolo alla cui libertà un'altra potenza sta attentando?

Come si vede, le difficoltà che si incontrano affrontando direttamente la questione definitoria sono pressoché insormontabili; ciò perché la categoria della «guerra» non identifica un *fatto* specifico bensì una *condizione straordinaria*, che può assumere forme diverse e imprevedibili. Al pari di quanto previsto dall'art. 77 Cost., che ammette l'adozione di decreti-legge in «casi straordinari di necessità e di urgenza» senza fornire una, peraltro impossibile, elencazione (anche solo esemplificativa) dei casi medesimi, le disposizioni costituzionali riguardanti la guerra evocano una categoria inesauribile di situazioni alle quali si lega una serie di conseguenze sul piano giuridico. In tale prospettiva, il senso che potrebbe attribuirsi al «ripudio» di cui all'art. 11 è quello di condannare e, quindi, di espungere dal perimetro del costituzionalmente ammissibile tutte le operazioni militari funzionali, in modo diretto o indiretto, a quelle che un tempo si definivano «guerre di conquista» (formula presente, peraltro, nella versione originaria del progetto costituzionale)¹².

Posto tale confine, non sembra possibile ridurre alla mera difesa dei confini nazionali l'unico intervento consentito dall'art. 11 Cost.; il che, a ben vedere, significherebbe sostenere che i Costituenti intesero costituzionalizzare il principio di neutralità (il quale non impedisce ovviamente la legittima difesa). Un esito ricostruttivo, quest'ultimo, che non corrisponde né alla lettera della disposizione costituzionale né, come si è detto, all'intento degli stessi Costituenti, desumibile dalla lettura dei lavori preparatori. Di contro, la constatazione della varietà di possibili conflitti e interventi militari non può condurre a negare lo spirito del dettato costituzionale: il ripudio di ogni forma di aggressione nei confronti di Stati stranieri, ispirato da mire espansionistiche.

Com'è stato chiarito in dottrina, le disposizioni costituzionali non danno una definizione di guerra ma pongono soltanto delle «*clausole in bianco*», che rinviano al diritto internazionale «per riempire concetti altrimenti indeterminati – quali guerra, intervento, aggressione, difesa – divenendo quindi inevitabile far riferimento a tale fonte per individuarli»¹³.

A un'analisi più attenta, le disposizioni che, in un modo o nell'altro, toccano il fenomeno bellico sono state distinte in due categorie: quelle che trattano la guerra in quanto tale e quelle che definiscono le conseguenze del suddetto trattamento¹⁴. Tra le prime, troviamo, oltre all'art. 11, l'art. 52 Cost., a norma del cui primo comma «la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino».

¹² L'art. 4 del Progetto prevedeva che lo Stato italiano rinunziasse alla guerra «come strumento di conquista e di offesa alla libertà di altri popoli»; sul punto cfr. ancora M. CARTABIA - L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., p. 265.

¹³ G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., p. 71; ID., *La Costituzione e il ritorno alla guerra*, cit., p. 78 ss.

¹⁴ P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., p. 32, il quale distingue ancora le prime in *sostantive* e *procedurali*.

Riguardo a quest'ultima disposizione, sono sorti problemi interpretativi tanto in riferimento al termine «difesa» quanto al concetto di «patria». Per quel che concerne il primo, secondo un'opinione dottrinale, la difesa potrebbe esercitarsi nei confronti di un «attacco armato» in base all'art. 51 della Carta ONU¹⁵, che fa salvo il «il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva», nel caso in cui appunto avesse luogo un'aggressione a un membro delle Nazioni Unite, finché il Consiglio di Sicurezza non avesse preso le misure necessarie a mantenere la pace e la sicurezza internazionale¹⁶. Si è notato, tuttavia, come anche nel diritto internazionale si riscontrino opinioni diverse in merito al tipo di difesa che sarebbe legittimo esercitare (mera resistenza a un'invasione, a bombardamenti, a blocchi di porti ecc., o anche prevenzione di attacchi soltanto minacciati o ancora risposte a violazioni di norme diverse da quelle che vietano l'attacco armato?)¹⁷. Sul versante delle previsioni costituzionali, secondo un'opinione dottrinale, la «difesa» di cui all'art. 52 Cost. riguarderebbe esclusivamente situazioni di guerra dichiarate ai sensi degli artt. 78 e 87 Cost.¹⁸; secondo un'altra lettura, invece, il dovere di difesa avrebbe una portata più generale, riferendosi anche a situazioni di pace e legittimando azioni preventive al fine di proteggere l'ordinamento da minacce alla sicurezza nazionale¹⁹.

Altrettanto problematica è la nozione di «patria», che non si identifica semplicemente con il territorio dello Stato ma corrisponde, com'è stato detto, a un «concetto composito e aperto», comprensivo di elementi reali (il legame affettivo al territorio) e ideali (i valori riconosciuti dalla Costituzione), idonei a integrarsi nella coscienza del cittadino²⁰.

Al dovere in esame si lega, poi, l'obbligatorietà del servizio militare che, in base a quanto stabilisce il secondo comma dello stesso art. 52 Cost., è prevista nei limiti e modi stabiliti dalla legge (peraltro, in base all'art. 1299 del Codice dell'ordinamento militare, le chiamate per lo svolgimento del servizio obbligatorio di leva sono state sospese dal 1° gennaio 2005)²¹.

¹⁵ Cfr., in tal senso, A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, in *Dem. dir.*, 1987, p. 665 ss.; A. BALDANZA, *La difesa*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2000, p. 181; C. DE FIORES, *L'intervento militare in Afghanistan*, in *Pol. dir.*, 1/2002, p. 82 ss.; N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, IV ed., Torino, 2011, p. 74.

¹⁶ Il medesimo art. 51 della Carta ONU prevede, altresì, che «le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale».

¹⁷ Cfr. J. LUTHER, *Art. 52*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., p. 1034.

¹⁸ Cfr., in tal senso, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, p. 241 s.; E. BETTINELLI, E. ROSSI, *Art. 52*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1992, p. 87.

¹⁹ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971; ID., *La Costituzione e il ritorno alla guerra*, cit., p. 77 ss.

²⁰ Così ancora J. LUTHER, *Art. 52*, cit., p. 1035 e, nello stesso senso, già E. BETTINELLI, E. ROSSI, *Art. 52*, cit., p. 90.

²¹ Lo stesso art. 1299 del decreto legislativo n. 66/2010 (*Codice dell'ordinamento militare*) prevede che il servizio di leva, tuttavia, può essere ripristinato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, a determinate condizioni: in primo luogo, occorre che il personale volontario in servizio sia insufficiente e non sia possibile colmare le vacanze di organico, in funzione delle predisposizioni di mobilitazione, mediante il richiamo in servizio di personale militare volontario cessato dal servizio da non più di cinque anni; in secondo luogo, è necessario che sia stato deliberato lo stato di guerra ai sensi dell'art. 78 Cost. o, in alternativa, che una grave crisi internazionale nella quale l'Italia è coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza a una organizzazione internazionale giustifichi un aumento della consistenza numerica delle Forze armate. In tali casi, al fine di colmare le vacanze di organico, non possono essere comunque richiamati

La Corte costituzionale ha chiarito, in merito, che il «sacro» dovere di difesa della Patria «trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare», il quale rappresenta una specificazione non esclusiva del primo, mantenendo una propria «autonomia concettuale e istituzionale»²². Altro modo di difendere la Patria è, infatti, lo svolgimento del servizio civile, introdotto dalla legge n. 772 del 1972 (poi sostituita dalla legge n. 230 del 1998) per gli obiettori di coscienza.

Quello previsto dal primo comma dell'art. 52 Cost. è un «dovere permanente e inderogabile di solidarietà politica»²³, la cui portata normativa si lega indissolubilmente a quella dell'art. 11 Cost.; il che conduce alla conseguenza che non è possibile intendere per «difesa» alcuna iniziativa che si risolva in un'offesa alla libertà di altri popoli o che sia funzionale a risolvere controversie internazionali²⁴. Inoltre, nonostante l'art. 52, co. 1, Cost. riferisca il dovere di difesa ai soli cittadini, la Corte costituzionale non ha escluso la possibilità di allargare la cerchia dei soggetti destinatari di tale situazione giuridica, precisando che anche gli apolidi possono essere assoggettati alla leva militare, facendo essi parte di una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, [che] accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza»²⁵.

Altre importanti disposizioni costituzionali relative al fenomeno bellico sono, poi, l'art. 78, a norma del quale «le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari», e l'art. 87, co. 9, secondo cui il Presidente della Repubblica «ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere». A queste occorre aggiungere, infine, le disposizioni contenute nell'art. 60, co. 2, in base al quale «la durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra»; nell'art. 103, co. 3, il quale stabilisce che «i tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge» e «in tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze armate»; nell'art. 111, co. 7, il quale prevede che soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra si possa derogare alla previsione (nel medesimo comma contenuta) secondo cui «contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge»²⁶.

in servizio gli appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Cfr., sul punto, T.F. GIUPPONI, *Art. 52*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, cit., p. 348 ss.

²² Corte cost., sent. n. 53 del 1967, punto 1 del Cons. in dir., nonché sent. n. 164 del 1985, punto 6 del Cons. in dir.

²³ Così T.F. GIUPPONI, *Art. 52*, cit., p. 346 ss.; in tema sia consentito rinviare ad A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, 2015, p. 305 ss., spec. p. 315 ss.

²⁴ Cfr. J. LUTHER, *Art. 52*, cit., p. 1034.

²⁵ Corte cost., sent. n. 172/1999, punto 2.3 del Cons. in dir.; su tale pronuncia cfr. E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1705 ss.; G. MOSCHELLA, *Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare di leva per gli apolidi: un'interpretazione discutibile della Corte*, *ivi*, 1999, p. 1728 ss.

²⁶ Occorre aggiungere che l'art. 27, co. 4, Cost., nella sua versione originaria, prevedeva: «Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra». La legge costituzionale n. 1/2007 ha

La disciplina costituzionale del fenomeno bellico, com'è stato correttamente rilevato, non prevede che dalla deliberazione dello stato di guerra *ex art. 78 Cost.* derivino conseguenze automatiche, sottratte alla discrezionale decisione del Parlamento; al contrario, il tenore delle disposizioni in materia, che parlano di mere *possibilità* (art. 60, co. 2: «...non può essere prorogata se non per legge...»; art. 111, co. 7: «*Si può derogare a tale norma...*») o che fanno rinvio a leggi (art. 103, co. 3), implica che gli effetti derivanti dall'instaurazione dello stato di guerra siano soltanto *prefigurati* ma non costituzionalmente imposti, rimanendo essi nella piena disponibilità del legislatore²⁷.

Deve concludersi, pertanto, che è stata una scelta politica, finora, quella di non ricorrere all'applicazione dell'art. 78 Cost. e ai vari meccanismi consequenzialmente attivabili per le operazioni militari all'estero alle quali ha partecipato l'Italia, ritenendosi evidentemente sproporzionato tale regime, più adatto all'ipotesi di una guerra difensiva in senso stretto.

3. La partecipazione dell'Italia a operazioni militari all'estero e la disciplina legislativa inerente alle missioni internazionali

La decisione di non ricorrere alla deliberazione dello stato di guerra è dipesa da una possibile ma non necessaria interpretazione della disciplina costituzionale del fenomeno bellico. Una lettura che, peraltro, non esclude che l'Italia, a specifiche condizioni, partecipi a operazioni militari all'estero.

Occorre, per prima cosa, definire in modo più preciso il perimetro semantico entro cui ricostruire il portato dell'art. 11 Cost., dal quale, innanzitutto, si può ricavare, *a contrario*, che l'Italia *non* ripudia la guerra quando essa *non* si traduca in uno strumento di offesa alla libertà di altri popoli o di risoluzione di controversie internazionali. Si tratta ovviamente di una scelta operabile come *extrema ratio* dall'ordinamento ma, a rigore, non limitabile esclusivamente alla guerra difensiva in senso stretto. Il verbo «ripudiare», che, come si è detto, fu preferito al più pretenzioso (e inappropriato, vista la disastrosa condizione del Paese nell'immediato dopoguerra) «rinunciare», si riferisce non a tutte le guerre ma a due specifiche ipotesi di conflitto: la guerra di conquista e quella mossa soltanto per definire contrasti con altre potenze. Restano fuori la guerra difensiva in senso stretto (volta a proteggere i propri confini nazionali) e quella di soccorso a Stati invasi, situazione, quest'ultima, che, lungi dal potersi considerare una mera «controversia internazionale», appare, al contrario, ricadere proprio nell'oggetto del ripudio (e, quindi, della non condivisione, della condanna morale), espresso dalla disposizione in esame. Com'è stato detto²⁸, in sostanza, non tutte le guerre sono uguali: ci sono quelle da ripudiare, perché consistenti in aggressioni, e quelle costituzionalmente necessarie, in quanto difensive; e, ancora «tra il nero delle guerre costituzionalmente ripudiate e il bianco delle guerre costituzionalmente necessarie vi sono tante sfumature di grigio; fuor di metafora, tra gli opposti del “costituzionalmente vietato” e del “costituzionalmente

eliminato la seconda parte della disposizione, la quale adesso si limita a stabilire che non è ammessa la pena di morte.

²⁷ Cfr., in tal senso, P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., 36 s. e, *amplius*, ID., *La Costituzione va alla guerra?*, Napoli, 2013, spec. p. 86 ss.

²⁸ Cfr. M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., p. 28 ss.

dovuto” vi sono i tanti spazi che la Carta repubblicana del 1947 lascia alla politica, ossia al “costituzionalmente possibile”²⁹.

Occorre, peraltro, tenere conto che la stessa definizione di “guerra”, come si è detto, va tenuta distinta da altre ipotesi di interventi militari e dalla categoria dei “conflitti armati”, che, a differenza della guerra, non tenderebbero alla *debellatio* del nemico³⁰.

Sul versante assiologico bisogna considerare, poi, che anche in riferimento al fenomeno bellico la logica costituzionale è quella volta a salvaguardare la coesistenza di una serie di principi fondamentali, funzionali alla difesa e alla promozione della dignità umana, «premessa antropologico-culturale»³¹, «punto archimedeo»³² e «valore supercostituzionale»³³ dell’ordinamento. Una coesistenza assicurata, caso per caso, dalla tecnica del bilanciamento ragionevole tra opposte istanze, utile a evitare che uno dei principi in campo possa finire con l’essere assolutizzato, diventando «tirannico» rispetto agli altri³⁴. Nell’ambito di cui ci stiamo occupando, non è stato riconosciuto, dunque, né un diritto libero e illimitato alla guerra, né un pacifismo assoluto.

Tracciato, nei termini che si sono detti, il perimetro semantico e assiologico dell’art. 11 Cost., è dubbio che si possa effettivamente parlare di una «interpretazione evolutiva» in senso stretto se, con tale espressione, si vuole indicare una lettura che tenda «ad adattare vecchie (o relativamente vecchie) disposizioni a situazioni nuove, non previste dal legislatore storico»³⁵.

È vero, infatti, che è cambiato il modo di fare la guerra (soprattutto per la straordinaria evoluzione della tecnologia militare) ma i conflitti bellici, variamente motivati, e le invasioni di Stati erano realtà ben presenti ai Costituenti, sicché, in definitiva, l’art. 11 appare ancora idoneo a fornire le coordinate fondamentali entro cui analizzare le prassi istituzionali e la disciplina legislativa in materia. Ciò nondimeno, in alcuni casi, si è ammessa la partecipazione dell’Italia a operazioni militari anche in ipotesi di dubbia riconducibilità alle categorie consentite dall’art. 11, prima parte, Cost. reputandosi sufficiente la presenza della “copertura” offerta da una decisione formale delle Nazioni Unite (si pensi, in particolare, ai casi degli interventi in Kosovo e in Afghanistan³⁶). Più precisamente, sul piano della prassi, la lettura

²⁹ *Ivi*, 30.

³⁰ Cfr., in tal senso, G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., 80, che fa riferimento alla definizione contenuta nell’art. 165, co. 2, del Codice penale militare di guerra (r.d. n. 303 del 1941), così come modificato dall’art. 2 della legge n. 15 del 2002: «ai fini della legge penale militare di guerra, per conflitto armato si intende il conflitto in cui una almeno delle parti fa uso militarmente organizzato e prolungato delle armi nei confronti di un’altra per lo svolgimento di operazioni belliche».

³¹ Cfr. P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 2005, p. 9.

³² Cfr. G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità*, in ID., *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, p. 9 ss.

³³ Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, p. 343 ss.

³⁴ Cfr., in tal senso, Corte cost., sent. n. 85/2013: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (punto 9 del Cons. in dir.). Appare chiaro il riferimento critico al pensiero di C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, a cura di P. Becchi, trad. it. di S. Bignotti e P. Becchi, Brescia, 2008.

³⁵ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, e continuato da L. Mengoni, vol. I, t. 1, Milano, 1998, p. 264.

³⁶ Cfr., sul punto, P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., p. 40 ss.

secondo cui l'art. 11 farebbe riferimento soltanto alla guerra difensiva in senso stretto fu messa in discussione soprattutto a partire dalla prima guerra del Golfo (1990-1991), in occasione della quale l'intervento militare fu motivato sulla base del nesso esistente fra prima e seconda parte di tale articolo: il ripudio della guerra venne interpretato, infatti, alla luce dell'apertura internazionalista dell'ordinamento, giungendosi alla conclusione che la legittimazione del conflitto sul piano del diritto internazionale, ricavabile dalla copertura offerta da una decisione dell'ONU, fosse sufficiente a escludere la riconducibilità del conflitto alle ipotesi vietate dalla prima parte dell'art. 11 Cost. Un'interpretazione che, come si è notato³⁷, non è stata più messa in discussione, almeno in sede politica, trovando un'ulteriore conferma implicita nel secondo conflitto iracheno (2003-2011), nel quale l'Italia non intervenne attivamente, mancando la suddetta copertura internazionale³⁸.

L'interpretazione dell'art. 11 prevalsa nella prassi è, dunque, orientata nel senso che la guerra costituzionalmente consentita sarebbe quella legittimata sul piano internazionale.

La partecipazione dell'Italia a operazioni militari all'estero, inoltre, non ha mai provocato l'applicazione dell'art. 78 Cost., reputandosi sempre insussistenti le condizioni per la deliberazione dello stato di guerra.

In materia di missioni internazionali una prima disciplina è stata introdotta dalla legge n. 25/1997 (Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa), poi abrogata dal decreto legislativo n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare); attualmente la normativa in materia è contenuta nella legge n. 145/2016 (Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali).

Quest'ultima trova applicazione, secondo quanto prevede l'art. 1 della legge medesima, «al di fuori dei casi di cui agli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione», nelle ipotesi di partecipazione delle Forze armate, delle Forze di polizia a ordinamento militare o civile e dei corpi civili di pace a missioni internazionali istituite nell'ambito dell'ONU o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo Stato di diritto dell'Unione europea, nonché a missioni finalizzate a eccezionali interventi umanitari. Si precisa, inoltre, che la suddetta partecipazione è consentita, oltre che in conformità a quanto disposto dalla stessa legge n. 145/2016, nel rispetto dei principi dell'art. 11 Cost., del diritto internazionale generale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale.

L'art. 2 prevede che la partecipazione alle missioni internazionali viene deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica, il quale, se ne ravvisa la necessità, può convocare il Consiglio supremo di difesa. Tali deliberazioni sono poi trasmesse dal Governo alle Camere, che le discutono tempestivamente e, con appositi atti di indirizzo, autorizzano, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, per ciascun anno, la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, eventualmente definendo impegni per il Governo, oppure ne negano l'autorizzazione³⁹.

³⁷ Cfr. P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., p. 38 ss.

³⁸ In quell'occasione, peraltro, come ricorda ancora P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., p. 42, le motivazioni addotte dall'allora Presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi a sostegno della decisione furono improntate a ragioni diverse, di carattere pragmatico, legate alla presunta indisponibilità delle forze militari italiane, già ampiamente impegnate in altre attività; ragioni, peraltro, smentite successivamente dalle dichiarazioni di disponibilità dello stesso Governo a partecipare a operazioni post-belliche funzionali a mantenere la pace.

³⁹ Il medesimo articolo precisa, inoltre, che, nel trasmettere alle Camere le deliberazioni in esame, il Governo indica, per ciascuna missione, l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la

Tale legge, com'è stato notato, al pari della precedente legge n. 25/1997, riconosce un ruolo centrale al Parlamento, al quale spetta la decisione ultima sulla partecipazione alle missioni militari (laddove la prassi precedente aveva visto, per lo più, l'Esecutivo protagonista nei relativi processi decisionali), pur nella «triplice interazione fra Presidente, Governo e Parlamento» (con la primazia degli ultimi due) imposta dalla stessa forma di governo⁴⁰.

4. *L'inquadramento giuridico della fornitura all'Ucraina di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari*

Il caso da cui si sono prese le mosse – quello della cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina – non rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 145/2016, in ragione del fatto che quest'ultima si riferisce a missioni nelle quali prevale l'«elemento personale»⁴¹.

Né si può affermare che la decisione di inviare le suddette forniture violi l'art. 11 Cost., il quale, come si è detto, esclude la partecipazione dell'Italia a guerre di conquista, per così dire, *dalla parte dei conquistatori*, o a conflitti bellici volti a risolvere controversie internazionali; non impedisce, invece, cessioni di assetti, equipaggiamenti e armi a favore di Paesi vittime di aggressioni⁴². Se, del resto, la norma costituzionale escludesse ogni forma di azione militare, fatta eccezione per la legittima difesa in senso stretto, non già di pacifismo attenuato si dovrebbe parlare ma di neutralità, principio che però, com'è noto, non ha trovato riconoscimento in Costituzione.

Sul piano del diritto internazionale, com'è stato notato, la fornitura di armi è stata considerata dalla Corte internazionale di giustizia come «un uso minore della forza, insuscettibile, quindi, di giustificare una reazione militare dello Stato belligerante»⁴³.

Nel medesimo ambito, con riguardo al caso ucraino, diversi sono, poi, i titoli di legittimazione: basti richiamare la dichiarazione del 1° marzo 2022 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, approvata con il voto favorevole di 141 Stati, che ha qualificato l'attacco

composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso.

⁴⁰ P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., p. 65.

⁴¹ *Ivi*, p. 63.

⁴² In senso contrario, cfr. C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, in *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., p. 53 s., il quale reputa la decisione di inviare armi in Ucraina «incoerente con il ripudio della guerra in Costituzione e nella Carte dell'Onu», ritenendo che l'art. 11 Cost. non ammetta ipotesi dalla mera guerra difensiva in senso stretto e che l'invio di armi o munizioni, benché non costituisca un «attacco armato», rappresenti pur sempre, come ha chiarito la Corte internazionale di giustizia del 27 giugno 1986, nel caso *Nicaragua c. Stati Uniti* (§ 228), una forma d'«uso della forza» stigmatizzata dall'art. 2, § 4, della Carta ONU.

⁴³ Cfr. E. CANNIZZARO, *La guerra ingiusta. Il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, in *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., p. 25; nello stesso senso, G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., p. 89. Un'importante decisione, in materia, è la già citata pronuncia della Corte internazionale di giustizia *Nicaragua c. Stati Uniti*, che però riguardava un'ipotesi non del tutto coincidente con quella della guerra in Ucraina: il caso dell'intervento di uno Stato straniero a supporto di ribelli o terroristi che combattono nel territorio di un altro Stato. Con tale pronuncia, la Corte ha ritenuto legittima la reazione dello Stato all'interno del quale si svolgono i conflitti contro lo Stato supportante nella sola ipotesi in cui quest'ultimo abbia il controllo sugli insorti o li abbia organizzati. In altri termini, quando il supporto non può qualificarsi come un attacco armato, non sussisterebbero i presupposti della legittima difesa contro lo Stato supportante.

della Russia all'Ucraina come un atto di aggressione⁴⁴, e, più di recente, la risoluzione del 24 febbraio 2023, approvata dal medesimo numero di Stati, ove si afferma la necessità di raggiungere, al più presto, «una pace completa, giusta e duratura in linea con la Carta delle Nazioni Unite» e si chiede «la cessazione delle ostilità e il ritiro immediato, completo e incondizionato delle forze militari russe»⁴⁵.

A ciò si aggiunge ora l'emissione da parte della Corte penale internazionale, annunciata il 17 marzo 2023, di due mandati di arresto per il Presidente russo Vladimir Putin e per il suo Commissario per i diritti dei fanciulli, Maria Alekseyevna Lvova-Belova⁴⁶. I provvedimenti sono stati adottati – ha precisato la Corte –, avendo «ragionevoli motivi per ritenere» che Putin e Lvova-Belova siano penalmente responsabili dei crimini di guerra di deportazione illegale e trasferimento illegale di bambini dall'Ucraina alla Russia, ai sensi degli artt. 8(2)(a)(vii) e 8(2)(b)(viii) dello Statuto della Corte penale internazionale. Si tratta, com'è evidente, di una decisione di grande rilievo giuridico e ancor più politico⁴⁷.

Per quanto riguarda, poi, il quadro degli interventi dell'UE, dal 24 febbraio 2022 il Consiglio dell'UE ha adottato nei confronti della Russia dieci pacchetti di sanzioni e misure restrittive, l'ultimo dei quali approvato il 25 febbraio 2023⁴⁸.

Per quel che concerne il sostegno militare dell'UE all'Ucraina, il Consiglio ha stanziato 3,6 miliardi di euro per la fornitura di attrezzatura militare nell'ambito dello Strumento europeo per la Pace (*European Peace Facility* - EPF), un fondo fuori dal bilancio UE, istituito nel marzo del 2021 per finanziare azioni esterne dell'UE con implicazioni nel settore militare o della difesa (che, in base ai Trattati, non possono pesare sul bilancio comune)⁴⁹.

Appare evidente, pertanto, come il sostegno dell'Italia all'Ucraina si collochi in un quadro ampio e articolato di previsioni e interventi, condivisi da buona parte della comunità internazionale e dall'Unione europea.

5. *Qualche conclusione su sovranità limitata e «guerra giusta»*

La guerra in Ucraina appare, sotto certi aspetti, come un conflitto “novecentesco”, determinato dall'invasione di uno Stato ai danni di un altro; d'altro canto, presenta caratteri del tutto peculiari, non sostanziosi, com'è stato notato, in un «conflitto tra due “classici” nazionalismi europei di tipo etnolinguistico»⁵⁰, sia perché l'Ucraina non può intendersi come

⁴⁴ Assemblea Generale delle NU, A/ES-11/L.1, 1° marzo 2022, su cui v., per tutti, M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in Oss. AIC (www.osservatorioaic.it), 3/2022, spec. p. 8 ss.

⁴⁵ Per una rassegna delle recenti prese di posizione a livello internazionale a favore dell'Ucraina cfr. *Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)*, cit., p. 3 ss.

⁴⁶ ICC, *Press Release*, 17 marzo 2023: <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>.

⁴⁷ Per un commento cfr. C. MELONI, *La Corte penale internazionale spicca uno storico mandato di arresto per Vladimir Putin mentre si continua a discutere di un tribunale speciale per l'aggressione in Ucraina*, in *Quest. giust.* (www.questionegiustizia.it), Osservatorio internazionale, 23 marzo 2023.

⁴⁸ Per un quadro delle sanzioni adottate si rinvia ancora a *Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)*, cit., p. 6 ss.

⁴⁹ *Ivi*, 8 ss.

⁵⁰ A. GRAZIOSI, *L'Ucraina e Putin tra storia e ideologia*, Bari-Roma, 2022, p. 3.

uno Stato «“nazionalizzante” in senso etnico»⁵¹, sia perché connotati analoghi – più ideologici che etnici – possiede anche l’odierno nazionalismo russo⁵².

L’«operazione speciale» di Putin è espressione di una visione neoimperialista che si basa sull’ideologia del *Russkij mir* (il «mondo russo») e che presuppone l’idea classica di sovranità statale, secondo la quale il diritto di guerra sarebbe una prerogativa esclusiva e illimitabile del potere supremo dello Stato⁵³. Una concezione della sovranità messa in crisi ma mai del tutto superata dalla globalizzazione e dalle minacce del terrorismo internazionale, che pure hanno condotto a forme di conflitti diverse da quelle tradizionali⁵⁴.

Si tratta, com’è evidente, di un’idea di sovranità estranea ai principi ispiratori dell’ordinamento italiano, nel quale si ammettono, in condizioni di parità con gli altri Stati, limitazioni esterne di sovranità necessarie alla realizzazione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni e, sul piano interno, limiti, stabiliti dalla Costituzione, all’esercizio della stessa sovranità statale. La previsione di tali vincoli non deriva semplicemente dal riconoscimento di una condizione di debolezza dell’Italia sul piano geopolitico internazionale, scaturendo anche, e soprattutto, dalla consapevolezza ben più profonda e matura di dover mettere al riparo i principi fondamentali dell’ordinamento, e in ultimo il meta-valore della dignità umana, finanche da eventuali decisioni democraticamente adottate.

In tale prospettiva, la sola «guerra giusta» deve considerarsi quella di difensiva, sì, ma secondo i parametri normativi del diritto costituzionale e del diritto internazionale⁵⁵.

Il soccorso all’aggredito, in un conflitto le cui parti sono chiaramente riconoscibili, anche per le inequivocabili prese di posizione delle Nazioni Unite, non soltanto non viola l’art. 11 Cost. ma va incontro alla stessa idea, in quest’ultimo espressa, del ripudio della guerra come mezzo di offesa alla libertà di altri popoli, secondo un portato che, come si è visto, non sempre è stato tenuto nella debita considerazione, ritenendosi sufficiente la copertura fornita da risoluzioni dell’ONU.

Tornando, in conclusione, al conflitto ucraino, tutte le considerazioni che, sul piano politico, possono farsi in merito alle reali o presunte responsabilità della Nato e alla necessità di una soluzione diplomatica – la sola che, in effetti, può condurre a una condizione di pace stabile e duratura⁵⁶ – non possono indurre a ridefinire i termini di una tragica vicenda scaturita

⁵¹ *Ivi*, p. 15.

⁵² *Ivi*, p. 63, ove si precisa che quello russo è appunto «un nazionalismo non strettamente etnolinguistico, anche se fa un uso spesso ingenuo e semplicistico di questo elemento. Come già l’impero degli zar, e poi l’Urss di Stalin (che come sappiamo aveva definito la Russia un “continente”), il “mondo russo” di Putin è sì russocentrico e guidato da Mosca, ma non è solo russo. Esso è a suo modo un universo che si ritiene un mondo a parte, diverso dall’Europa ma anche da altri “mondi”, o civiltazioni, come avrebbe detto Arnold J. Toynbee inseguendo Oswald Spengler, e come avevano sostenuto prima di loro, proprio pensando alla “loro” Russia, tanti pensatori spesso conservatori, quando non reazionari, slavofili e non, del XIX secolo. Tutti in fondo ripetevano, impoverendole e banalizzandole, le idee di Johann Gottfried Herder».

⁵³ Sul punto cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., spec. p. 151 ss.

⁵⁴ *Ivi*, spec. p. 166 ss.

⁵⁵ Sulle diverse accezioni di «guerra giusta» cfr., per tutti, A. CALORE, *Agostino e la teoria della “guerra giusta” (A proposito di Qu. 6, 10)*, in A.A. CASSI (a cura di), *Guerra e diritto. Il problema della guerra nell’esperienza giuridica occidentale tra medioevo ed età contemporanea*, Soveria Mannelli, 2009, p. 13 ss. ed E. CANNIZZARO, *La guerra ingiusta. Il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, cit., p. 15 ss.

⁵⁶ Occorre, d’altro canto, ricordare sempre, come ha opportunamente sottolineato M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, cit., p. 21, che le decisioni in merito ai contenuti della Costituzione ucraina e alle relazioni internazionali di tale Stato con la Nato e con l’Unione europea spettano all’Ucraina stessa.

da un atto di aggressione di uno Stato ai danni di un altro, illegittimo e ingiustificabile sul piano del diritto internazionale e su quello dei principi ispiratori del patrimonio costituzionale europeo e occidentale.

Al momento appaiono estremamente incerti gli esiti del conflitto; quel che però si può affermare è che il binomio nitidamente scolpito nell'art. 11 Cost. esprime un ideale di riferimento e pone alla cessazione delle ostilità una condizione indispensabile, almeno sul piano del dover essere (giacché sul piano dell'essere saranno inevitabilmente le forze in campo a decidere la guerra): la necessità che la pace non prescinda dalla giustizia.