



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2022

**Il ruolo del Consiglio supremo  
di difesa e l'aggressione militare  
all'Ucraina**

di Giovanni Guiglia

EDITORIALE SCIENTIFICA

# IL RUOLO DEL CONSIGLIO SUPREMO DI DIFESA E L'AGGRESSIONE MILITARE ALL'UCRAINA

*di Giovanni Guiglia*

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Verona

SOMMARIO: 1. LA RIUNIONE DEL CONSIGLIO SUPREMO DI DIFESA DEL 24 FEBBRAIO 2022 E LE RIUNIONI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 24 E 25 FEBBRAIO 2022: ANALISI DEI COMUNICATI E CONSIDERAZIONI SUL PIANO NORMATIVO; 2. ANALISI DEGLI INTERVENTI PIÙ SIGNIFICATIVI DI ALCUNE ISTITUZIONI SOVRANAZIONALI E INTERNAZIONALI NELL'IMMINENZA DEL CONFLITTO E AL SUO INIZIO; 3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

## **1. La riunione del Consiglio Supremo di Difesa del 24 febbraio 2022 e le riunioni del Consiglio dei Ministri del 24 e 25 febbraio 2022: analisi dei comunicati e considerazioni sul piano normativo**

«Il Consiglio Supremo di Difesa esprime la più ferma condanna per l'ingiustificabile aggressione militare lanciata dalla Federazione Russa contro l'Ucraina, che rappresenta una grave e inaccettabile violazione del diritto internazionale e una concreta minaccia alla sicurezza e alla stabilità globali. La Repubblica Italiana chiede alla Federazione Russa l'immediata cessazione delle ostilità e il ritiro delle forze fuori dai confini internazionalmente riconosciuti dell'Ucraina. L'Italia ribadisce il pieno sostegno all'indipendenza e all'integrità territoriale dell'Ucraina, Paese europeo amico e democrazia colpita nella sua sovranità. La Repubblica Italiana esprime massima vicinanza e solidarietà al popolo ucraino e alle sue legittime Istituzioni, alle vittime e alle tante persone che ne soffriranno le conseguenze. Nell'affrontare la crisi in atto, l'Italia manterrà uno stretto raccordo con i propri partner in tutti i principali consessi internazionali. Insieme con i paesi membri dell'UE e gli alleati della NATO è indispensabile rispondere con unità, tempestività e determinazione. L'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire convintamente nel quadro del coordinamento in seno all'Unione Europea. Perché l'Europa non precipiti improvvisamente in un vortice di guerre, è necessario agire con forza

e lungimiranza per ristabilire il primato del diritto internazionale e la salvaguardia dei principi e dei valori che hanno garantito pace e stabilità al nostro continente.».

Questa è la parte essenziale del comunicato con cui il Quirinale ha dato conto degli esiti della riunione del Consiglio Supremo di Difesa (d'ora in poi anche: CSD) del 24 febbraio 2022, convocata d'urgenza lo stesso giorno e tenutasi alle ore 16.30, dopo una riunione del Consiglio dei Ministri, svoltasi la mattina, nella quale non risulta sia stata formalmente affrontata l'aggressione militare della Russia all'Ucraina, stando almeno a quanto si legge nel «Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 63».

Ai fini della presente riflessione, sono per altro rilevanti anche alcune dichiarazioni rilasciate dal Presidente Draghi proprio al termine di tale riunione del Governo, quindi prima della riunione del CSD, e riportate in particolare dall'*Adnkronos*: «ORE 13.43 – “L'Italia condive la posizione più volte espressa anche dagli alleati di voler cercare una soluzione pacifica alla crisi. Ho sempre pensato che qualsiasi forma di dialogo dovesse essere sincero e soprattutto utile. Le azioni del governo russo di questi giorni lo rendono nei fatti impossibile. L'Italia, l'Unione Europea e tutti gli alleati chiedono al Presidente Putin di mettere fine immediatamente allo spargimento di sangue e di ritirare le proprie forze militari al di fuori dei confini internazionalmente riconosciuti dell'Ucraina in modo incondizionato”.».

Dal comunicato stampa successivo, il n. 64, si apprende poi che nella riunione del 25 febbraio, iniziata alle ore 14.25 e terminata alle ore 14.40: «Il Consiglio dei ministri ha approvato un decreto-legge in materia di disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina. Infatti, gli sviluppi militari della crisi ucraina e le conseguenti decisioni che l'Italia, assieme ai Paesi alleati, ha assunto nel contesto della NATO, includono l'attivazione di una serie [di] misure relative al rafforzamento della postura militare, a fronte della grave situazione di crisi in atto.».

Stando soltanto ad una prima e sommaria analisi dei comunicati di cui s'è detto e alla sequenza temporale delle riunioni alle quali si riferiscono, prescindendo dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio sopra richiamate, si potrebbe facilmente concludere che in occasione dell'apertura della crisi in Ucraina la posizione assunta dal CSD sia andata a detrimento delle attribuzioni costituzionali del Governo, in particolare dell'indirizzo politico e delle decisioni operative di competenza di quest'ultimo in materia di difesa militare e sicurezza nazio-

nale, con il conseguente coinvolgimento dello stesso Capo dello Stato, che lo presiede. E in effetti c'è stato chi, basandosi in particolare sulla sequenza temporale degli eventi menzionati, visti alla luce dell'art. 10.1, lett. a), del D. Lgs. n. 66/2010, ha sostenuto che «risulta oltremodo difficile intendere quale funzione di garanzia possa essere esercitata anzitempo [dal Presidente della Repubblica] rispetto alla funzione di indirizzo politico, com'è avvenuto nell'ultima circostanza.»<sup>1</sup> A tale drastica conclusione, si può però a mio avviso pervenire soltanto a due condizioni. Anzitutto, limitandosi a considerare una minima parte della normativa di riferimento, cioè fondando il proprio ragionamento solamente sul citato art. 10.1, lett. a), del D. Lgs. n. 66/2010, laddove stabilisce che le deliberazioni in materia di difesa sono: «adottate dal Governo, sottoposte al Consiglio supremo di difesa e approvate dal Parlamento». In secondo luogo, accogliendo l'interpretazione secondo la quale il tenore letterale di tale disposizione imporrebbe che dette deliberazioni siano prima adottate dal Governo e solo dopo sottoposte all'esame del CSD, in attesa della successiva approvazione da parte del Parlamento. Interpretazione per altro discutibile, giacché, com'è stato osservato, dal disposto «non risultan[o] chiariti né il momento dell'intervento del Consiglio Supremo nel corso del procedimento, né la natura dei poteri esercitati in seguito alla “sottoposizione” al suo esame»<sup>2</sup>. A ben vedere, infatti, non si può escludere che il Presidente del Consiglio dei Ministri decida di avvalersi del CSD, proponendone la convocazione al Capo dello Stato ai sensi dell'art. 1.1 del DPR n. 90/2010, nella fase preliminare di elaborazione di disegni di legge e di decreti-legge nell'ambito materiale di cui si tratta, cioè *prima* delle deliberazioni governative necessarie alla loro formale adozione.

È allora evidente che è necessario porsi in un'altra prospettiva e, alla luce della norma costituzionale che assegna al Capo dello Stato il compito di presiedere tale organo, prendere in considerazione tutte le disposizioni che possono contribuire a definirne le attribuzioni e a chiarirne il ruolo<sup>3</sup> anche nella vicenda di cui si tratta, per poi passare

---

<sup>1</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2022, p. 14.

<sup>2</sup> Cfr., di recente, G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2022, p. 13.

<sup>3</sup> In tal senso, mi ero già espresso a suo tempo, a proposito dell'art. 1.1, lett. a), della legge n. 25/1997, ora riprodotto senza modifiche dall'art. 10.1, lett. a), del D. Lgs. n. 66/2010: «le fattispecie astrattamente disciplinabili dalla norma sulla quale si sta

all'analisi degli interventi più significativi di alcune istituzioni sovranazionali e internazionali di cui fa parte l'Italia, che si sono attivate e pronunciate nell'imminenza del conflitto tra Russia e Ucraina e al suo esordio.

Così facendo, si può anzitutto sostenere che nel corso della riunione del 24 febbraio il Capo dello Stato doveva comunque «essere [posto] in grado di servirsi del Consiglio non solo allo scopo di acquisire dati ed elementi di giudizio, bensì per consigliare ed ammonire a propria volta i ministri componenti o comunque convocati, nell'esercizio della sua specifica funzione di garanzia dei valori costituzionali». È questa, tra l'altro, la perspicua e ben nota conclusione cui è pervenuta a suo tempo la “Commissione Paladin”<sup>4</sup>, circa il ruolo del CSD in rapporto sia alle attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica sia alle funzioni del Governo. A quest'ultimo riguardo, nell'analizzare la normativa vigente in materia, si deve necessariamente considerare che l'art. 2.1 del D. Lgs. n. 66/2010, riproducendo tale e quale l'art. 1 della legge istitutiva, la n. 624/1950, prevede tuttora che il CSD «esamina i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale e determina i criteri e fissa le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano.»<sup>5</sup>. A prescindere dall'infelice e criticatissima formulazione dell'originario disposto di legge<sup>6</sup>, che tuttavia ci è pervenuto immutato, probabilmente anche

---

riflettendo non esauriscono le ipotesi in cui il CSD, e di conseguenza il suo Presidente, possono essere chiamati ad intervenire.»; cfr. G. GUIGLIA, *Il comando delle Forze Armate e il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa alla luce della nuova legge sui vertici militari*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/1997, p. 883.

<sup>4</sup> Cfr. *Relazione della Commissione istituita dal Governo Gorla per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze Armate*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1988, p. 323. Di grande utilità, soprattutto per comprenderne il possibile seguito sul piano istituzionale e normativo interno, è il saggio di G. MORZO, *Politica della difesa e comando costituzionale delle Forze Armate*, *ivi*, pp. 297-317.

<sup>5</sup> Tale disposizione ripropone dunque i “nodi costituzionali” risultanti dall'originaria disciplina istitutiva, a suo modo attuativa dell'art. 87.9 Cost. Un'attenta ed esaustiva ricognizione dei problemi conseguenti all'approvazione della legge istitutiva del CSD, con particolare attenzione per l'art. 1 della stessa, è stata effettuata da R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, 2011, pp. 27-41, al quale faccio rinvio anche per i riferimenti bibliografici essenziali.

<sup>6</sup> Sono notoriamente molteplici i profili di incostituzionalità della legge n. 624/1950 che la dottrina ha evidenziato, soprattutto negli anni immediatamente successivi alla sua approvazione, partendo proprio dalla disposizione che conferisce al CSD il potere di emanare direttive. È stato sostenuto, in particolare, che tale attribuzione: a) altera

grazie all'apporto interpretativo dato alla sua parte iniziale dalla menzionata commissione di esperti<sup>7</sup>, non risulta, dunque, che il CSD debba venire convocato *esclusivamente* per esaminare le deliberazioni in materia di difesa militare e sicurezza dello Stato adottate dal Governo, prima della loro approvazione in Parlamento e della successiva attuazione da parte del Ministro della difesa, secondo quanto sembrerebbe possibile arguire, considerando unicamente il citato art. 10.1, lett. a), del D. Lgs. n. 66/2010. È invece proprio il summenzionato art. 1.1 del DPR n. 90/2010 a confermarci che il CSD deve essere convocato almeno due volte all'anno e comunque ogniqualvolta se ne ravvisi la necessità, su iniziativa del Presidente della Repubblica o su proposta del Presidente del Consiglio<sup>8</sup>.

---

la ripartizione delle competenze stabilita dalla Costituzione (artt. 94 e 95), esautorando dalle rispettive attribuzioni Governo e Parlamento, giacché la politica di sicurezza nazionale verrebbe diretta da un organo politicamente irresponsabile verso le Camere; b) rende partecipe dell'indirizzo politico il Capo dello Stato, presupponendo una sua responsabilità politica, in violazione dell'art. 90 Cost.; c) rende partecipe dell'indirizzo politico il Capo di Stato Maggiore della Difesa. Mi limito qui a citare le posizioni più articolate; cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1958, pp. 326 ss.; V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, pp. 135 ss.; A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano, 1965, p. 107; P. CALAMANDREI, *Le responsabilità militari che la Costituzione italiana assegna al capo dello stato, al presidente del consiglio, al ministro della difesa, in confronto con la Costituzione degli U.S.A. dell'Inghilterra e della Francia*, in M. CAPPELLETTI (a cura di), *Opere giuridiche di Piero Calamandrei*, vol. III, Napoli, 1968, pp. 429 s.; G. DE VERGOTTINI, *Art. 87, IX comma* (prima parte), in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1978, pp. 256-258; A. BARONE, *Il Consiglio Supremo di Difesa*, in *Diritto e Società*, n. 3/1982, pp. 464 ss.

<sup>7</sup> La "Commissione Paladin" aveva per altro sostenuto che: «vada abrogato l'equivoco riferimento, seguente nel testo [dell'art. 1 della legge n. 624/1950], alla determinazione dei criteri ed alla fissazione delle direttive per l'organizzazione militare ed il coordinamento delle attività riguardanti la difesa stessa»; cfr. la *Relazione della Commissione*, cit., p. 323. Trova così spiegazione il fatto che il regolamento di attuazione della legge istitutiva, cioè il DPR n. 251/1990, seppure con un'operazione inaccettabile sul piano della gerarchia delle fonti del diritto, abbia ommesso dal suo articolato (cfr. art. 8) ogni riferimento alle menzionate direttive del CSD. Sulle molteplici perplessità che ha ingenerato il contenuto di tale regolamento, sia consentito rinviare a G. GUIGLIA, *Il regolamento di attuazione del Consiglio supremo di difesa e i rapporti tra Presidente della Repubblica e Presidente del consiglio dei ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1991, pp. 124 ss., nonché alle recise conclusioni di G. MOTZO, S. FOIS, G. DE VERGOTTINI, *Sulla legittimità della normativa per il funzionamento del Consiglio Supremo di Difesa*, in «1989». *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, n. 1/1993, pp. 275 ss.

<sup>8</sup> Si noti, per altro, che tale disposizione, contenuta nel vigente «Testo unico delle

A sua volta, la legge n. 145/2016, recante «Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali», prevede, al primo comma dell'art. 2, che la delibera del Consiglio dei Ministri adottata a tal fine intervenga «previa comunicazione al Presidente della Repubblica», aggiungendo che, «[o]ve se ne ravvisi la necessità, può essere convocato, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, il Consiglio supremo di difesa». Anche in tal caso, è evidente che la preventiva comunicazione al Presidente della Repubblica, circa «l'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale»<sup>9</sup>, è volta a consentirgli di poter svolgere, nella sua veste di rappresentante dell'unità nazionale, l'insostituibile ruolo di garante della rispondenza alla Costituzione del loro impiego; e ciò senza che da tale normativa emerga la benché minima riserva sul piano politico-costituzionale, per il fatto che il suo intervento preceda, e non segua, le decisioni del Governo.

Non mi sembra, pertanto, che ci si possa limitare all'analisi di un solo disposto, vigente in materia di difesa militare e sicurezza dello Stato, per sostenere che, agendo al di fuori di una determinata sequenza temporale, istituzionale e decisionale, il CSD «mette di fronte al fatto compiuto il Consiglio dei ministri, organo di indirizzo politico»<sup>10</sup>.

---

disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare», riprende alla lettera il secondo periodo dell'art. 2.1 del DPR n. 251/1990. Risulta pertanto confermata la necessità di ottenere un'intesa preventiva con il Presidente del Consiglio dei Ministri, allorché il Presidente della Repubblica voglia di sua iniziativa convocare il CSD. Il venir meno dell'assoluta discrezionalità del Capo dello Stato *nel convocare* l'organo, può causare, però, un impoverimento, una sostanziale menomazione della sua funzione di garanzia e controllo, nonché di quella di stimolo e di impulso. A tale proposito, sia consentito rinviare alle osservazioni critiche che ho manifestato e ribadito a suo tempo; cfr. G. GUIGLIA, *Il regolamento di attuazione del Consiglio supremo di difesa*, cit., pp. 126 ss.; ID., *Il comando e l'impiego delle Forze Armate: considerazioni alla luce della normativa esistente e della prassi*, in «1989». *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, n. 2/1994, p. 277.

<sup>9</sup> L'art. 1.2 della legge n. 145/2016 dispone, infatti, che: «Rientra nell'ambito di applicazione della presente legge l'invio

di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale, che avvenga 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.»

<sup>10</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina*, cit., p. 14.

## **2. Analisi degli interventi più significativi di alcune istituzioni sovranazionali e internazionali nell'imminenza del conflitto e al suo inizio**

Ciò detto sul piano normativo, occorre comunque considerare anche gli interventi più significativi che alcune istituzioni sovranazionali e internazionali, delle quali fa parte il nostro Paese, hanno posto in essere nell'imminenza e all'avvio del conflitto tra Russia e Ucraina, per poterli inserire adeguatamente nel contesto degli eventi bellici che si sono verificati e che hanno giustificato la riunione del CSD del 24 febbraio.

In particolare, l'informativa urgente resa dal Presidente del Consiglio ad entrambe le Camere nella mattina del 25 febbraio<sup>11</sup>, prima della riunione pomeridiana del Consiglio dei Ministri di cui s'è detto, e la sua successiva partecipazione ad un vertice straordinario della NATO, che a quanto risulta da un altro comunicato stampa di Palazzo Chigi si è tenuto in videoconferenza alle h. 15.00 dello stesso giorno<sup>12</sup>, «per coordinare il rafforzamento del fianco orientale e ribadire i principi alla base della nostra posizione»<sup>13</sup>, consentono a mio parere di apprezzare il ruolo del CSD e del Presidente della Repubblica in tale vicenda. Occorre, infatti, collocare l'attività di entrambi in un ampio spettro temporale-decisionale e in un contesto normativo e istituzionale non solo interno. È perciò significativo che il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio, il n. 64, al quale ho fatto cenno poc'anzi, alluda espressamente a «decisioni che l'Italia, assieme ai Paesi alleati, ha assunto nel contesto della NATO». Si evince così che già prima della riunione del Governo del 25 febbraio, e ancor prima del vertice straordinario della NATO tenutosi lo stesso giorno alle h. 15.00, erano state adottate delle determinazioni importanti nell'ambito di tale organizzazione, condivise ovviamente dal nostro Paese, dato che in seno ad essa ogni deliberazione sottostà al metodo consensuale<sup>14</sup>. Ma è soprat-

---

<sup>11</sup> Cfr. il testo dell'*informativa alla Camera* e quello dell'*informativa al Senato*.

<sup>12</sup> «Data: 25 febbraio 2022 Ora: 15:00 Il Presidente del Consiglio, Mario Draghi, venerdì 25 febbraio, alle ore 15 parteciperà in videoconferenza al Vertice Nato». Comunicato consultabile sul sito internet del *Governo*.

<sup>13</sup> «Nel pomeriggio di oggi, parteciperò a un vertice della NATO per coordinare il rafforzamento del fianco orientale e ribadire i principi alla base della nostra posizione.» (p. 3).

<sup>14</sup> Il consenso è il principio fondamentale riconosciuto come unico fondamento

tutto significativo che già il 16 febbraio la NATO avesse pubblicato nel proprio sito le dichiarazioni comuni dei Ministri della difesa dei Paesi aderenti, rese in occasione della riunione del Consiglio del Nord Atlantico (*North Atlantic Council* – NAC) dello stesso giorno, dalle quali emerge una chiara e articolata posizione di tale organizzazione di fronte all'allarmante escalation militare russa ai confini dell'Ucraina<sup>15</sup>; posizione che, evidentemente, rifletteva l'indirizzo conforme del Governo italiano, e che, a sua volta, non ha potuto non riverberarsi sulle attività degli altri organi costituzionali e di rilievo costituzionale del nostro ordinamento. Non va infatti dimenticato che il NAC, il principale organo decisionale della NATO, si riunisce di norma ogni settimana. È pertanto plausibile che, essendosi riunito il 16 febbraio al livello dei Ministri della difesa dei Paesi membri, il 24 febbraio la posizione del nostro Paese in seno a tale organizzazione, e di conseguenza nell'arena internazionale, fosse già stata chiarita e tracciata<sup>16</sup>: prima della riunione del CSD e prima di quella del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio, nella quale gli indirizzi emersi a livello internazionale, in specie nell'ambito della NATO, sono poi stati declinati concretamente sul piano interno, adottando, tra l'altro, il primo decreto-legge sull'Ucraina<sup>17</sup>.

---

del processo decisionale della NATO, fin dalla creazione dell'Alleanza nel 1949. Il consenso significa che non esiste una procedura di voto nella NATO. Le consultazioni proseguono fino al momento in cui viene presa una decisione accettabile per tutti. A volte gli Stati membri decidono di non accordarsi su una questione. In generale, questo processo negoziale è rapido, poiché i Paesi membri si consultano regolarmente e quindi spesso conoscono in anticipo e comprendono le posizioni degli uni e degli altri. Uno dei compiti principali del Segretario generale della NATO consiste nell'agevolare il processo di consultazione e di decisione. Questo principio si applica a tutta la NATO. Le politiche decise dal Consiglio sono quindi l'espressione della volontà collettiva di tutti i Paesi membri dell'Alleanza, poiché le decisioni sono prese sulla base dell'unanimità e quindi di comune accordo.

<sup>15</sup> Cfr. le dichiarazioni comuni dei Ministri della difesa dei Paesi aderenti al Patto Atlantico, rese note il 16 febbraio 2022 sul *sito della NATO*.

<sup>16</sup> I Ministri della difesa e i Rappresentanti permanenti agiscono secondo le istruzioni dei rispettivi Paesi, presentando e spiegando ai loro omologhi del Consiglio del Nord Atlantico le opinioni e le decisioni politiche del loro Governo. Per converso, essi riferiscono alle proprie autorità nazionali le opinioni espresse e le posizioni adottate dagli altri Governi, li informano dei nuovi sviluppi e li tengono al corrente dei progressi compiuti per il raggiungimento del consenso su questioni o temi importanti, sui quali sono emerse posizioni divergenti. È quindi ovvio che il Ministro della difesa italiano, in siffatte circostanze, faccia anzitutto riferimento al Presidente del Consiglio.

<sup>17</sup> Nel *sito della Camera*, si può rinvenire tutta la documentazione concernente il D.L. n. 14/2022: «Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina», da cui si evince, tra

Il fatto che il Consiglio dei Ministri del 25 febbraio sia durato soltanto un quarto d'ora – come emerge dal relativo comunicato stampa – non starebbe quindi a dimostrare che le sue decisioni erano già state completamente prefigurate in seno al CSD il giorno prima, ma più semplicemente che in una serie di riunioni svoltesi in precedenza nell'ambito della NATO e dell'UE era già stato disegnato l'indirizzo in materia di difesa e sicurezza dei Paesi aderenti a tali organizzazioni, da rendere poi operativo nei rispettivi ordinamenti interni, compreso ovviamente quello italiano.

A proposito delle riunioni di dette organizzazioni, non va in effetti dimenticato che lo stesso 24 febbraio si era riunito in seduta straordinaria anche il Consiglio Europeo. La documentazione disponibile, in preparazione di tale evento e successiva al suo svolgimento, mette bene in evidenza che tale organismo ha assunto una posizione del tutto analoga a quella che emerge dal comunicato del CSD, relativo alla sua riunione in pari data<sup>18</sup>. In particolare, il Consiglio Europeo ha manifestato la volontà di mantenere «un forte coordinamento con i partner e gli alleati, in seno alle Nazioni Unite, all'OSCE, alla NATO e al G7.»<sup>19</sup>.

I leader del G7 si sono effettivamente espressi nello stesso senso, in occasione della riunione d'emergenza svoltasi in videoconferenza proprio il 24 febbraio. Dalla lunga dichiarazione congiunta emessa al termine del vertice, risulta, in specie, che: «We stand united with partners, including NATO, the EU and their member states as well as Ukraine and remain determined to do what is necessary to preserve the integrity of the international-rules base order»<sup>20</sup>.

Altrettanto significativa è poi la posizione dell'OSCE sull'invasione dell'Ucraina. Sempre il 24 febbraio si è infatti tenuta a Vienna la riunione invernale dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE, nel corso della quale la maggioranza degli intervenuti ha fermamente condannato l'operazione militare russa in Ucraina, che è stata definita «indefen-

---

l'altro, che nel corso dell'esame parlamentare il contenuto del provvedimento è stato ampliato in maniera significativa anche al fine di recepire in esso il contenuto del D.L. n. 16 del 2022, contenente ulteriori disposizioni sul conflitto in Ucraina.

<sup>18</sup> «L'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire contingentemente nel quadro del coordinamento in seno all'Unione Europea.».

<sup>19</sup> V. tutta la documentazione concernente la riunione straordinaria in questione nel sito internet del *Consiglio europeo*.

<sup>20</sup> Cfr. il «*G7 Leaders' Statement on the invasion of Ukraine by armed forces of the Russian Federation*».

sible» e una «gross violation of international law». Tant'è che: «OSCE parliamentarians gathered in the hybrid Winter Meeting urged an immediate end to the hostilities and a return to diplomacy»<sup>21</sup>. Si noti, per altro, che ogni settimana i rappresentanti permanenti degli Stati partecipanti all'OSCE si riuniscono nel Consiglio Permanente, l'organo decisionale ordinario di tale organizzazione internazionale, e nel Foro di Cooperazione per la Sicurezza, in seno al quale gli Stati partecipanti adottano decisioni riguardanti gli aspetti militari della sicurezza. E proprio il 24 febbraio, alle ore 16.00, il Consiglio Permanente si è riunito nella 1358<sup>a</sup> Seduta plenaria, nella quale risulta che il rappresentante dell'Italia, nella discussione del primo punto dell'ordine del giorno, dedicato alla situazione in Ucraina, abbia reso la seguente dichiarazione: «l'Italia si allinea pienamente alla dichiarazione dell'Unione Europea e desidera aggiungere alcune osservazioni a titolo nazionale. L'Italia condanna l'attacco della Russia all'Ucraina, ingiustificato e ingiustificabile. Nel XXI secolo non vi è posto per tale uso della forza e della coercizione. Le non provocate e ingiustificate azioni militari della Russia mettono a rischio la vita di innumerevoli civili, costituiscono una grave violazione del diritto internazionale, della Carta delle Nazioni Unite e degli impegni dell'OSCE e minano la sicurezza e la stabilità europea e mondiale. È deplorabile che, nonostante gli instancabili sforzi internazionali e i ripetuti appelli a impegnarsi nella diplomazia, la Russia abbia scelto la via della guerra contro un paese sovrano e indipendente. Condanniamo anche la collaborazione bielorusa nell'attacco. L'Italia chiede alla Russia di cessare immediatamente la sua azione militare, ritirare le sue forze armate dall'Ucraina e rispettare pienamente la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza dell'Ucraina. Siamo al lavoro con i nostri partner per rispondere immediatamente, con unità e determinazione. [...] L'Italia ribadisce l'incrollabile sostegno alla piena sovranità e integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti ed è vicina al popolo e alle istituzioni ucraine in questo momento drammatico. Signor Presidente, richiedo formalmente di voler allegare al verbale della riunione questa dichiarazione, che il Ministro Di Maio non ha potuto pronunciare in quanto è in corso il Consiglio Supremo di Difesa dell'Italia.»<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. il *Comunicato OSCE del 24 febbraio 2022*.

<sup>22</sup> Si veda la dichiarazione citata, e quella del Rappresentante dell'UE, nel *Giornale OSCE – PC N. 1358*.

Di fronte all'insieme delle reazioni e delle posizioni concordi di cui ho appena riferito, assunte in seno alle, e dalle, organizzazioni sovranazionali e internazionali menzionate, nel corso di riunioni pressoché contestuali all'invasione dell'Ucraina, è difficile pensare che il Presidente del Consiglio dei Ministri, laddove non vi abbia partecipato personalmente, non abbia concordato con i Ministri rispettivamente competenti la posizione da tenere in esse, agendo in conformità all'art. 95.1 Cost. Infatti, occorre pur sempre ricordare che, ai sensi di tale disposizione, al Presidente del Consiglio spetta la direzione della politica generale del Governo, in coerenza con le dichiarazioni programmatiche sulle quali l'Esecutivo ha ottenuto la fiducia di entrambe le Camere<sup>23</sup>. Sicché, all'inizio della crisi internazionale causata dall'invasione russa dell'Ucraina, è probabile che il Presidente del Consiglio Draghi abbia compiuto delle scelte pressoché immediate, comunque riconducibili al programma governativo e adottate anche attraverso i suoi poteri di direzione, promozione e coordinamento delle attività ministeriali. E dunque, è proprio in occasione di eventi così gravi come quelli in questione che può emergere con particolare forza il suo ruolo di direzione, promovimento e coordinamento dei Ministri. In circostanze come quelle in parola, è quindi plausibile l'impiego di direttive politiche presidenziali, emanate ai sensi dell'art. 5.2, lett. *a*) e *b*) della legge n. 400/1988. L'esigenza di tutelare gli interessi dell'Italia alla propria difesa e sicurezza, almeno nelle fasi iniziali di crisi internazionali e/o militari come quella di cui si tratta, può cioè richiedere una particolare affermazione del principio monocratico su quello collegiale e su quello ministeriale.

La stessa Corte costituzionale, a suo tempo, ha del resto significativamente affermato che, «nel momento nel quale si tratta di adottare le decisioni definitive e vincolanti non può non intervenire chi è po-

---

<sup>23</sup> Nel *Resoconto stenografico della seduta del Senato n. 298*, del 17/02/2021, nella quale il Presidente Draghi ha presentato il programma del suo Governo, sul quale ha poi ottenuto la fiducia, si legge che il «Governo nasce nel solco dell'appartenenza del nostro Paese, come socio fondatore, all'Unione europea e come protagonista dell'Alleanza atlantica, nel solco delle grandi democrazie occidentali, a difesa dei loro irrinunciabili principi e valori. [...] Nei nostri rapporti internazionali questo Governo sarà convintamente europeista e atlantista, in linea con gli ancoraggi storici dell'Italia: Unione europea, Alleanza atlantica, Nazioni Unite. (*Applausi*). Ancoraggi che abbiamo scelto fin dal Dopoguerra, in un percorso che ha portato benessere, sicurezza e prestigio internazionale.».

sto al vertice della organizzazione governativa, deputata a ciò in via istituzionale. Torna qui applicabile senz'altro il disposto dell'art. 95, primo comma, della Costituzione, in virtù del quale il Presidente del Consiglio dei ministri “dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile”. In questa sintetica espressione non può non essere compresa la suprema attività politica, quella attinente alla difesa esterna ed interna dello Stato. Se si aggiunge che, come continua la norma citata, il Presidente del Consiglio dei ministri deve anche coordinare l'attività dei Ministri – e possono essere più i Ministri direttamente competenti in argomento anche in singoli casi – la predetta affermazione rimane corroborata, sicché è al Presidente di quel Consiglio che deve essere riportata la direzione, nel più ampio senso del vocabolo, della gestione di tutto quanto attiene ai supremi interessi dello Stato.»<sup>24</sup>.

È inoltre scontato che lo stesso Presidente del Consiglio abbia avuto da subito ben chiaro che all'Italia, in seguito allo scoppio del conflitto russo-ucraino, in ottemperanza ai trattati a suo tempo ratificati e resi esecutivi, sarebbe stato chiesto di dare seguito alle determinazioni adottate nei consessi internazionali ricordati, trasponendole nel nostro ordinamento secondo quanto esso prevede, sia a livello politico-costituzionale sia sul piano legislativo e regolamentare.

Sicché, è in tale fase che sicuramente è risultato essenziale il ruolo del CSD, in specie a beneficio delle attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica, dovendo egli poter disporre di un quadro chiaro della situazione, in vista delle decisioni di competenza del Consiglio dei Ministri e del Parlamento, nonché alla luce delle dichiarazioni, degli indirizzi e delle determinazioni risultanti dall'attività delle istituzioni dell'UE e delle altre organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte.

In occasione della riunione di cui si discute, dunque, penso che il CSD abbia per lo più registrato prese di posizione e orientamenti già elaborati altrove; indirizzi per altro condivisi dal Presidente del Consiglio e dai Ministri competenti, assunti con cognizione di causa dal nostro Premier, in specie grazie all'attività informativa di vari organismi nazionali, nonché dei servizi e degli uffici del Segretariato generale di Palazzo Chigi<sup>25</sup>. Diversamente opinando, si dovrebbe concludere che

<sup>24</sup> Cfr. *Sent. 86/1977*, § 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>25</sup> Si noti che, ai sensi dell'art. 11 del DPCM 1° ottobre 2012, nell'ambito dell'«Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri», viene

gli stessi rappresentanti permanenti del nostro Paese in seno alle organizzazioni sovranazionali e internazionali che ho richiamato, e che si sono pronunciate poco prima o lo stesso giorno dell'invasione russa dell'Ucraina, abbiano agito senza consultarsi con i massimi vertici governativi competenti.

Occorre tuttavia dare atto che il comunicato da cui ha preso avvio la presente riflessione possa lasciare spazio a illazioni e considerazioni critiche. Non v'è dubbio che la perentorietà dell'espressione in cui è detto che «La Repubblica Italiana chiede alla Federazione Russa l'immediata cessazione delle ostilità e il ritiro delle forze fuori dai confini internazionalmente riconosciuti dell'Ucraina», faccia riemergere quelle considerazioni che da tempo in dottrina hanno stigmatizzato la complessa e complessiva attività del CSD, perché «...oltre a travalicare la mera politica militare per estendersi all'intera politica di sicurezza, tende a strutturarsi in deliberazioni formali e cogenti, veri e propri atti collegiali assimilabili all'istituto della direttiva politica. In altre parole il Csd, seppur limitatamente alla politica di sicurezza, assume un ruolo direttivo e preminente verso gli altri organi costituzionali che vedono sensibilmente ridotto il proprio potere decisionale.»<sup>26</sup>. Nel caso di specie, però, come ho cercato di spiegare finora, non mi pare che la sua attività sia risultata così «spiazzante» per il Governo. Di certo, il comunicato del 24 febbraio contiene anche altre espressioni che consentono di dubitare del carattere meramente informativo della riunione, o della sua funzione solamente preparatoria, rispetto all'indirizzo politico del nostro Esecutivo, che, beninteso, assieme al Parlamento, rimane l'esclusivo depositario del potere decisionale in base alla nostra forma di governo. Nella riunione in parola, non si può tuttavia

---

costituito l'«Ufficio del consigliere militare», che cura gli affari di interesse della Presidenza relativi agli aspetti militari e – stando al *sito web del Governo* – «fornisce supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri per la partecipazione al Consiglio Supremo di Difesa». Va inoltre rammentato che «Nell'ambito dell'Ufficio operano la Segreteria unica del CoPS e del NISP di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 maggio 2010». È quindi significativo che il CoPS, cioè il «Comitato politico strategico», si sia riunito la sera stessa del 24 febbraio (Adnkronos), e che il giorno seguente il Nucleo interministeriale situazione e pianificazione (NISP), si sia riunito a sua volta per «analizzare, con le amministrazioni coinvolte, le misure da adottare in considerazione dei possibili sviluppi dello scenario in ambito energetico, sanitario, umanitario, migratorio e della cybersicurezza.»; cfr. il relativo *comunicato nel sito web del Governo*.

<sup>26</sup> Cfr. R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit., p. 187.

escludere – anzi, riterrei che si possa affermare con un certo margine di sicurezza – che l’attività del CSD sia stata prevalentemente dedicata all’esame della questione che ne aveva determinato la convocazione (l’invasione dell’Ucraina), con scambio di informazioni, dati e opinioni tra i partecipanti, in base ai quali il Presidente della Repubblica è stato messo in grado di esercitare i poteri di controllo e di garanzia dei valori costituzionali che il nostro ordinamento gli attribuisce. Dal comunicato, in ogni caso, non si evince se siano state adottate anche delle vere e proprie deliberazioni collegiali.

La riunione, per altro, potrebbe essere stata convocata pure per altri motivi, prettamente politici, in aggiunta a quelli di carattere giuridico e costituzionale già indicati. Considerata l’ampiezza e l’eterogeneità delle forze politiche che partecipano al Governo Draghi, il Capo dello Stato potrebbe essere stato indotto a convocare il CSD anche per prevenire pericolose tensioni nella coalizione, o comunque per aiutare a stemperare i contrasti che sarebbero potuti sorgere di lì a poco in seno al Consiglio dei Ministri e, in seguito, all’interno della composita maggioranza politica che lo sostiene in Parlamento. Tensioni e contrasti che sono comunque immancabilmente emersi – e continuano ad emergere – a proposito dell’invio di mezzi e materiali di equipaggiamento militari alle autorità governative dell’Ucraina.

Si rammenti, in ogni caso, che la convocazione del CSD avviene pur sempre d’accordo con il Presidente del Consiglio, anzi «previa intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero su proposta dello stesso Presidente del Consiglio dei Ministri», secondo quanto dispone l’art. 1.1 del citato DPR n. 90/2010.

Il fatto che nel Consiglio dei Ministri del 25 febbraio ci sia voluto soltanto un quarto d’ora per adottare il primo decreto-legge sulla crisi in Ucraina (il n. 14/2022), come ho già ricordato più sopra, potrebbe quindi trovare spiegazione anche negli esiti del confronto politico e tecnico “interno”, svoltosi cioè in seno al CSD il giorno prima, che sarebbero così andati a combinarsi con quelli risultanti da riunioni tenutesi in precedenza, in particolare nell’ambito della NATO, dell’UE e dell’OSCE.

Sicché, non c’è da meravigliarsi se la “catena decisionale” che emerge dalla vicenda considerata in questa sede risulti così “lunga”<sup>27</sup>, giac-

---

<sup>27</sup> Va notato, infatti, che, solo dopo la riunione del CSD e di quelle svoltesi in seno alla NATO, il Consiglio dei Ministri ha disposto, con il D.L. n. 14/2022, in deroga alla

ché essa è formata dai molteplici “anelli” che la costituiscono, cioè, accanto alla normativa interna, dagli accordi internazionali e dai vari strumenti sovranazionali ratificati dall'Italia dalla fine del secondo conflitto mondiale in poi.

### 3. Considerazioni conclusive

In conclusione, alla luce di ciò che è fin qui emerso, non ritengo si possa sostenere, basandosi in particolare soltanto sul comunicato del Quirinale, che il CSD nella riunione del 24 febbraio scorso abbia definito l'indirizzo politico nazionale sulla crisi in Ucraina. Mi pare, invece, che siano stati tutti gli altri fatti, accaduti prima del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio, vale a dire le molteplici riunioni degli organismi sovranazionali e internazionali di cui ho riferito, alle quali hanno partecipato nostri rappresentanti a vari livelli di competenza e responsabilità, ad aver sostanzialmente determinato gli indirizzi in materia di difesa e sicurezza *anche* dell'Italia. Indirizzi che, beninteso, pure gli esponenti del Governo, quando presenti, hanno preventivamente concordato con il Presidente del Consiglio, come ho già detto in precedenza e come mi pare si possa arguire dall'insieme dei dati emersi in questa sede.

Le posizioni e le decisioni assunte in seno alle organizzazioni internazionali che ho menzionato, dovendo poi essere implementate nel nostro ordinamento, sono state rappresentate al Capo dello Stato nella sede più appropriata: il CSD, l'organo specificamente previsto dalla Costituzione per consentirgli di esercitare efficacemente le sue funzioni in tale delicato ambito materiale. In ogni caso, anche ammettendo che nel corso della riunione del 24 febbraio il CSD abbia adottato una o più deliberazioni sulla crisi in Ucraina, in specie per precisare il proprio orientamento in rapporto al Governo, occorrerebbe comunque considerarne l'autentica natura: semplici direttive programmatiche, assimilabili, per gli effetti politici conseguenti, a raccomandazioni non vincolanti<sup>28</sup>. Sicché, in realtà, come del resto parrebbe essersi verificato

---

legge n. 145/2016, la partecipazione di personale militare italiano alle iniziative dell'Alleanza atlantica, in particolare nell'ambito della forza ad elevata prontezza denominata *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), dovendone però chiedere, a sua volta, l'approvazione al Parlamento, attraverso la conversione in legge di tale decreto.

<sup>28</sup> Già A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della*

in precedenti occasioni<sup>29</sup>, le direttive poste in essere dal CSD «si configur[erebbero] quali “proposte”, cioè suggerimenti, consigli, rivolti al Governo, unico responsabile della politica della difesa [...]; “proposte facoltative”, delle quali il Governo potrà o meno tener conto, senza però essere in alcun modo vincolato, nella propria azione, dalla loro formulazione»<sup>30</sup>. Diversamente, il CSD uscirebbe dallo schema costituzionale che lo ha collocato pur sempre nell'ambito della nostra forma di governo parlamentare, quale «organo di collaborazione costituzionale»<sup>31</sup> e non di prevaricazione funzionale.

I lavori preparatori della nostra Carta fondamentale confermano, invero, un alone di incertezza sul CSD: «argomento che in sede di assemblea costituente fu trattato in modo incidentale e approssimativo. In commissione e in adunanza plenaria i relatori dell'articolato e del

---

*Repubblica*, in COMITATO NAZIONALE PER LA CELEBRAZIONE DEL PRIMO DECENNALE DELLA PROMULGAZIONE DELLA COSTITUZIONE, *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, 1958, p. 254, sosteneva che ciascuna deliberazione del CSD sarebbe comunque un atto «ad efficacia interna, non autosufficiente, che comporta successivi atti (interni o esterni) che la seguano e la rendano eseguibile». A sua volta, S. LABRIOLA, *Il Consiglio supremo di difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1973, p. 144, finisce per ammettere che: «Il consiglio dei ministri resta comunque libero di rifiutare l'approvazione delle direttive deliberate dal consiglio supremo di difesa». È chiaro, però, che il margine di dissenso da parte del Consiglio dei Ministri è sensibilmente ridotto, per il fatto che al CSD partecipano sia il Presidente del Consiglio sia i Ministri maggiormente competenti nelle questioni relative alla difesa e alla sicurezza nazionale. Sull'obbligatorietà delle direttive, seppure con specifico riferimento alle «leggi direttive», vale la pena richiamare il pensiero di S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, II ed., 1946, p. 84: «Esse contengono massime, consigli, istruzioni, ammonimenti, promesse, programmi; in altri termini, norme che non sono in sè e per sè obbligatorie, sebbene ad esse si accompagni, come elemento aggiunto, l'obbligo, non di osservarle, ma di tenerle presenti e di non discostarsene senza un motivo plausibile». Nello stesso senso, si vedano: V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, pp. 97 ss.; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1970, pp. 295 s., laddove è precisato che: «la direttiva può essere attuata in modi diversi, ma può anche essere disattesa, ed è sufficiente, a tal fine, che l'autorità subordinata ne dia motivato ragguaglio».

<sup>29</sup> Cfr., ad es., A. BARONE, *Il Consiglio Supremo di Difesa*, cit., pp. 479 s., che riporta l'esito di una riunione risalente al 1963, «in cui era stato fissato l'incremento della spesa per la difesa nazionale nella misura annua del 6%, [...] viceversa, il Governo per l'anno 1967, stabilì per la difesa un incremento di spesa del 2,4%».

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 480 s.

<sup>31</sup> L'espressione è di S. LABRIOLA, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit., p. 166; la trovo però adatta al CSD soltanto se ne riflette una posizione e un ruolo coerenti con il nostro sistema costituzionale e con la nostra forma di governo parlamentare.

progetto di costituzione non parlarono dell'organizzazione, delle funzioni e del ruolo che avrebbe assunto il nuovo organo. Poche e confuse furono così le indicazioni per il futuro legislatore che avrebbe avuto il compito di istituirlo.»<sup>32</sup>.

A sua volta, com'è ampiamente risaputo, la legge istitutiva non ha contribuito ad eliminare le incertezze a riguardo di tale organo, giacché, aprendosi a più letture<sup>33</sup>, ha fatto sorgere ulteriori perplessità di carattere costituzionale, mai completamente superate<sup>34</sup>, e ha lasciato spazio a prassi che non hanno certamente aiutato a fare chiarezza, essendosi sviluppate in più direzioni nell'arco dei vari mandati presidenziali<sup>35</sup>.

Detto questo, è comunque assodato che, nel caso in cui l'Italia venisse direttamente coinvolta in una guerra, nell'accezione “tradizionale” del termine<sup>36</sup>, ad esempio attraverso la NATO<sup>37</sup>, il principio fon-

---

<sup>32</sup> Cfr. R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit., pp. 22 s., nonché p. 19 e nt. 5 per utili riferimenti bibliografici sulla letteratura che si è occupata del dibattito costituente relativo alla politica di sicurezza.

<sup>33</sup> Ho sempre trovato indicativo che le relazioni al disegno di legge di iniziativa governativa ai due rami del Parlamento sostenessero due concezioni differenti e contrastanti in ordine al medesimo testo: «La relazione al senato conclude infatti configurando il consiglio come organo a competenza consultiva, in aperta contraddizione con quanto afferma la relazione alla camera dei deputati [...], che, nonostante il diverso avviso dell'altro ramo del parlamento, perviene alla tesi della natura deliberativa degli atti del consiglio supremo.». Cfr., in tal senso, S. LABRIOLA, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit., pp. 69 s.

<sup>34</sup> Rimangono fondamentali le osservazioni critiche di V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, cit., spec. pp. 133-135, e ID., *Comitati interministeriali*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VII, Milano, 1960, pp. 763 ss., che a suo tempo ha messo in dubbio la stessa legittimità costituzionale della legge istitutiva.

<sup>35</sup> Per la prassi del CSD dal 1950, anno della sua istituzione, al 2009, cfr. R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit., pp. 177-230. Per la prassi successiva, si veda, ancora, ID., *Il Consiglio supremo di difesa e la crisi libica: quando il capo dello Stato si fa partecipe dell'indirizzo politico*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2011, pp. 664-668; ID., *Il ruolo del Quirinale nella politica estera e di difesa durante il settennato di Ciampi*, *ivi*, n. 4/2012, pp. 881-884. Sulla prassi più recente, si vedano, in particolare, G. DE VERGOTTINI, *Guerra difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, pp. 1-20; ID., *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., pp. 16 ss.;

<sup>36</sup> È risaputo che la nostra Costituzione non offre una definizione di guerra internazionale, in quanto i Costituenti hanno preferito recepire l'istituto così come si presentava allora nel diritto internazionale, facendo quindi ricorso alla tecnica delle c.d. “clausole costituzionali in bianco”. Sull'evoluzione del concetto di guerra internazionale, in rapporto ai conflitti e alle (gravi) crisi internazionali, si veda, proprio a margine dell'invasione dell'Ucraina, G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., pp. 8 ss.

<sup>37</sup> Benché tale organizzazione sia sorta a scopo difensivo, non va sottaciuto che

damentale consacrato nell'art. 11 della nostra Costituzione entrerebbe ineluttabilmente in gioco, giacché l'Italia privilegia i valori della pace e della giustizia tra le Nazioni e ripudia la guerra, «come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». La partecipazione del nostro Paese ad essa<sup>38</sup> andrebbe pertanto valutata pure da parte del CSD.

Analoga valutazione si rende però necessaria anche qualora si voglia far intervenire il nostro Paese in un qualsiasi conflitto armato provocato da una crisi internazionale<sup>39</sup>, com'è previsto infatti dalla normativa vigente, cioè dalla legge n. 145/2016, laddove, all'art. 1.2, stabilisce che rientra nell'ambito della sua applicazione «l'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale, che avvenga 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.». Ed è quello che in effetti è accaduto in seguito allo scoppio del conflitto russo-ucraino in seno al CSD e alle altre nostre istituzioni, in specie in Parlamento, sia per valutare le decisioni che hanno collocato il nostro Paese nell'arena internazionale, in particolare nell'ambito delle alleanze e delle organizzazioni di cui fa parte, sia per considerare i provvedimenti normativi da adottare, o già adottati, dal Governo.

---

in alcune occasioni abbia dato vita anche a «non-Article 5 crisis response operations», cioè ad interventi armati offensivi e aggressivi, difficilmente configurabili in chiave difensiva. Cfr. *The Alliance's Strategic Concept Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.*, approvato nel 1999. Tra le molte osservazioni critiche sul mutato ruolo strategico della NATO e sull'evoluzione interpretativa che ha subito il Trattato del 1949, si vedano quelle di: R. CALVANO, *Il ruolo della NATO nello sviluppo di una cooperazione europea*, in S. LA PORTA (a cura di), *NATO e Costituzione*, Milano, 2020, pp. 48 ss.; ID., *La NATO ha settanta anni (portati male)*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2020, pp. 25-50; C. DE FIORES, *Il principio pacifista, la ratifica dei Trattati internazionali e la questione della NATO*, *ivi*, pp. 66 s.; D. PICCIONE, *Parlamentarismo, paradigma dell'Alleanza Atlantica e impegni militari secondo la Costituzione*, *ivi*, pp. 75-77.

<sup>38</sup> Anche il CSD e il Capo dello Stato sarebbero quindi chiamati a pronunciarsi, secondo le rispettive competenze costituzionali e legislative, nei tempi e nei modi più consoni e comunque alla luce degli allegati al «Protocollo di integrazione del Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948», ratificato e reso esecutivo dall'Italia in base alla legge n. 239/1955.

<sup>39</sup> Per la definizione di «conflitto armato» si veda l'art. 2 della *L. n. 15/2002*; la definizione di «crisi internazionale» è a sua volta rinvenibile nell'art. 2.1, lett. c), del *DPCM 5 maggio 2010*.

È a questo punto, allora, che occorre chiedersi se il CSD e il Presidente della Repubblica abbiano avuto modo di pronunciarsi, o si siano pronunciati, anche sull'invio di armi all'Ucraina. Il comunicato del Quirinale da cui ha preso avvio la presente riflessione non consente, a mio avviso, di avanzare alcuna congettura attendibile. Era però a partire da quella riunione che si sarebbe potuto (*rectius*: dovuto) evidenziare che pure nelle decisioni nazionali concernenti il conflitto armato in Ucraina gli obblighi derivanti da alleanze o da accordi internazionali non possono comunque primeggiare sui principî fondamentali della nostra Costituzione. Ma questa è un'altra storia, che travalica gli obiettivi del presente lavoro, sulla quale non di meno occorre continuare a riflettere<sup>40</sup>.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

L'invasione russa dell'Ucraina ha riportato all'attenzione degli studiosi anche il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa (CSD): un organo che ha sollevato incertezze, dubbi e perplessità fin dalla sua previsione nel contesto costituzionale, in particolare in rapporto alle attribuzioni militari del Presidente della Repubblica. Nel saggio si prende pertanto in considerazione l'attività che tale organo ha svolto proprio all'avvio del conflitto russo-ucraino, giacché essa, inserendosi in una determinata fase temporale del processo decisionale interno in materia di difesa e sicurezza, ha destato qualche perplessità, ma soprattutto ha risentito della collocazione del nostro Paese in un contesto internazionale divenuto nel corso degli anni sempre più articolato e complesso, dal quale sembra emergere una «catena decisionale» più lunga e composita di quella che invece ha caratterizzato le questioni militari all'inizio dell'esperienza repubblicana, quando il nostro Paese faceva parte soltanto dell'Alleanza atlantica, cioè della NATO. All'inizio della crisi in Ucraina, il ruolo del CSD

---

<sup>40</sup> Come del resto è accaduto nell'ambito di questa Rivista fin dall'inizio del conflitto russo-ucraino e come continua a succedere, perdurando lo stesso, in più sedi. Cfr., ad esempio, G. AZZARITI, *La Costituzione rimossa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022; M. VOLPI, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, *ivi*, n. 1/2022. Di recente, in senso opposto agli Autori testé citati, si veda: S. CASSESE, *Ucraina, la Costituzione e il diritto alla difesa*, in *Corriere della Sera*, 5 giugno 2022.

è risultato comunque essenziale, in specie a beneficio delle attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica, dovendo egli poter disporre di un quadro chiaro della situazione, in vista delle decisioni di competenza del Consiglio dei Ministri e del Parlamento, nonché alla luce delle dichiarazioni, degli indirizzi e delle determinazioni risultanti dall'attività delle istituzioni dell'UE e delle altre organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte.

EN

The Russian invasion of Ukraine has also brought to the attention of scholars the role of the Supreme Defense Council (SDC): a body that has raised uncertainties, doubts and perplexities since its prediction in the constitutional context, in particular in relation to the military duties of the President of the Republic. The essay therefore takes into consideration the activity that this body carried out precisely at the start of the Russian-Ukrainian conflict, since, entering a specific time phase of the internal decision-making process in matters of defense and security, it has aroused some perplexity, but above all it has been affected by the position of our country in an international context that has become increasingly articulated and complex over the years, from which a longer and more composite "decision-making chain" seems to emerge than that which instead characterized military issues at the beginning of the republican experience, when our country was only part of the Atlantic Alliance, that is, of NATO. At the beginning of the crisis in Ukraine, the role of the SDC was however essential, especially for the benefit of the constitutional powers of the President of the Republic, since he must have a clear overview of the situation, ahead of the decisions of the Council of Ministers and of Parliament, as well as in the light of the declarations, guidelines and decisions resulting from the activities of the EU institutions and other international organizations of which Italy is a member.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*