



26 GIUGNO 2024

Il bilanciamento dei principi  
costituzionali nell'attività del Consiglio  
supremo di difesa in un'epoca di  
conflitti senza dichiarazioni di guerra

di Andrea Patanè

Ricercatore in Diritto costituzionale  
Università degli studi di Bergamo



# Il bilanciamento dei principi costituzionali nell'attività del Consiglio supremo di difesa in un'epoca di conflitti senza dichiarazioni di guerra\*

**di Andrea Patanè**

Ricercatore in Diritto costituzionale  
Università degli studi di Bergamo

**Abstract [It]:** Il testo è il frutto di un'attività di ricerca mirata ad analizzare le attività del Consiglio supremo di difesa (in sigla, Csd) nei primi settantacinque anni di Repubblica e i cambiamenti attraversati, quanto alla sua attività, in relazione al mutamento delle relazioni internazionali e all'impegno delle Forze armate italiane. In particolare, si affronta il tema secondo una prospettiva delle fonti del diritto e di come, cioè, il Consiglio ha operato sulla base delle disposizioni esistenti e delle scelte assunte per affrontare situazioni inedite, non da ultimo l'attacco da parte della Federazione russa all'Ucraina e la crisi in Medio Oriente. Lo studio vuole esaminare più in profondità il rapporto tra il Consiglio, presieduto dal Capo dello Stato, il Governo ed il Parlamento, sulla base delle riflessioni già effettuate dalla dottrina, al fine di trarre delle conclusioni in ordine alle possibili soluzioni in chiave di riforma dell'attuale legge di funzionamento del Csd per affrontare un tempo di conflitti senza dichiarazioni di guerra.

**Title:** Balancing constitutional principles in the work of the Supreme Defence Council in an era of conflicts without declarations of war

**Abstract [En]:** The essay is the result of a research activity that aims to analyze the activities of the Supreme Defense Council in the first seventyfive years of the Republic. In particular, the work addresses how the Council's activity has changed with respect to the change in international relations and the commitment of the Italian Armed Forces. The general theme is analyzed from the perspective of the sources of law. In particular, completely new situations were taken into consideration and the choices made by the Supreme Defense Council were analyzed. International crises such as, for example, the attack by the Russian Federation on Ukraine and the crisis in the Middle East lead to an in-depth study of the relationship between the Council, chaired by the Head of State, the Government and Parliament.

**Parole chiave:** principi costituzionali, Consiglio supremo di difesa, conflitti, forze armate, dichiarazioni di guerra

**Keywords:** constitutional principles, supreme defence council, conflicts, armed forces, declarations of war

**Sommario:** **1.** Il Ruolo di un "Consiglio" di difesa del Regno d'Italia. **1.1.** Il Consiglio supremo di difesa nella lettura degli atti dell'Assemblea costituente e nell'interpretazione dottrinale nei primi settantacinque anni della Costituzione in attuazione del principio pacifista. **2.** Le fonti normative per il funzionamento del Consiglio supremo e l'orientamento della legge che ne ha definito la prassi e gli aspetti tecnici attinenti alla difesa nazionale. **2.1.** L'evoluzione normativa del Csd tra profili innovativi e correttivi e verso una maggiore condivisione delle scelte tra Presidente della Repubblica e del Consiglio dei ministri. **2.2.** Il funzionamento del Consiglio supremo di difesa e la collocazione della legislazione nel "Codice militare". **2.3.** La sovrapposizione tra la normativa sull'utilizzo delle Forze armate all'estero e il ruolo del Consiglio supremo di difesa. **3.** Il principio pacifista a fondamento di ogni decisione, in tempo di pace e di guerra, sull'utilizzo delle Forze armate e del supporto logistico militare. **4.** Il ruolo del Consiglio supremo di difesa rispetto agli organi costituzionali nelle scelte da assumere a seguito di conflitti fuori dal territorio dello Stato e dell'impiego delle Forze armate. **5.** Considerazioni sulla necessaria centralità del Parlamento e del bilanciamento tra i poteri dello Stato nelle decisioni che attengono all'uso della forza in un'epoca

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

di conflitti senza dichiarazioni di guerra. **6.** Ripensare la normativa sul Consiglio supremo di difesa nell'attuale contesto internazionale. Prospettive per un superamento della legge del 1950.

## 1. Il Ruolo di un “Consiglio” di difesa del Regno d'Italia

L'odierna riflessione si colloca in un periodo storico drammatico per il ritorno al rumore delle armi scandito dalle tante guerre, più o meno lontane dal continente europeo,<sup>1</sup> e che vedono l'Italia interessata per il suo coinvolgimento logistico-militare e diplomatico. In questo contesto, e in una chiave di prospettiva rispetto a quello che potrebbe accadere nel breve o lungo tempo in ordine all'utilizzo delle Forze armate, si studia il Consiglio supremo di difesa nella sua origine storica e collocando quest'organo all'interno di un bilanciamento tra i poteri dello Stato e con uno sguardo non complementare al principio pacifista sancito in Costituzione.<sup>2</sup>

Lo scopo è dunque quello di fornire anzitutto una ricostruzione organica e ragionata della disciplina legislativa di funzionamento dell'organo. Ciò fatto si intende indagare il ruolo del Consiglio di difesa rispetto a tre differenti ambiti delle dinamiche costituzionali. Ovverosia, con riferimento alle decisioni assunte dal Governo, con la sua responsabilità politica, in tema di utilizzo delle Forze armate; in relazione alle attribuzioni di garanzia del Presidente della Repubblica; in ordine ai rapporti tra il Presidente della Repubblica e il Governo.

L'origine storica dell'organo assume la sua rilevanza perché si colloca nel ragionamento e nello studio sul rapporto tra i diversi poteri dello Stato e dunque del bilanciamento tra questi nell'uso delle Forze armate secondo quanto previsto nella Costituzione repubblicana. Come noto, un luogo di confronto tra i vertici militari e politici dello Stato esisteva già durante il Regno d'Italia. Nel 1899, Re Umberto I istituì la Commissione suprema mista per la difesa dello Stato,<sup>3</sup> il cui compito era quello di risolvere, in tempo di pace «le più importanti questioni concernenti la preparazione della difesa nazionale». Lo scopo della Commissione, così come previsto dal Regio decreto, era quello di porre le fondamenta per un luogo di confronto tra i massimi vertici della difesa dello Stato al fine di assumere decisioni tra di loro coordinate. Nella premessa del testo si sancisce come «l'interesse supremo della difesa nazionale esige unità e stabilità di concetti e d'indirizzo nella risoluzione delle complesse questioni che si riferiscono all'assetto difensivo

---

<sup>1</sup> In ordine ai temi della guerra e della pace in questo periodo storico, si vedano gli Atti II Seminario Annuale dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo sul tema del Costituzionalismo e delle declinazioni del principio pacifista, cfr la relazione di introduzione di A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, DPCE Online, n. 1, 2024, pp. 741 ss.

<sup>2</sup> In questa sede non è possibile affrontare la questione in una chiave comparatistica, di cui però si segnala il dibattito anche negli altri Paesi, soprattutto europei, che sono stati interessati dall'utilizzo dei propri militari all'estero, sul punto cfr. A. CARMINATI, M. FRAU, *L'emersione del principio costituzionale di autorizzazione parlamentare degli interventi armati nei sistemi parlamentari e la sua elusione nel contesto italiano*, in DPCE Online, 1, 2024, pp. 639 ss.; A. FONZI, *L'influenza della forma di governo sulle dinamiche relative alle decisioni sulla guerra. Spunti di riflessione fra il semipresidenzialismo francese e il parlamentarismo italiano*, in DPCE Online, 1, 2024, pp. 679 ss.

<sup>3</sup> La Commissione Suprema mista per la difesa dello Stato è stata istituita con il Regio Decreto 19 luglio 1899, n. 331.

del territorio». Le finalità di questa Commissione rimasero immutate fino alla fine del periodo di vigenza dello Statuto Albertino, nel senso che non furono apportate variazioni in merito ai compiti da svolgere. Una sorte diversa è invece toccata alla sua composizione che ha subito tre modifiche, assumendo una rilevanza non anche secondaria nell'odierna ricostruzione. La Commissione, nella sua composizione iniziale, era formata dai vertici delle forze armate e presieduta dai componenti della famiglia reale<sup>4</sup>. In quella prima versione erano del tutto esclusi i componenti del (seppur limitato nei poteri) Governo dell'epoca. La prima importante modifica nella composizione si ebbe nel 1908<sup>5</sup> prevedendo la partecipazione, oltre delle forze armate, del Presidente del Consiglio dei ministri e di due Ministri, quello della guerra e della marina. Tuttavia, la stessa previsione normativa escludeva il diritto di voto degli esponenti del Governo sancendo che «tanto il Presidente del Consiglio dei ministri quanto i Ministri della guerra e della marina non hanno voto».

L'ultima più importante modifica si ebbe nel 1914,<sup>6</sup> con una trasformazione della composizione della Commissione suprema mista per la difesa dello Stato al fine di garantire al meglio la funzione della stessa e cioè di risolvere «in tempo di pace le più importanti questioni concernenti la preparazione della difesa nazionale». La modifica sposta il centro decisionale della Commissione, in quanto prima era presieduta da un membro della famiglia reale, dopo la trasformazione questo compito venne attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri e in caso di sua assenza al Ministro della marina o della guerra. Inoltre, prima del 1914, la partecipazione era priva di particolare valore, con la modifica legislativa venne attribuito agli esponenti del Governo il diritto di voto. È rilevante sottolineare la circostanza che l'attività svolta dalla Commissione vede da una parte i vertici delle forze armate e dall'altra il Presidente del consiglio e i due Ministri competenti (marina e guerra), perché rappresenta la genesi di un luogo di confronto tra i vertici delle Forze armate ed esponenti dell'esecutivo. A quell'epoca, infatti, l'obiettivo era di garantire a tutte le parti di poter avere uno sguardo d'insieme rispetto a questioni complesse come quelle che attenevano agli affari militari, in un tempo in cui il principio a fondamento delle Forze armate non era solo la difesa. «Di fatto, l'unica persona che poteva essere al corrente contemporaneamente degli affari esteri e degli affari militari nel loro complesso era il re. Il primo ministro era informato in maniera meno completa; ed

---

<sup>4</sup> L'art. 2 del Regio Decreto 19 luglio 1899 n. 311 sanciva che la Commissione era composta dal Principe Ereditario nella qualità di Presidente, dal Duca di Genova che svolgeva la funzione di Vicepresidente e poi aveva come membri effettivi e consultivi membri delle forze armate, Generali ed Ammiragli.

<sup>5</sup> Il riferimento è all'art. 2 del Regio Decreto 2 febbraio 1908, n. 35, rubricato «Modificazioni al decreto che istituisce la Commissione suprema mista per la difesa dello Stato», dove i componenti sono stati previsti nel seguente modo: «Presidente del Consiglio dei ministri; il Ministro della guerra; il Ministro della marina; il Capo di stato maggiore dell'esercito; i comandanti designati delle armate in guerra; il duca di Genova; il capo di stato maggiore della regia marina; i comandanti designati di una forza navale in caso di mobilitazione; ufficiali generali e ammiragli, membri consultivi; un ufficio di segreteria».

<sup>6</sup> Il riferimento è al Regio Decreto 9 aprile 1914 n. 282.

in ogni caso la sua possibilità di accedere alle informazioni era limitata al periodo della sua permanenza in carica».<sup>7</sup>

Formalmente la Commissione rimase in attività durante tutto il periodo del fascismo fino alla sua soppressione, a decorrere dal 15 ottobre 1944<sup>8</sup>.

### **1.1. Il Consiglio supremo di difesa nella lettura degli atti dell'Assemblea costituente e nell'interpretazione dottrinale nei primi settantacinque anni della Costituzione in attuazione del principio pacifista**

Con la fine della dittatura/della guerra e i cambiamenti istituzionali, la questione in merito all'istituzione di un organo di rilievo costituzionale con la finalità di coordinare le attività inerenti alla difesa venne posta in Assemblea costituente. Nella seduta del 22 ottobre 1947, emerge in modo chiaro la valutazione in ordine alla necessità di qualificare i compiti di un organo definito in quella sede “nuovo”, nel senso di “diverso” rispetto alla Commissione conosciuta durante il periodo statutario.<sup>9</sup>

L'osservazione giunge dopo che era già stato immaginato di affidare la presidenza dell'organo al Capo dello Stato. Durante i lavori, nel momento in cui si dibatteva del ruolo del Presidente della Repubblica, venne posta la questione nella direzione di una possibile modifica, ma si obiettò che la proposta non appariva corretta «perché se il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate, logicamente deve avere anche la presidenza del Consiglio supremo di difesa».<sup>10</sup>

Da qui la riflessione, fatta in quella sede, che prende le mosse dal già approvato articolo in merito ai compiti e alle funzioni del Capo dello Stato. E dunque, considerano i costituenti, se la circostanza per cui il Presidente della repubblica presiede il Consiglio supremo di difesa è «pienamente accettata», la necessità è quella per cui «questa dizione presuppone l'esistenza di un organo, il Consiglio supremo di difesa, che non esiste». In Assemblea costituente si dibatté apertamente della necessità di distinguere la previsione dell'art. 87, co. 9, rispetto a quella che era stata la commissione presieduta dal Presidente del consiglio e dai vertici delle Forze armate. E fu palese l'opinione per cui «non a questo organo certamente il quinto comma proposto dalla Commissione si riferisce, perché è altra cosa».<sup>11</sup> Per questo motivo nel corso del dibattito è stato precisato di inserire l'espressione «costituito secondo la legge», proprio per evitare che si potesse fare confusione rispetto alla situazione pregressa.

---

<sup>7</sup> A. SACCOMAN, *Note sull'esercito italiano dall'unità alla grande guerra*, in *Il Politico*, n. 3, 1997, pp. 488 ss.

<sup>8</sup> In virtù del Decreto legislativo luogotenenziale 26 ottobre 1944 n. 333. Il testo riporta che la decisione è stata assunta su proposta del Presidente del consiglio; dai Ministri per gli affari esteri e quello della guerra.

<sup>9</sup> S. LABRIOLA, *Il Consiglio supremo di difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 27.

<sup>10</sup> Per una più ampia ricostruzione del dibattito costituzionale in merito all'introduzione dell'art. 87, co. 9, si veda G. DE VERGOTTINI, *Il Presidente della Repubblica* in, a cura di, G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1978, pp. 240 ss.

<sup>11</sup> I virgolettati si riferiscono agli interventi dell'on. Luigi Gasparotto nella seduta del 22 ottobre 1947.

Dalla lettura degli atti dell'Assemblea costituente emerge che i lavori non si dilungarono nel dibattito sul funzionamento dell'organo. Tuttavia, questo non fu una giustificazione per non dare a esso un significativo rilievo, tanto da definirlo "supremo", unico caso di un aggettivo così incisivo con riferimento ad un organo di rilevanza costituzionale. Non può, dunque, ritenersi che i costituenti possano aver utilizzato un tale aggettivo per poi ritenere l'organo come mero luogo di consultazione, parendo ragionevole che si sia così inteso dare all'organo una rilevanza di primaria importanza nell'impianto costituzionale. Dal citato dibattito in Assemblea emerge come sussista una relazione tra il ruolo del Consiglio e l'attribuzione al Presidente della Repubblica di capo delle Forze armate, nell'accezione di un potere di controllo da parte del Governo sulla catena di comando militare.<sup>12</sup>

Da qui la considerazione per cui la previsione costituzionale ha come fine quello di attribuire al Presidente della Repubblica un ruolo di garanzia sull'utilizzo della forza militare. Il Capo dello Stato, in questa sua veste, deve garantire che l'impiego delle Forze armate avvenga in una condizione di equilibrio costituzionale e di condivisione tra le diverse forze politiche. D'altra parte, utilizzando le parole di Calamandrei, «non sarebbe neanche concepibile un effettivo comando militare esercitato dal Presidente sul campo di battaglia o, in tempo di pace, sul campo di manovra, sul campo di esercitazione».<sup>13</sup>

Si condivide l'interpretazione per cui la Costituzione ha voluto tutelare l'ordinamento dal rischio che il Governo, espressione dei partiti di maggioranza, potesse utilizzare l'amministrazione militare senza che fosse esercitata una garanzia dei principi costituzionali da parte del Presidente della Repubblica. Se si prendono le mosse dall'assunto per cui in tempo di guerra il Parlamento attribuisce al Governo i poteri in ordine alla condizione di conflitto è più che ragionevole ritenere come questa garanzia abbia un maggior valore proprio in tempo di pace, quando l'utilizzo delle Forze armate, come si dirà più diffusamente, avviene per svariati compiti attinenti alla difesa, all'impegno in missioni internazionali, ma anche più strettamente alla sicurezza.

---

<sup>12</sup> Con riferimento al ruolo del Presidente della Repubblica in qualità di Capo delle Forze armate si vedano le conclusioni a cui giunge la Commissione presieduta da Paladin; *La relazione della commissione Paladin*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, pp. 318 ss. Sul punto si consideri come proprio nella Relazione emerga come erano note ai Commissari «le lettere che il Presidente della Repubblica ha inviato al Presidente del Consiglio Craxi (l'8 aprile 1986 e l'11 febbraio 1987) ed al Presidente del Consiglio Fanfani (29 aprile 1987): nelle quali il Capo dello Stato, investito del comando delle Forze Armate dall'articolo 87 della Costituzione, poneva in prima linea al questione delle implicazioni ricavabili da quella previsione costituzionale, manifestando senz'altro l'opinione che il detto comando non potesse avere «carattere puramente cerimoniale e simbolico».

<sup>13</sup> Pubblicazione del Discorso tenuto al Centro di Alti Studi Militari, pubblicato a cura dello stesso Centro, Roma, 1950, ora 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 *Piero Calamandrei Opere giuridiche. Diritto e processo costituzionale*, Roma Tre press, Roma, 2019.

Nella prassi repubblicana sembra essersi concretizzata quell'intuizione già avuta nei primi anni di attuazione della Costituzione, per cui il Presidente della Repubblica ha un rapporto diretto con il Ministro della difesa, anche senza passare per il tramite del Presidente del Consiglio dei ministri.<sup>14</sup>

La questione di maggiore rilievo attiene alla valutazione sul carattere consultivo o meno del Consiglio supremo di difesa. Sul punto, la Costituzione non si dilunga oltre alla previsione per cui il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio, rinviando alla legge in ordine alla disciplina dell'organizzazione, senza però fornire ulteriori prescrizioni sul ruolo da attribuire ai membri ne che fanno parte. L'assenza di una disposizione puntuale sulle modalità di funzionamento dell'organo potrebbe indurre alla, non condivisibile, conclusione per cui questo potrebbe avere una funzione di indirizzo politico militare.<sup>15</sup>

Utilizzando una chiave di lettura che rovesci il tema, se non ci fosse il Consiglio Supremo di Difesa, l'unico organo a cui spetterebbe la gestione delle Forze armate sarebbe il Governo. Dunque, in assenza di un luogo di confronto di questo tipo, le questioni più gravi sarebbero affrontate dall'Esecutivo, in via generale, con la responsabilità diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'intero Governo. Per i problemi più specifici e tecnici, la responsabilità sarebbe del Ministro della Difesa. Diversamente, l'Assemblea costituente ha disegnato un sistema per cui i temi attinenti alla difesa militare «siano non risolti ma sottoposti prima di risolverli, allo studio del Consiglio Supremo della Difesa. Perché per la loro eccezionale importanza: in essi (...) si tratta della vita o della rovina del Paese, della guerra o della pace, della vittoria o della sconfitta».<sup>16</sup> In altre parole, considerato che l'utilizzo delle Forze armate è direttamente riconducibile al bene più importante, cioè alla vita, non solo di un singolo, ma di una moltitudine di persone, le scelte che attengono all'Amministrazione militare devono essere ricondotte ad una condivisione e a un controllo diffuso.

Il percorso tracciato dall'Assemblea costituente, con il citato dibattito, non sembra lasciare dubbi rispetto alla volontà di delineare un organo in cui le diverse componenti politiche (Governo) e tecniche (Amministrazione militare) informino il Presidente della Repubblica rispetto alle questioni più rilevanti che attengono alla difesa dello Stato. L'inquadramento generale dell'organo e il suo scopo si deve ricavare altresì dell'impianto generale della Costituzione. Non è dunque possibile effettuare la lettura del Consiglio

---

<sup>14</sup> P. CALAMANDREI, in op. ult. cit. «per questo motivo il Presidente della Repubblica, come comandante delle Forze armate (...) può avere contatti diretti con il Ministro della Difesa, senza anche passare per il tramite del Presidente del Consiglio».

<sup>15</sup> Per una ricostruzione che tiene conto della collocazione e degli scopi del Consiglio nelle dinamiche dei conflitti armati si veda T. FENUCCI, *Riflessioni sullo stato di guerra* in, *Iura and legal systems*, vol. 1, 2014, pp. 36 ss. Più diffusamente, sull'ipotesi di un ruolo di indirizzo politico militare del Consiglio, V. A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in "Consiglio supremo di difesa"*, in *Quad. cost.*, n. 2, 1987, pp. 240 ss.; C. FRESA, *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, Cedam, 1981, secondo cui al Consiglio supremo di difesa, presieduto dal Capo dello Stato, spetta la decisione concreta della politica militare. Secondo quest'interpretazione, G. MOTZO, voce *Consiglio supremo di difesa*, in *Enc. Dir.*, IX, 1961, pp. 338 ss. Nell'argomentazione contraria per cui la legge attribuisce all'organo una natura consultiva si vedano le argomentazioni di S. LABRIOLA, *Il Consiglio supremo di difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, op. cit.

<sup>16</sup> P. CALAMANDREI, op. cit.

tralasciando il più generale inquadramento dei rapporti tra il Capo dello Stato, il Governo ed il Parlamento nella materia de quo. In questo modo è possibile tracciare il ruolo del Consiglio nel bilanciamento dei poteri dello Stato.

Tuttavia, non meno importante, rimane da definire il perimetro di decisione del Consiglio in tempo di pace, considerata, tra le altre, la circostanza che questo è presieduto dal Capo dello Stato.

Preliminarmente è dunque necessario affrontare, ancora, alcune questioni in merito alla disciplina normativa posta a fondamento del funzionamento del Consiglio.

## **2. Le fonti normative per il funzionamento del Consiglio supremo e l'orientamento della legge che ne ha definito la prassi e gli aspetti tecnici attinenti alla difesa nazionale**

Posto che la Costituzione ha rinviato alla legge la competenza in merito al funzionamento del Consiglio supremo di difesa, non meno importante, per indagare sul ruolo del Consiglio, appare una riflessione sulla normativa che ha dato attuazione all'organo di rilievo costituzionale.

La prima occasione di regolamentazione del Consiglio si ebbe negli anni '50, stabilendo l'istituzione e regolamentando il funzionamento del Consiglio supremo di difesa.<sup>17</sup> A dimostrazione che la formulazione della Costituzione lascia un margine di discrezionalità rispetto al ruolo da dare al Consiglio nel confronto parlamentare, c'è traccia nel dibattito dottrinale in ordine alla funzione “consultiva” o di “coordinatore delle attività per la difesa”.<sup>18</sup> Il testo della legge pone un riferimento alla circostanza per cui l'organo debba avere un ruolo rispetto ai compiti di indirizzo nell'attività di difesa non dilungandosi, tuttavia, in una descrizione puntuale ma lasciando la questione sullo sfondo. È dal dibattito parlamentare di approvazione della legge che è possibile ricavare l'idea per cui questo debba coordinare le attività nazionali civili e militari, volte a contribuire alla difesa.

Di conseguenza, quello che si può desumere dalla formulazione della legge è che il legislatore abbia, in attuazione della Costituzione, voluto investire l'organo in ordine alla circostanza per cui questo ha il compito di “esaminare” «i problemi generali politici e tecnici attinenti la difesa nazionale». La questione più controversa, ad avviso di chi scrive, attiene però alla circostanza per cui al Consiglio è attribuita, sempre con legge, la possibilità di dare le «direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività» che riguardano la difesa nazionale.<sup>19</sup>

Da qui la considerazione per cui il legislatore ha dato un'interpretazione del testo costituzionale assegnando al Consiglio il compito di analizzare i fatti per poi assumere delle decisioni finalizzate al

---

<sup>17</sup> Il riferimento è alla l. 28 luglio 1950, n. 624; per una ricostruzione si veda R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa: storia, organizzazione, attività*, Bologna, Il Mulino, 2011.

<sup>18</sup> Seduta della Camera dei deputati del 14 luglio 1950, Discussione del disegno di legge: Istituzione del Consiglio supremo di difesa.

<sup>19</sup> L. 28 luglio 1950 n. 624, art. 1.

coordinamento delle azioni dell'Esecutivo, circoscrivendo, tuttavia, queste “direttive” agli aspetti «tecnicamente attinenti la difesa nazionale».

La legge, in modo condivisibile, nel suo preambolo perimetra l'azione dell'organo anzitutto alle azioni che attengono alla “difesa” dello Stato. Dunque, già dalla prima legislazione nel definire gli scopi si esclude, implicitamente, che questo si possa occupare di questioni di politica militare, dovendosi occupare di questioni che attengono all'utilizzo delle Forze armate per la difesa.

Come anticipato, in una lettura costituzionale dell'organo, una delle questioni di maggiore interesse attiene alla “composizione” del Consiglio. La Costituzione non sancisce chi devono essere i componenti dell'organo, rinviando alla legge questa scelta. Il legislatore ha optato per una composizione sostanzialmente politica<sup>20</sup> con due sole eccezioni: il Capo di Stato Maggiore della difesa e il segretario del Consiglio che deve essere nominato tra un soggetto esterno all'organo, mentre la vicepresidenza è stata attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri.<sup>21</sup>

Considerato che il costituente non ha stabilito la composizione del Consiglio, demandando questa scelta alla legge, la questione di come la normativa ha regolamentato il funzionamento dell'organo ha una rilevanza non secondaria, assumendo un rilievo ancora maggiore considerate le modifiche subite nel corso della storia repubblicana.

L'originaria legge del 1950, dopo aver indicato i componenti titolari, ha previsto anche la possibilità, per il Presidente della Repubblica, di poter invitare a partecipare al Consiglio ulteriori membri oltre a quelli previsti dalla composizione ordinaria. Il punto è particolarmente rilevante perché nella legislazione degli anni '50 questa possibilità era nella forma e nella sostanza demandata al Presidente della Repubblica.<sup>22</sup> A questo era data la facoltà di invitare Ministri del Governo, nonché personalità di particolare competenza nel campo scientifico, industriale ed economico ed esperti in problemi militari, ivi compresi i rappresentanti qualificati del Corpo volontari della libertà e delle formazioni partigiane. A ciò si aggiungeva, sempre per autonoma decisione, la possibilità di invitare i Presidenti del Consiglio nazionale delle ricerche, dell'Istituto centrale di statistica, dei Corpi consultivi delle Forze armate e di altri organi consultivi dello Stato. Con riferimento alle Forze armate l'elenco delle persone da invitare è stato invece circoscritto ai Capi di Stato Maggiore dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica. La circostanza che per descrivere la possibilità che altri partecipassero al Consiglio la legge riferisse che ciò doveva avvenire

---

<sup>20</sup> Dal Ministro per gli affari esteri; dal Ministro per l'interno; dal Ministro per il tesoro; dal Ministro per la difesa; dal Ministro per l'industria ed il commercio.

<sup>21</sup> L. 28 luglio 1950 n. 624, art. 2.

<sup>22</sup> La l. 28 luglio 1950 n. 624, all'art. 3 sanciva che «Il presidente può convocare riunioni del Consiglio supremo di difesa con la partecipazione, a suo invito, dei Ministri non indicati nell'articolo precedente e degli Alti Commissari. Possono altresì essere convocati alle riunioni del Consiglio, quando il presidente lo ritenga opportuno (...)».

“su invito” del Presidente o “quando lo ritenga opportuno” non lascia spazio a dubbi rispetto alla circostanza che fosse una scelta formalmente e sostanzialmente del Capo dello Stato.

Nel merito, fin dalla previsione originaria, il Consiglio supremo di difesa è formato da otto componenti e può essere integrato da un elevato numero di ulteriori personalità; fin dalla sua origine, si è pertanto caratterizzato per un’elevata dinamicità della sua composizione, potendo avere una prevalenza di esponenti del Governo, in altri casi delle Forze armate o ancora di rappresentanti della società civile, nelle modalità previste dalla legge.

Il tema del numero, della qualifica dei componenti e delle modalità per la loro partecipazione assume un significato rilevante con riferimento alla qualificazione degli scopi dell’organo in quanto luogo di condivisione delle decisioni con il Presidente della Repubblica o più marcatamente di coordinamento e indirizzo rispetto alle scelte da assumere nell’ambito della difesa.<sup>23</sup> Difatti, la legge originaria e le successive modifiche non hanno stabilito un metodo di votazione per l’assunzione delle decisioni, pur prevedendo che il Consiglio “fissa le direttive”.

Suddetta circostanza, induce a ritenere che la costituzionalità della legge del 1950 risieda nell’interpretazione per cui le decisioni derivino dalle scelte assunte dai componenti del Governo che è titolare della funzione esecutiva. Il Capo dello Stato, pur presiedendo l’organo, avrebbe il compito di contribuire alla formazione delle direttive che in ogni caso non potranno vincolare direttamente la pubblica amministrazione dovendo poi, queste, dare origine ad atti amministrativi da parte dei rispettivi Ministri.

La prima legge, in attuazione della Costituzione, ha dato origine ad una riflessione dottrinale per comprendere la portata delle funzioni del Consiglio supremo nella direzione di un organo consultivo, di proposta, di indirizzo politico di comitato interministeriale, o di organo ausiliario.<sup>24</sup> Negli anni subito successivi all’entrata in vigore della legge del 1950, la dottrina si è prevalentemente concentrata in ordine a una lettura sulla costituzionalità della disciplina.<sup>25</sup> Tuttavia, si deve segnalare come non ci sia stata un’evoluzione dottrinale rispetto alle iniziali posizioni, dovuta molto probabilmente alla concomitanza di un periodo storico in cui l’organo è stato caratterizzato da un ruolo non di primo piano nella scena politico istituzionale.

---

<sup>23</sup> Per una lettura critica rispetto all’utilizzo del termine “direttiva” riferito agli atti del Consiglio supremo di difesa nella legge 28 luglio 1950 n. 624 A. BARONE, *Il Consiglio Supremo di difesa, in Diritto e società*, 1982 fasc. 3, pp. 451 ss.

<sup>24</sup> Per una ricostruzione in ordine alle diverse ipotesi dottrinali si veda S. LABRIOLA, *Il Consiglio supremo di difesa nell’ordinamento costituzionale italiano*, op. cit. Nella direzione di un organo consultivo, V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, Giuffrè, 1962. Propende per la tesi di un organo di proposta P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1958, pp. 326 ss.

<sup>25</sup> Più di recente ricordati in nota da G. GUIGLIA, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e l’aggressione militare all’Ucraina*, in *Costituzionalismo*, fasc. 2, 2022, pp. 2 ss.

Le scarse disposizioni contenute nella prima legge furono oggetto di critiche in ordine ai profili di incostituzionalità, con riferimento alle conseguenze che talune interpretazioni della legge potevano avere rispetto alla ripartizione delle competenze degli organi costituzionali. Tuttavia, le prime disposizioni sul funzionamento del Consiglio supremo potrebbero non ritenersi in contrasto con la Costituzione se interpretate utilizzando la chiave di lettura, costituzionalmente orientata, svolta dalla Commissione presieduta da Livio Paladin.<sup>26</sup> L'interpretazione, cioè, per cui il Consiglio può avere attribuzioni consultive, preparatorie di dibattito ma non di decisione nel merito. La conclusione, condivisibile, a cui addivene la Commissione è quella per cui il Consiglio supremo di difesa non può essere considerato «una sorta di gabinetto di crisi». Questo, conclude la relazione, in quanto il Consiglio non riveste la natura di un organo deliberativo esterno, che possa introdursi nella catena militare di comando, disponendo sulle forme d'impiego delle Forze Armate nelle varie contingenze di ogni singola crisi.<sup>27</sup>

## **2.1. L'evoluzione normativa del Csd tra profili innovativi e correttivi e verso una maggiore condivisione delle scelte tra Presidente della Repubblica e del Consiglio dei ministri**

Per una lettura costituzionale della disciplina sul funzionamento del Csd, e in merito alla sua collocazione all'interno dei rapporti della forma di Governo, è necessario considerare come si è evoluta la prassi delle attività da questo svolte, anche in forza delle fonti regolamentari intervenute successivamente.

La legge del 1950 è rimasta per quarant'anni l'unica fonte sub costituzionale a disciplinare il Consiglio. La considerazione non è meramente ricostruttiva, in quanto si ritiene che l'esigenza di un intervento teso a regolamentare il funzionamento dell'organo coincida con un quadro internazionale caratterizzato da una rinnovata tensione e da un maggiore coinvolgimento dell'Italia in missioni militari internazionali.<sup>28</sup> È significativo che il regolamento della Presidenza della Repubblica, di attuazione della legge istitutiva del Consiglio supremo di difesa sia stato adottato solamente nel 1990.<sup>29</sup> Di poco successivo è poi il regolamento che ha disciplinato il funzionamento dell'ufficio di segreteria del Csd.<sup>30</sup>

Il primo tema in ordine al regolamento di funzionamento del Consiglio attiene alla composizione e all'organizzazione di questo. Rispetto alla legge istitutiva il regolamento rafforza in modo considerevole la figura del Presidente del Consiglio dei ministri. Anzitutto a quest'ultimo è affidato il compito di

---

<sup>26</sup> La commissione venne istituita dal Governo presieduto da Giovanni Gorla la quale elaborò la Relazione con riferimento all'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze Armate, pubblicata, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1988, pp. 323 ss.

<sup>27</sup> Relazione, op. ult. cit.

<sup>28</sup> Dal 1948 al 1990 l'Italia è stata impegnata in 8 diverse missioni internazionali. Dal 1990 al 2023 sono invece 24 le missioni internazionali a cui hanno preso parte le forze armate italiane.

<sup>29</sup> Approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 4 agosto 1990, n. 251.

<sup>30</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 maggio 1992, n. 389, rubricato «Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio di segreteria del Consiglio supremo di difesa».

presiedere il Consiglio supremo di difesa in casi di impedimento o assenza del Presidente della Repubblica.<sup>31</sup> Lo stesso ufficio di segreteria del Consiglio supremo di difesa ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Non passa certo inosservato che il regolamento pone il fulcro di funzionamento del Csd in un'attività di condivisione tra il Presidente del Consiglio dei ministri e il Capo dello Stato, configurando una disciplina che realizza una condizione non certo usuale, in cui il Presidente della Repubblica e del Consiglio dei ministri assumono decisioni “d'intesa”.

A questo tipo di modalità non sono certo demandate questioni secondarie ma di primaria importanza. Il caso è quello della composizione del Consiglio in cui la possibilità di convocare i Ministri, che non siano quelli previsti come componenti ordinari, spetta al Presidente della Repubblica “d'intesa” con il Presidente del Consiglio dei ministri. La medesima formula è utilizzata anche per la convocazione dei “militari”, oltre quelli già previsti dalla legge.

Al regolamento della Presidenza della Repubblica del 1990 ha fatto seguito il «Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio di segreteria del Consiglio supremo di difesa»<sup>32</sup> con cui il Governo ha disciplinato il funzionamento della segreteria del Consiglio. Una previsione ulteriormente rafforzata da un successivo atto normativo il quale prevede che la collocazione e l'organizzazione dell'Ufficio di segreteria del Consiglio supremo di difesa siano stabiliti da apposito protocollo d'intesa tra il Segretario generale della Presidenza della Repubblica e il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri.<sup>33</sup> Da questo è poi derivato un atto di regolamentazione dei rapporti tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Presidenza della Repubblica.<sup>34</sup>

I regolamenti degli anni '90 sembrano andare nella direzione delle considerazioni fatte da quella dottrina degli anni '50<sup>35</sup> che considerava il Csd come un luogo di confronto tra alcuni esponenti del Governo e i vertici militari sotto l'attenta supervisione del Presidente della Repubblica nel suo ruolo di garanzia. A dimostrazione di ciò, i regolamenti valorizzano la necessità di far funzionare l'organo attraverso delle scelte che garantiscano l'intesa. Questa modalità non apre la strada ad un'interpretazione per cui si debba decidere a maggioranza sull'una o altra ipotesi. In questo modo i diversi soggetti presenti possono rappresentare le posizioni dell'amministrazione militare, del Governo, della società, ma sempre in un'eccezione di condivisione reciproca, ciascuno per le proprie competenze costituzionalmente riconosciute e non come organo deliberante.

---

<sup>31</sup> Salvo l'ipotesi dell'Articolo 86 Costituzione.

<sup>32</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 maggio 1992, n. 389, rubricato «Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ufficio di segreteria del Consiglio supremo di difesa».

<sup>33</sup> Da ultimo il D.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, art.10, co. 10, «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri».

<sup>34</sup> D.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, concernente l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Si veda anche il protocollo di intesa in data 26 luglio 2000 tra il Segretario generale della Presidenza della Repubblica ed il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>35</sup> Si veda V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, op. cit.

D'altra parte, la tesi per cui il Consiglio non possa essere organo deliberante emerge anche dai testi dei regolamenti degli anni '90, allorché in nessuno di questi viene riportato la previsione dell'art. 1 della legge istitutiva del 1950 per cui il Consiglio supremo di difesa «determina i criteri e fissa le direttive». La circostanza per cui i regolamenti non contengano la disciplina su come adottare le “direttive” potrebbe essere una diretta conseguenza delle conclusioni a cui poco prima era giunta la commissione presieduta da Paladin che annoverava suddetta ipotesi tra i profili di criticità costituzionale della normativa.

Gli anni '90 rappresentano, dunque, il momento di maggiore dinamismo regolamentare nella disciplina sul Consiglio supremo di difesa, imprimendo all'organo la direzione verso una maggiore condivisione tra il Presidente della Repubblica che costituzionalmente è il Capo delle Forze armate e presiede un organo che trova la sua origine nella Costituzione ed il Governo in quanto titolare del potere Esecutivo. L'organo che nel regolamento degli anni '90 rimane sullo sfondo, come si dirà più diffusamente, è il Parlamento.

## **2.2. Il funzionamento del Consiglio supremo di difesa e la collocazione della legislazione nel “Codice militare”**

L'attuale disciplina del Consiglio supremo di difesa è formalmente mutata a seguito dell'entrata in vigore del Codice sull'ordinamento militare che ha recepito per intero la precedente disciplina.<sup>36</sup> Tuttavia, nel merito, non sono state apportate modifiche, in quanto il nuovo testo ricalca esattamente quanto previsto dai pregressi atti legislativi e regolamentari già citati.<sup>37</sup>

Il quadro legislativo e regolamentare restituisce oggi l'impianto di un Consiglio che vede rafforzato per un verso il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, per altro un ridimensionato rispetto alla strada intrapresa con la normatività degli anni '50 di adottare delle “direttive” in materia di politica militare e di difesa. Il Presidente della Repubblica e capo delle Forze armate permane, in attuazione della Costituzione, a presiedere l'organo, nondimeno è oggi di assoluto rilievo per il funzionamento del Csd il rapporto di condivisione con il Presidente del Consiglio.

Se dalla lettura della Costituzione, in combinato disposto con la prima versione della normativa si poteva desumere un'indubbia centralità del ruolo del Presidente della Repubblica il quadro complessivo odierno restituisce l'idea di una necessaria condivisione con il Presidente del Consiglio dei ministri. Nell'ipotesi di una contrapposizione tra i due e dunque di una mancata intesa rispetto alla convocazione in una formula diversa da quella prevista dalla legge, il Consiglio potrebbe essere convocato solo nella composizione

---

<sup>36</sup> Il riferimento è al Codice dell'ordinamento militare adottato con il D. Lgs. 15 marzo 2010, n. 66. La normativa previgente è stata formalmente oggetto di abrogazione nel 2010, tuttavia la nuova formulazione sostanzialmente ricalca il precedente testo.

<sup>37</sup> Così come nel precedente caso alla disposizione normativa ha fatto seguito il Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90; Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, l. 28 novembre 2005, n. 246, art. 14.

ordinaria e quindi con una larga prevalenza degli esponenti del Governo e della sola presenza, tra i militari, del Capo di stato maggiore della Difesa. Per questo motivo è chiaro come il funzionamento previsto dalla legislazione nella sua versione originaria, ma altresì con gli aspetti lasciati alla prassi (composizione, modalità di decisione), ha una diretta conseguenza rispetto al bilanciamento in materia di difesa nazionale. La legislazione originaria e le successive modifiche non hanno previsto l'ipotesi di una presenza da parte dei Presidenti dei due rami del Parlamento o esponenti dell'opposizione. Di contro è stata invece decisa la possibilità di estendere la partecipazione al Consiglio a persone che non svolgono ruoli né di governo né tra le forze armate.<sup>38</sup> Un esempio meritevole di nota è che anche dopo le più recenti modifiche permanga la possibilità di includere «i rappresentanti qualificati del Corpo volontari della libertà e delle formazioni partigiane».

La scelta assunta dal legislatore degli anni '50 di non introdurre rappresentanti del Parlamento valorizza l'interpretazione di un Consiglio supremo di difesa come luogo di informazione nei confronti del Presidente della Repubblica, in quanto capo delle Forze armate, rispetto alle decisioni assunte dal Governo nella gestione dell'amministrazione militare. La scelta originaria predilige l'interpretazione di un organo che non deve avere una parte attiva nelle politiche militari di difesa per cui il Governo è responsabile dinanzi al Parlamento. Di contro, eventuali scelte politiche, assunte in sede di Consiglio supremo, andrebbero nella direzione di rifuggire da un diretto controllo parlamentare.<sup>39</sup> Inoltre, nell'organo sono presenti solamente alcuni Ministri, che in una Governo di coalizione corrisponde alla circostanza per cui questi sono espressione di alcuni partiti, ma non di tutti quelli che compongono la maggioranza parlamentare espressione del Governo. Inoltre, eventuali decisioni prese in sede di un organo qual è il Consiglio supremo di difesa, presieduto dal Presidente della Repubblica, potrebbero assumere una connotazione politica<sup>40</sup> differente, perché potrebbero essere ritenute, almeno mediaticamente, più difficilmente censurabili da parte dell'opposizione parlamentare.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Il riferimento è a quanto previsto dal D. lgs. 15 marzo 2010, n. 66 art. 4 il quale prevede la possibilità di invitare i presidenti, del Comitato interministeriale per la programmazione economica, del Consiglio nazionale delle ricerche, dell'Istituto centrale di statistica, degli organi consultivi delle Forze armate e dello Stato. Nonché persone di particolare competenza nel campo scientifico, industriale ed economico ed esperti in problemi militari.

<sup>39</sup> Cosa diversa è invece il ruolo del Presidente della Repubblica in qualità di garante. Ragioni tutte che impongono una funzione di garanzia attiva e tempestiva, G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell'Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica. Appunti*, in *Costituzionalismo*, n. 1, 2023, pp. 3 ss.

<sup>40</sup> Sulla constatazione per cui il Consiglio supremo di difesa «è stato comunque più volte investito di argomenti che esulano dalla politica militare in senso stretto, con ordini del giorno inclusivi della discussione delle linee strategiche di politica internazionale ed europea sulle quali dunque il capo dello Stato ha voluto periodicamente confrontarsi in via ufficiale col Governo» si veda A. CARMINATI, N. MACCABIANI, *La prassi del "primo" Mattarella nei rapporti sovranazionali*, in *Costituzionalismo*, n. 2, 2022, pp. 21 ss.

<sup>41</sup> Sulla difficoltà del ruolo di garanzia da parte del Presidente della Repubblica in seno al Consiglio supremo di difesa M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, p. 1 ss.

A dimostrazione della tesi per cui l'organo è stato immaginato dal legislatore del dopoguerra come sede in cui non è possibile assumere delle decisioni di natura politica la legislazione prevede che i documenti, e cioè i verbali del Consiglio, siano coperti dal segreto e dunque da una riservatezza assoluta sul contenuto delle decisioni e degli argomenti di discussione.

In ordine alla ricostruzione critica della normativa vigente, che trova origine nella situazione geopolitica internazionale degli anni '90, non può che concludersi circa l'ampio margine di scelta ai lavori del Consiglio. Tuttavia, proprio questo ampio margine di manovra potrebbe permettere di adattare eccessivamente il funzionamento del Consiglio financo a giungere all'assunzione decisioni di natura meramente politica. La composizione dell'organo e le modalità del suo funzionamento, permettono di spaziare da una situazione di luogo di informazione nei confronti del Presidente della Repubblica a un tavolo di assunzione di decisioni strategiche con conseguenze dirette sull'utilizzo e la gestione delle Forze armate e più in generale alla politica militare dell'Italia.<sup>42</sup> La differenza non è di poco conto considerato che dall'inizio del funzionamento dell'organo non è mai stato deliberato lo stato di guerra, ma che le Forze armate sono state ampiamente utilizzate anche fuori dai confini nazionali.<sup>43</sup>

### **2.3. La sovrapposizione tra la normativa sull'utilizzo delle Forze armate all'estero e il ruolo del Consiglio supremo di difesa**

Nel ragionamento sulla normativa in merito al funzionamento ed agli scopi del Consiglio supremo di difesa si inserisce la legislazione sull'utilizzo delle Forze armate nelle missioni internazionali.<sup>44</sup> L'attuale normativa ha procedimentalizzato le modalità per utilizzare le Forze armate all'estero nell'ambito di missioni internazionali. La citata normativa si riferisce all'invio di personale in assetto militare ma anche civile, fuori dal territorio nazionale, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari.<sup>45</sup>

Nei detti casi la "partecipazione dell'Italia" è, secondo la previsione legislativa, deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica. Il rilievo, in questo scritto, di detta normativa è dato dal fatto che nel disciplinare la procedura la disciplina prevede che, dopo la deliberazione del Governo, «ove se ne ravvisi la necessità, può essere convocato (...) il Consiglio supremo di difesa».

---

<sup>42</sup> Sulle diverse interpretazioni, anche politiche, nel corso della storia si veda U. ROSSI MERIGHI, *Parlamento ed altri organi costituzionali tra politica della difesa e missioni militari nell'emergenza*, in *Il Politico*, n. 3, 1999, pp. 419 ss. con un interessante riferimento alla citazione di una lettera diretta al Presidente del Consiglio il Presidente della Repubblica Cossiga «*additava il Consiglio supremo più come un istituto di "alta consultazione" che come organo avente poteri decisionali*» mettendo in luce questa tensione non risolta sul ruolo dell'organo.

<sup>43</sup> Per una ragionata ricostruzione sull'impegno dell'Italia alle molteplici operazioni armate M. CAVINO, M. MALVICINI, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2023.

<sup>44</sup> Il riferimento è alla l. 21 luglio 2016 n. 145.

<sup>45</sup> Per una diffusa analisi sui profili di rilievo costituzionale della normativa si veda M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. una prima lettura*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, pp. 2 ss.

Solamente dopo questa prima fase della procedura, la deliberazione viene inviata alle Camere che devono discutere tempestivamente sulla deliberazione e poi adottare appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, al fine di autorizzare per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. La normativa è estremamente puntuale nel disciplinare i rapporti tra Parlamento e Governo, imponendo a quest'ultimo di inserire nella Delibera tutte le informazioni e in modo particolare: l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la 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.

Nel pieno rispetto dei principi costituzionali in una materia tanto delicata qual è quella dell'utilizzo delle Forze armate, la legge ha sancito un costante ruolo di controllo del Parlamento sull'attività delle missioni autorizzate all'estero, controllo che rimane centrale non solamente al momento dell'autorizzazione nei confronti del Governo, ma altresì durante tutta la durata della missione, con verifiche puntuali attribuite al Parlamento rispetto all'attività del Governo. La legge sancisce che le Camere si esprimano annualmente sul prosieguo della missione previa una «relazione “analitica” sulle missioni in corso». La normativa è rilevante rispetto all'argomento *de quo* con riferimento alla circostanza per cui la relazione deve contenere la correlazione tra l'utilizzo delle Forze armate all'estero e il «mandato internazionale» a fondamento di questa scelta; inoltre, il Governo è tenuto a riferire in ordine agli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione.

L'interesse della legge rileva sotto due aspetti; anzitutto con il già citato richiamo al Consiglio supremo di difesa all'interno della procedura per utilizzare le Forze armate all'estero e poi l'esplicita esclusione che le delibere del Governo attengano ad azioni che riguardano la “guerra”, rinviando per quel caso, espressamente agli artt. 78 e 87 della Costituzione.

Sotto il profilo normativo delle fonti la richiamata normativa si riferisce, dunque, a specifiche situazioni in cui le Forze armate italiane sono inviate all'interno di un contesto di mandato internazionale, di cui agli artt. 10 e 11 Costituzione; non potendo invece disciplinare, con una fonte sub statale, i casi dei conflitti armati, ancorché senza dichiarazione di guerra, il cui unico parametro non può che essere rinvenuto in Costituzione con la disciplina dello stato di guerra.<sup>46</sup>

Da quanto fin qui detto, una prima conclusione a cui si può addivenire è quella per cui in forza della legislazione vigente, oltre che l'interpretazione costituzionale dell'organo, sia da escludere che questo possa esprimersi su decisioni di natura politico militare e che queste possano avere conseguenze giuridiche sull'amministrazione militare. La considerazione deriva da una lettura coordinata della normativa sul Csd, dei regolamenti sul suo funzionamento, della procedura prevista dall'ulteriore

---

<sup>46</sup> Sul punto, G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, pp. 2 ss.

normativa per l'utilizzo delle Forze armate nei contesti internazionali e dalla previsione costituzionale sullo stato di guerra.

### **3. Il principio pacifista a fondamento di ogni decisione, in tempo di pace e di guerra, sull'utilizzo delle Forze armate e del supporto logistico militare**

Alla luce della normativa fin qui ricostruita in tema di Consiglio supremo di difesa viene in rilievo il principio pacifista. È difatti la stessa disciplina da ultimo richiamata sull'utilizzo delle Forze armate a escludere esplicitamente, tant'è che lo inserisce come preambolo nell'art. 1, la possibilità di applicare le disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, nei casi di guerra.

Tuttavia, in entrambe le situazioni, cioè dell'utilizzo delle Forze armate in un contesto internazionale previa deliberazione degli organismi internazionali o in caso di utilizzo di queste per la difesa della nazionale, gli organi costituzionali non possono mai esimersi dalla necessità di verificare che lo spirito di queste decisioni sia sempre improntato al costante perseguimento del principio pacifista sancito dall'art. 11 Costituzione<sup>47</sup>.

Questo è avvenuto con riferimento alle scelte conseguenti a un conflitto armato nel cuore dell'Europa, ma anche in merito all'utilizzo delle forze armate, a diverso titolo, nei teatri internazionali oggetto di tensioni sociopolitiche in cui si è optato per l'invio, anche solo a scopo di deterrenza, di contingenti militari.

La questione giuridico costituzionale che viene in rilievo attiene alla constatazione per cui la Costituzione, pur sancendo il ripudio della guerra, non rinuncia a dare una qualificazione in tema di conflitti armati «per un verso, allo scopo di delimitare i poteri degli organi preposti alla conduzione delle relazioni internazionali, per altro verso, allo scopo di disciplinare le situazioni soggettive e le connesse garanzie di quanti sono coinvolti dall'esercizio di quei poteri e dalle sue conseguenze».<sup>48</sup>

In altri termini le decisioni (politiche, legislative e amministrative) degli organi costituzionali rispetto all'utilizzo delle Forze armate, anche quando questo è indiretto rispetto a una guerra o a un conflitto tra Stati, senza dichiarazione di guerra, devono essere valutate sotto l'egida dell'art. 11 Costituzione.<sup>49</sup> Questo è, ad esempio, il caso recente dell'invio di armi all'Ucraina e alle azioni di contrasto alle operazioni militari

---

<sup>47</sup> Sul tema, si veda L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo*, n. 1, 2013, pp. 2 ss.; L. CARLASSARE, *L'art. 11 sulla pace e sulla guerra: quali garanzie*, in *Annali Università Ferrara, Nuova Serie*, vol. II, 1988, p. 20 ss.; B. PEZZINI, *ripudio della guerra e sulla responsabilità di costruire la pace*, in *Queste istituzioni*, n. 1, 2022, pp. 3 ss.; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 2010. Sul tema si vedano, inoltre, i diversi saggi raccolti nel volume G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

<sup>48</sup> Così F. SORRENTINO, *Riflessioni su guerra e pace tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 153 ss.

<sup>49</sup> Per una riflessione costituzionale della nozione di guerra in un mutato contesto internazionale M. CAVINO, M. MALVICINI, *Le guerre dell'Italia repubblicana*, op. cit.

della Federazione Russa o all'invio di navi ed al supporto logistico per le attuali tensioni internazionali nel Medio Oriente.

Il Principio per cui «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli» nonché «come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», rimane una premessa irrinunciabile. Il centro della questione giuridico costituzionale è oggi da collocare nella necessità di interpretazione tra il principio pacifista e il mezzo, cioè l'utilizzo della forza armata per perseguire lo scopo nel Secolo dei conflitti senza dichiarazioni di guerra. L'Assemblea costituente aveva come punto di riferimento i primi quarant'anni del '900 le due guerre mondiali. Tuttavia, la Costituzione ci fornisce una lettura «della sovranità (esterna) della Repubblica italiana come sovranità disarmata; perché la Costituzione non si limita semplicemente a rinunciare all'esercizio dello *ius ad bellum*, in quanto la rinuncia ancora riconoscerebbe la guerra come diritto essenziale dello Stato, ma, attraverso il ripudio, colloca radicalmente e definitivamente la guerra fuori dai confini che definiscono l'ordinamento giuridico, espungendo la violenza armata (l'esercizio della forza militare) dallo strumentario delle relazioni internazionali».<sup>50</sup> È la stessa politica estera dell'Italia che non può che non essere tesa alla ricerca della pace nel senso che la risoluzione della controversia non può mai essere fondata sull'ipotesi, anche solo minacciata, di una vittoria militare, attraverso l'impiego dell'esercizio della forza.

L'adesione dell'Italia agli organismi internazionali e dunque la scelta di non essere neutrali nel panorama internazionale non rappresenta una contrapposizione alla prima parte dell'art. 11 Costituzione, bensì un suo completamento, in cui l'Italia si impegna, anche in quelle sedi, a essere portatrice di un'idea di sovranità non tesa all'utilizzo della forza militare, anche solo come minaccia sottesa nell'equilibrio tra le parti.<sup>51</sup> La scelta, convinta, assunta dai costituenti è stata effettuata senza un'ingerenza da parte delle potenze vincitrici la Seconda guerra mondiale, diversamente da quanto accaduto per il Giappone e la Germania che furono condizionate in questo dai trattati di pace.<sup>52</sup>

Ne consegue che la premessa di ogni riflessione di natura giuridica su avvenimenti come quello che ha interessato l'Ucraina, illegittimamente invasa da parte delle forze armate della Federazione Russa, non può che essere rappresentata dall'art. 11 Cost.<sup>53</sup> La questione si pone, come già in passato, a partire dalla constatazione che il legislatore ha introdotto una previsione che “estende” le funzioni delle Forze armate

---

<sup>50</sup> B. PEZZINI, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 1 ss.

<sup>51</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 1 ss.

<sup>52</sup> Un interessante comparazione è stata effettuata da M. G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, in *Lo Stato*, fasc. 16, 2021, pp. 417 ss.

<sup>53</sup> Sul tema del parametro costituzionale della pace nell'interpretazione dei fatti e delle possibili scelte si veda G. AZZARITI, *La Costituzione rimossa*, in *Costituzionalismo*, n. 4, 2022, pp. 313 ss. Non è possibile, in questa sede, riportare il dibattito sul tema del diritto di difesa del popolo ucraino. Tuttavia, vista la rilevanza della nozione di “resistenza”, secondo una chiave di lettura costituzionalistica, si rinvia a F. PIZZOLATO, *Resistenza conflitto partecipazione. Vitalità democratica e forme istituzionali*, Vita e Pensiero, Milano, 2024.

oltre che alla difesa del territorio nazionale alle missioni internazionali per il sostegno della pace.<sup>54</sup> Il tema si pone, pertanto, rispetto all'impiego delle Forze armate con riferimento a quanto previsto dalla Costituzione, all'interno o fuori dai confini nazionali. La lettura che deriva dal dato normativo è che il legislatore ha voluto, negli ultimi trent'anni, disciplinare l'impiego delle Forze armate attraverso il più diretto collegamento tra l'utilizzo della forza militare all'estero e il perseguimento della pace, questione, tuttavia, tutt'altro che pacifica in dottrina rispetto alla lettura costituzionale.<sup>55</sup>

#### **4. Il ruolo del Consiglio supremo di difesa rispetto agli organi costituzionali nelle scelte da assumere a seguito di conflitti fuori dal territorio dello Stato e dell'impiego delle Forze armate**

La ricostruzione ragionata dell'evoluzione normativa in tema di Consiglio supremo di difesa deve essere completata in funzione della prassi e delle modalità con cui sono state assunte le decisioni durante le diverse crisi internazionali. Questo tipo di analisi deve considerare quanto accaduto in passato per poi rivolgere la propria attenzione alle vicende più recenti, come il conflitto Russo-Ucraino o il ruolo dell'Italia nelle crisi mediorientali più recenti.

Le vicissitudini che attengono al caso Ucraina possono oggi essere lette alla luce di due anni di conflitto e dell'evoluzione di quanto è avvenuto. La rilevanza costituzionale in ordine alle decisioni adottate dopo l'invasione armata dell'Ucraina, così come delle altre scelte prese in ordine all'impegno dell'Italia rispetto alle tensioni internazionali, assumono una rilevanza costituzionale non solo con riferimento all'art. 11 Costituzione, ma anche - e forse soprattutto - rispetto alle modalità con cui sono state deliberate le decisioni da parte degli organi costituzionali. In questo contesto si colloca il ruolo del Consiglio supremo di difesa e le modalità attraverso cui è stato esercitato il potere decisionale, anche solo con riferimento ad alcune dichiarazioni, che collocano l'Italia in una posizione non certo marginale dei conflitti, a vario livello, attualmente in atto. Il riferimento non è solo alle missioni internazionali sotto l'egida degli organismi internazionali, ma anche e piuttosto a quelle relazioni bilaterali tra l'Italia e Paesi interessati dai conflitti. La questione è di assoluta rilevanza in quanto in poco meno di due anni le Forze armate italiane, a diverso titolo e con ruoli differenti, sono state impegnate almeno in tre nuovi conflitti.<sup>56</sup>

La vicenda del supporto all'Ucraina rappresenta un caso di studio rispetto a quanto fin qui detto.

---

<sup>54</sup> Il decreto legislativo 28 novembre 1997, n. 464. Questa disposizione è stata successivamente incorporata nell'articolo 88, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.

<sup>55</sup> P. CARNEVALE, *La Costituzione va alla guerra?*, Napoli, 2013, 25 ss.; M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, in *Costituzionalismo*, n. 1, 2003, pp 3 ss.; L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di "peacekeeping" ed il valore costituzionale della pace alla luce della l. n. 145/2016*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, pp. 4 ss.; G. BATTAGLINI, L. CARLASSARE, a cura di, *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, Cedam, Padova, 1997.

<sup>56</sup> Il Riferimento è all'impegno italiano nel conflitto tra Russia e Ucraina, in Israele nei territori di Gaza, la missione *Prosperity Guardian* finalizzati a tutelare il traffico navale dagli attacchi nel Mar Rosso.

Per quanto i fatti siano noti, sembra doveroso constatare come l'invasione da parte dell'esercito della Federazione Russa del territorio ucraino non può che essere definita come una guerra tra due Paesi,<sup>57</sup> anche in assenza di una formale dichiarazione in tal senso. D'altra parte, il rischio di leggere in modo diverso i fatti sarebbe quello di offrire argomentazioni alla tesi proposta dal Governo russo di "un'operazione speciale" e non invece di una vera e propria invasione armata qualificabile come "guerra".<sup>58</sup>

Dunque, i fatti sono quelli di una guerra tra un Paese aggressore e uno aggredito e in questo quadro internazionale l'Italia ha deciso di sostenere politicamente una delle due parti e di cedere a titolo gratuito armi per il sostegno militare ad uno dei due Paesi in conflitto, congiuntamente a tante e diverse misure sanzionatorie, altrettanto rilevanti, nei confronti del Paese aggressore.<sup>59</sup> In altri termini, la posizione dell'Italia è di evidente schieramento a favore del Governo di un Paese in guerra (l'Ucraina), tanto da determinare le dirette reazioni dell'altro Stato coinvolto (la Russia).<sup>60</sup> Al di là delle valutazioni delle scelte di politica internazionale compiute nel caso di specie dal nostro Paese, in questa sede occorre interrogarsi sul *metodo* attraverso cui si è pervenuti alla decisione sull'*an* e sul *quomodo* del sostegno (anche) militare all'Ucraina. Sul punto, sembra significativo che tra i 140 Paesi che hanno votato a favore della Risoluzione ONU,<sup>61</sup> avente ad oggetto «Conseguenze umanitarie dell'aggressione contro l'Ucraina», solo un numero esiguo di Stati abbia poi, in concreto, fornito supporto militare all'Ucraina. Ciò dimostra in primo luogo che la decisione dell'Italia di fornire supporto militare non rientra in un obbligo internazionale derivante da un trattato e non rappresenta, come è evidente, neanche la risposta a un'aggressione diretta o indiretta del territorio italiano. Più semplicemente, sostenere con armamenti uno dei Paesi in conflitto non è una

---

<sup>57</sup> Per una lettura, anche in chiave comparatistica, della definizione di "guerra" si veda A. VEDASCHI, *Guerra e costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 1 ss.

<sup>58</sup> A favore della tesi per cui l'invasione di un territorio straniero sia da qualificare in quanto guerra si veda l'art. 2, paragrafo. 4, della Carta delle Nazioni Unite «I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite». Sul punto si veda M. IOVINE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 1 ss. «I costituenti - e non solo quelli italiani - non hanno ritenuto opportuno o necessario inserire una definizione di guerra. Tuttavia, è noto che negli ultimi decenni si è assistito ad una multiforme mole di definizioni, alcune delle quali riferite all'uso delle forze armate impiegate in operazioni internazionali di pace (peace-keeping, peace-building, peace-making, peace enforcement); altre, viceversa, semanticamente ritagliate sulla "guerra" intesa come entità astratta (war on terror) e non, invece, come contrasto armato tra due o più Stati. Ciò spiega, del resto, il proliferare di una letteratura, per lo più non riconducibile agli studi di diritto costituzionale, sulle decisioni che attengono alla cessione di armi e all'utilizzo delle forze armate italiane» così A. VEDASCHI, *Guerra e costituzioni: spunti dalla comparazione*, op. cit.

<sup>59</sup> Tra le altre: espulsione di trenta diplomatici russi, la rottura di rapporti economici con il divieto di vendere e comprare prodotti provenienti dalla Federazione Russa, le sanzioni nei confronti di persone che ricoprono incarichi di rilievo nella società Russa. Alcune delle sanzioni sono state adottate invece da tutta l'Unione europea mediante, tra gli altri, il Regolamento UE 2022/427 del 15 marzo.

<sup>60</sup> Si vedano i diversi documenti ufficiali dell'Ambasciata della Federazione Russa in Italia e San Marino in [www.roma.mid.ru/it](http://www.roma.mid.ru/it).

<sup>61</sup> Si veda la risoluzione ONU A/ES-11/L.2.

decisione obbligata, ma una scelta di carattere eminentemente politico fondata, da un lato, su ragioni, condivisibili nello scopo, di difesa di un popolo aggredito e di un territorio invaso, dall'altro, sulla necessità di sostenere una comune politica europea. Ed è bene sottolineare che ogni decisione politica implica l'assunzione di precise responsabilità interne e internazionali.

Fatte tali premesse, al fine di comprendere come l'esempio del conflitto Ucraino giovi nella riflessione sul ruolo del Csd è necessario ricostruire brevemente il quadro degli atti adottati dagli organi costituzionali italiani, in vario modo coinvolti dalla vicenda bellica in esame, onde poterne valutare la rispondenza al tessuto costituzionale.

Il 24 febbraio 2022, in concomitanza dell'invasione della Federazione russa del territorio ucraino, il capo dello Stato ha convocato il Consiglio Supremo di Difesa.<sup>62</sup> L'esito dei lavori del Consiglio supremo di difesa - che, per ovvie ragioni di sicurezza nazionale, vengono secretati - è stato affidato ad un comunicato stampa, nel quale si legge 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». Inoltre, insieme alla condanna politica e diplomatica, il Consiglio ha nella medesima sede espresso un indirizzo chiaro rispetto alle scelte da assumere, precisando che «l'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire convintamente nel quadro del coordinamento in seno all'Unione Europea».<sup>63</sup>

Orbene, alla luce di quanto già scritto sul Consiglio sembra esserci stata una discrasia tra il tenore del comunicato stampa e le attribuzioni dell'organo *de quo*. Invero, se il Consiglio è l'organo preposto a valutare problemi «tecnici e politici attinenti alla difesa e alla sicurezza nazionale», pare che le valutazioni compiute dal Consiglio del 24 febbraio 2022, come rappresentate nel precitato comunicato stampa, attengano, per un verso, alla politica estera e, per altro, ad opzioni di intervento attivo nel conflitto più che di mera difesa.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Dal sito internet Presidenza della repubblica «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha presieduto, al Palazzo del Quirinale, la riunione del Consiglio Supremo di Difesa. Alla riunione hanno partecipato: il Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi; il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Luigi Di Maio; il Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese; il Ministro della Difesa, Lorenzo Guerini; il Ministro dell'Economia e delle Finanze, Daniele Franco; il Ministro dello Sviluppo Economico, Giancarlo Giorgetti; il Capo di Stato Maggiore della Difesa, Giuseppe Cavo Dragone. Hanno altresì presenziato il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Roberto Garofoli; il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, Ugo Zampetti; il Consigliere per gli Affari del Consiglio Supremo di Difesa, Francesco Saverio Garofani».

<sup>63</sup> In merito ad una riflessione con riferimento alla vicenda Ucraina ed alla ricostruzione dei fatti e delle decisioni assunte dall'Italia nelle ore immediatamente successive all'attacco sia concesso rinviare ad A. PATANÈ, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e la necessaria centralità del Parlamento nel sostegno alle forze armate di un Paese in guerra*, in *Eurojus*, fasc. 2, 2022, pp. 107 ss.; G. GUIGLIA, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e l'aggressione militare all'Ucraina*, in *Costituzionalismo*, fasc. 2, 2022, pp. 2 ss.

<sup>64</sup> A ciò si aggiunga un altro dato di non poco momento; nella medesima seduta del 24 febbraio 2022, il Consiglio ha provveduto a nominare un nuovo segretario non scegliendolo, come in passato, tra componenti delle Forze armate ma individuandolo nella persona di un esponente politico già membro del Parlamento. Secondo l'art. 3, co. 2, del decreto

Ai nostri fini, giova inoltre ricostruire che il 25 febbraio 2022, nell’informativa alla Camera dei deputati e al Senato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha riferito che nei rapporti bilaterali Italia-Ucraina «si (stavano) predisponendo misure di assistenza, in particolare nel settore dello sminamento e della fornitura di equipaggiamento di protezione». In pari data il Governo italiano ha emanato il decreto legge n. 14 che all’articolo 2 prevede l’autorizzazione, per l’anno 2022, della spesa di 12 milioni di euro per la cessione a titolo gratuito di mezzi materiali ed «equipaggiamenti militari non letali» alle autorità governative dell’Ucraina.<sup>65</sup>

La comunicazione è di particolare interesse perché appare in contraddizione con la previsione legislativa contenuta nel Codice militare già più volte citato (*infra par. 2.3*), ossia la disposizione per cui «Il Ministro della difesa (...) attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all’esame del Consiglio supremo di difesa e approvate dal Parlamento». Tuttavia, la comunicazione del Presidente del Consiglio alle Camere informa di una decisione già assunta in sede di Consiglio supremo di difesa, ma non ancora “approvata” dal Parlamento, a cui appunto stava riferendo in quel momento.<sup>66</sup> Il centro del problema è dunque da collocare in una sovrapposizione tra diverse normative in materia e prassi nel funzionamento degli organi. D’altra parte, anche la legge sull’autorizzazione delle missioni internazionali (*infra par. 2.3*), nel fare riferimento al Consiglio supremo di difesa, ha utilizzato un lessico del tutto ambiguo, perché non è di facile interpretazione la previsione per cui le decisioni sono «sottoposte all’esame» del Consiglio.

---

legislativo 15 marzo 2010, n. 66, il segretario del Consiglio è nominato dal Consiglio stesso e scelto al di fuori dei suoi componenti, partecipa alle sedute.

<sup>65</sup> In disparte ogni considerazione sull’esatto perimetro semantico del carattere “non letale” degli equipaggiamenti militari, va precisato che ogni incertezza sul punto sembra essere stata superata dal successivo decreto legge 28 febbraio 2022 n. 16, nel quale è stato stabilito che «fino al 31 dicembre 2022, previo atto di indirizzo delle Camere, è autorizzata la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell’Ucraina, in deroga alle disposizioni di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185 e agli articoli 310 e 311 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 e alle connesse disposizioni attuative». I Decreti-legge sono stati convertiti, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 2022, n. 28. Sul punto è di interesse la distinzione tra utilizzo delle forze armate e cessione di materiale secondo la legislazione vigente, sul punto si veda D. CABRAS, *I poteri di indirizzo e controllo del parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, pp. 2 ss.

<sup>66</sup> In ordine alle scelte assunte dall’esecutivo prima di una deliberazione del Parlamento in tema di guerra, G. DI COSIMO, *Chi decide la guerra*, in *Osservatorio costituzionale*, ottobre 2014, pp. 2 ss. «Vero è che il Parlamento svolge un’attività di indirizzo, ma di solito si tratta di risoluzioni piuttosto generiche che qualche volta intervengono a distanza di tempo dall’inizio del conflitto. Resta il fatto che il Parlamento non è il decisore principale: tutto quello che fa è approvare le missioni militari “a margine e di straripamento” deliberando gli stanziamenti finanziari necessari». Con riferimento alla specifica disciplina la dottrina già in passato, rispetto alla sola previsione normativa citata aveva già registrato come la prescrizione «delinea un iter decidendi in tema (anche) di utilizzazione delle nostre Forze armate, attraverso una procedimentalizzazione articolata intorno alla imputazione di un potere di codecisione a Governo e Parlamento, congiuntamente ad una potestà di osservazione assegnata al Consiglio supremo di difesa. Solo al perfezionarsi della fase dell’approvazione parlamentare può considerarsi concluso il processo decisionale, aprendosi di conseguenza l’ulteriore momento operativo della attuazione delle misure così adottate ad opera del Ministro della difesa» così P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l’assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo Persico, Kosovo e Afghanistan*, in *Diritto e società*, n. 1, 2003, pp. 103 ss.

La dimostrazione di tale ambiguità è dimostrata anche dal contenuto dei decreti legge sulla cessione di armi e la più ampia normativa prevista dal Codice militare. Nella legislazione a supporto dell'Ucraina, è previsto che l'elenco dei materiali ed equipaggiamenti militari oggetto della cessione sia effettuata con uno o più decreti del Ministro della difesa, anche questi per ragioni di sicurezza nazionale, coperti da segreto.<sup>67</sup> Tuttavia, in queste previsioni in nessuna parte si fa riferimento al Consiglio supremo di difesa, diversamente da quanto è invece previsto dalla normativa sulla partecipazione delle Forze armate italiane alle missioni internazionali all'estero.<sup>68</sup>

Invero, anche quest'ultima normativa citata utilizza un'espressione generica rispetto al Consiglio supremo riferendo che «la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali è deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica», per poi aggiungere che questi «ove se ne ravvisi la necessità» può convocare il Consiglio.

Per comprendere come si può adattare nel corso del tempo il ruolo del Consiglio supremo di difesa rispetto alle crisi internazionali che prevedono l'uso della forza è significativo citare il paragone con la crisi successiva all'invasione da parte del Kuwait nei confronti dell'Iraq, quando il Governo italiano, dopo l'approvazione del Parlamento, dispose l'invio di cacciabombardieri. In quell'occasione, ad esempio, il Consiglio supremo di difesa si riunì solamente a diversi mesi di distanza della decisione, assunta dal Parlamento, in ordine all'invio degli aerei da combattimento.<sup>69</sup>

Un altro esempio, a sostegno della tesi appena segnalata, proviene dal comunicato stampa della riunione del Consiglio supremo di difesa, presieduto da Carlo Azeglio Ciampi, all'indomani della crisi irachena del 2003.<sup>70</sup> Il Comunicato, in quell'occasione, circoscrive in modo inequivocabile il ruolo dell'organo rispetto ai compiti del Governo e del Parlamento. Difatti, nell'unico atto ufficiale che è possibile consultare agevolmente, cioè il Comunicato, si riporta che il Consiglio Supremo di Difesa «ha preso atto delle proposte che il Governo, a conferma della posizione assunta fin dall'inizio della crisi, intende sottoporre al Parlamento per le valutazioni di carattere politico e costituzionale: che competono al Parlamento medesimo». Non soltanto, dal Comunicato emerge come nel dibattito si è discusso delle questioni inerenti alla crisi internazionale, ma senza assumere decisioni e specificando che è compito del Governo portare all'attenzione del Parlamento le proposte. Il comunicato si conclude specificando, in modo inequivocabile, il proprio ruolo e dichiarando che: «nel corso della discussione è stato unanimemente

---

<sup>67</sup> Da tutti gli Atti successivamente adottati dalle Camere l'indirizzo politico che sembra emergere con maggiore evidenza è quello di tracciare la strada di una soluzione, per quanto possibile, diplomatica, anche attraverso delle politiche cosiddette sanzionatorie, più che di supporto armato. Quest'ultimo prevalentemente di iniziativa governativa. Tra gli altri, si veda Atto camera risoluzione in assemblea 6/00207; Atto Camera Risoluzione in Assemblea 6-00210.

<sup>68</sup> L. 21 luglio 2016, n. 145.

<sup>69</sup> G. DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, pp. 1 ss.

<sup>70</sup> Comunicato stampa del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica del 19 marzo 2003.

riconosciuto che, stante il carattere fondamentalmente parlamentare dell'ordinamento disegnato dalla nostra Costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle Forze Armate e delle loro strutture, spetta al Governo e al Parlamento collegati tra loro dal rapporto di fiducia, anche per quanto riguarda i profili costituzionali».

## **5. Considerazioni sulla necessaria centralità del Parlamento e del bilanciamento tra i poteri dello Stato nelle decisioni che attengono all'uso della forza in un'epoca di conflitti senza dichiarazioni di guerra**

A differenza di altre crisi internazionali del passato, nel caso dell'invasione Ucraina o delle più recenti tensioni in Medio oriente, non sono state deliberate decisioni da parte degli organismi internazionali, in primo luogo, dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, di autorizzare o sostenere una missione militare internazionale.<sup>71</sup> Sicché, come già detto, la scelta dell'Italia nella direzione di un impegno militare, attraverso la cessione di armi o l'invio di unità navali non è la conseguenza di un obbligo deliberato da un'organizzazione internazionale o sovranazionale, ma di una valutazione politica finalizzata a tutelare gli interessi nazionali.<sup>72</sup>

Occorre domandarsi, innanzitutto, se cedere armi ad un Paese in guerra senza la previa dichiarazione dello “stato di guerra” possa dirsi opzione conforme alla nostra Costituzione. L'interrogativo, come è ovvio, intercetta l'interpretazione dell'art. 78 Cost., ove il riferimento allo “stato di guerra” richiama, per lo più, schemi di conflitti che appaiono assai diversi da quelli attualmente in corso.<sup>73</sup> Nondimeno, in uno dei casi citati, v'è il supporto militare ad uno Stato *in guerra*; una presa di posizione netta, non neutra e certamente non indifferente per la controparte del conflitto bellico, che potrebbe considerare l'Italia quale

---

<sup>71</sup> Potrebbe essere letta in senso differente l'interpretazione per cui «l'art. 11 necessita di essere letto in armonia con le pertinenti norme della Carta delle NU e, in particolare, con l'Art. 51, ai sensi del quale è fatto salvo “il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite”. Di talché, esisterebbe un parallelismo tra il divieto di uso della forza così come concepito nell'ordinamento internazionale e in quello interno, dovendo l'Art. 11 essere interpretato nel senso di non escludere interventi (anche armati) a sostegno di Stati come l'Ucraina il cui uso della forza non rappresenta una violazione del diritto internazionale essendo, come si è già detto, la reazione ad un attacco qualificabile sicuramente come aggressione» così M. IOVINE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, op. cit.

<sup>72</sup> Per un esempio sul punto, *ex multis*, si veda la deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali, adottata il 26 febbraio 2024 e trasmessa per approvazione alla Camera dei deputati (doc. XXV n. 2, 2024) in attuazione dell'art. 2, co. 2, della l. 21 luglio 2016, n. 145. Nella scheda 13-bis/2024, Dispositivo militare per il contributo nazionale in esito al conflitto Israele-Hamas – Operazione Levante, alla voce «Mandato internazionale, obiettivi e termine di scadenza», si legge «Il supporto della Difesa, finalizzato a tutelare il ruolo e la reputazione nazionale nella regione, nonché a contribuire ad evitare l'estensione del conflitto su scala regionale», a dimostrazione dell'assenza allo stato attuale di una decisione assunta da organismi internazionali in merito alle azioni militari svolte nell'area geografica interessata dal conflitto.

<sup>73</sup> Sul punto un'utile riflessione anche in chiave ricostruttiva rispetto a quanto accaduto negli ultimi anni è fornito da G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella costituzione e nella prassi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, p. 1 ss.

Paese nemico e cobelligerante. In altri termini, ciò che a livello domestico potrebbe non essere percepito né configurato come “guerra” lo diverrebbe quantomeno per una delle parti interessate al conflitto.

Orbene, nell’ottica del diritto costituzionale, tale conclusione non sarebbe affatto priva di risvolti, in quanto la cessione di armi e il supporto militare andrebbero configurati come elementi di un’azione in qualche modo ostile a un altro Paese e la via giuridicamente obbligata andrebbe individuata nella procedura dell’art. 78 Cost., che prevede la deliberazione dello stato di guerra con legge del Parlamento.<sup>74</sup>

Anche laddove non si volesse accedere a tale lettura, bisognerebbe con ogni probabilità indagare *funditus* il senso dell’art. 78 Cost., che al di là del significato che voglia attribuirsi all’espressione “stato di guerra” pone il Parlamento al vertice delle decisioni in materia di attività belliche “esterne”, che possano produrre - in ragione del sostegno militare attraverso la cessione di armi, da un lato, e le pesanti sanzioni economiche disposte nei confronti della Russia, dall’altro - dirompenti conseguenze per la sicurezza nazionale, stante al contempo il potenziale rischio di una risposta armata dello Stato aggressore.

Nella vicenda Russo-Ucraina si è assistito, soprattutto nelle prime ore ad una riduzione del Parlamento a mero luogo di ratifica di decisioni governative<sup>75</sup> o, addirittura, assunte da organi ancora più ristretti, quale il Consiglio supremo di difesa,<sup>76</sup> con chiaro capovolgimento del ruolo attribuito alle Camere dall’art. 78 Cost.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> F. SORRENTINO, *Riflessioni su guerra e pace tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista di diritto costituzionale*, op. cit. «Ne discende allora, per un verso, che il diritto di guerra non potrà ricevere applicazione, per lo meno nell’ordinamento interno, in difetto di deliberazione parlamentare e, per altro verso, che non potrà qualificarsi guerra o per lo meno guerra legittima alla stregua delle predette norme costituzionali un intervento militare, dentro o fuori dei confini nazionali, che non sia stato preceduto da quegli adempimenti. In altre parole, solo ove sia stato (legittimamente) deliberato e dichiarato lo stato di guerra, potrà darsi luogo all’applicazione di norme che la costituzione, in deroga al diritto comune, detta per tale ipotesi. Non va, infatti, dimenticato che l’applicazione del diritto di guerra, conseguente alla relativa deliberazione, permette di considerare leciti atti, compiuti dalle forze armate, che, altrimenti, costituirebbero violazione del diritto penale. Così appare gravemente illegittimo e fonte di responsabilità per il Governo e l’amministrazione militare, l’impegno del nostro Paese in operazioni militari, come determinatosi in numerose occasioni negli ultimi anni, non preceduto da apposita deliberazione parlamentare ex art. 78».

<sup>75</sup> Sul tema del rapporto tra Presidente del Consiglio dei ministri e Presidente della Repubblica con riferimento all’utilizzo della forza G. GUIGLIA, *Consiglio Supremo di Difesa. 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*, fasc.1, 1991, pp. 124 ss.

<sup>76</sup> Sulla successione procedimentale avvenuta tra il 24 e il 25 febbraio 2022 in relazione a quanto previsto dalla Costituzione si veda M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, p. 1 ss.; sul punto anche ricostruendo i fatti della guerra in Libia, con una posizione fortemente sostenuta dal Presidente Napolitano in contrapposizione con il Governo, presumibilmente anche in seno al Consiglio supremo di difesa, si veda G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella costituzione e nella prassi*, op. cit.; R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa e la crisi libica: quando il capo dello Stato si fa partecipe dell’indirizzo politico*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2011 fasc. 3, pp. 664 ss.

<sup>77</sup> Sull’abuso della decretazione d’urgenza si rinvia all’ampia dottrina che da tempo critica l’utilizzo improprio del decreto legge, L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale: distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022; A. CELOTTO, *L’abuso del decreto legge*, Padova, 1997; G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell’attuale dibattito sui decreti legge*, in *Pol. Dir.* n. 3, 1996, pp. 441 ss.; R. ROMBOLI, *La ricetta della Bicamerale contro l’abuso del decreto legge*, in *Il Foro italiano*, 1997 fasc. 10, pp. 2743 ss;

Dopo due anni dall'inizio del conflitto si può affermare che tale marginalizzazione del Parlamento in scelte che intercettano valori apicali dell'ordinamento sia l'ulteriore segnale di un allontanamento dal modello di democrazia rappresentativa formalmente stabilito dalla nostra Costituzione.<sup>78</sup>

Se la Costituzione pone il tema della difesa come pacifista è legittimo che l'organo il cui scopo è l'analisi dei problemi attinenti la difesa dello Stato si possa riunire al fine di valutare le condizioni inerenti la difesa anche nell'immediatezza di un attacco. Un profilo differente attiene invece alle valutazioni in merito ai profili che fuoriescono da questi confini.

In definitiva, la Costituzione ha attribuito al Presidente della Repubblica il ruolo di Capo delle forze armate e di conseguenza il compito di evitare che il potere esecutivo e dunque la maggioranza, possa esercitare un'influenza incondizionata della forza militare. Tuttavia, di contro, la lettura si deve completare nella misura in cui il ruolo del Parlamento e del Governo, di cui gode la fiducia, non possono essere secondari rispetto alle scelte di politica estera, agli impegni in attuazione dei trattati sottoscritti e dei ruoli presso gli organismi internazionali e sovranazionali.

I comunicati stampa e i documenti pubblici inerenti l'attività del Consiglio supremo di difesa mostrano come in alcuni casi si possa avere l'impressione per cui questo rappresenti un luogo in cui si assumono decisioni che invece sono di stretta competenza del Parlamento o del Governo.

Quest'analisi deve essere collocata all'interno di un quadro, qual è quello attuale, in cui l'organo ha operato in un periodo storico caratterizzato da una lunga pace in cui le molteplici missioni internazionali a cui ha partecipato l'Italia sono da collocare all'interno di scelte delle organizzazioni internazionali, che ne hanno definito il perimetro.<sup>79</sup> La situazione attuale sembra, invece, mostrare una situazione del tutto mutata e in continua evoluzione in cui il ricorso all'utilizzo delle forze armate potrebbe essere sempre più soggetto a una maggiore frequenza e in una situazione di relazioni internazionali profondamente diverse da quelle del secondo Novecento. Il più recente utilizzo della forza navale per garantire il transito dei commerci nel Mar Rosso, l'impiego di unità navali nella crisi israeliana, la sorveglianza navale in diverse parti del

---

<sup>78</sup> Per una lettura in chiave comparatistica delle decisioni sull'uso della forza con un coinvolgimento dei Parlamenti in contrasto con l'agire in solitudine dei Governi si veda A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 1 ss.

<sup>79</sup> Con riferimento alle missioni a cui partecipa l'Italia, all'interno del perimetro tracciato dalle organizzazioni internazionali si veda, da ultimo, la deliberazione del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2024. Per economia del testo non possono essere riportate tutte, si consideri che per l'anno 2024 è stata prorogata la presenza del personale militare italiano in 32 missioni internazionali. Tra le più significative: NATO Joint Enterprise nei Balcani; EUFOR ALTHEA in Bosnia-Erzegovina; United Nations Interim Force in Lebanon; NATO Mission in Iraq; Personale militare impiegato negli Emirati Arabi Uniti, in Kuwait, in Bahrain, Qatar e a Tampa per le esigenze connesse con le missioni in Medio Oriente e Asia; Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger; European Union Training Mission Somalia - EUTM Somalia; - EUTM Mozambico; - EUMPM Niger; Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Burkina Faso (scheda 25/2024); "Mediterraneo Sicuro": dispositivo aeronavale nazionale nel Mar Mediterraneo, nel cui ambito è inserita la missione bilaterale in supporto alla Marina libica; Impiego di un dispositivo aeronavale nazionale per attività di presenza, sorveglianza e sicurezza nel Golfo di Guinea.

mondo, la presenza di personale e mezzi nelle altre missioni internazionali e le iniziative di cooperazione allo sviluppo da poco deliberate per il 2024 ne sono una dimostrazione.<sup>80</sup>

Utilizzando la chiave di lettura di un'interpretazione costituzionale sul ruolo del Consiglio supremo di difesa nell'impianto repubblicano, con necessario bilanciamento tra i poteri, non può che giungersi alla conclusione della necessaria introduzione di una normativa che possa disciplinare in modo più compiuto, rispetto alla previsione degli anni '50, il funzionamento del Consiglio supremo di difesa. La dimostrazione di ciò si ha anzitutto partendo dalla constatazione del mutamento profondo dell'impiego delle Forze armate negli ultimi settantacinque anni; non è marginale il dato per cui dal 1950 ad oggi sono morti, a vario titolo, 176 militari italiani all'estero.

La questione si pone in termini di prospettiva futura e del ruolo che si vuole attribuire al Consiglio ma che oggi, come dimostrato, lascia degli ampi margini di interpretazione. In tal senso andrebbe chiarito il ruolo in ordine alle valutazioni più propriamente politiche che potrebbero avere delle dirette conseguenze nei rapporti internazionali dell'Italia. Di qui la conseguente questione strettamente collegata alla trasparenza di riunioni che non dovessero trattare di argomenti prettamente tecnico militari. Posto che l'esito dei lavori del Consiglio è riportato nei verbali delle sedute che tuttavia sono riservate soltanto ai componenti dell'organo<sup>81</sup> e del cui esito si ha notizia solo mediante dei "comunicati" della Presidenza della Repubblica. Il carattere di segretezza può essere giustificato solo dalla circostanza che le riunioni dell'organo abbiano come scopo quello di permettere al Presidente della Repubblica di svolgere il proprio ruolo di garante in quanto Capo delle Forze armate e che in quella sede vengano trattate notizie inerenti la difesa nazionale. Diversamente ogni tipo di valutazione di natura più prettamente politica, all'interno del Consiglio, sarebbe assunta da un organo, la cui composizione è scelta d'intesa dal Presidente della Repubblica e del Consiglio dei ministri, e che non è deputato ad assumere scelte politiche.

Purtroppo, la drammaticità della guerra induce ad una lettura in cui gli stessi meccanismi previsti dalla Costituzione devono essere letti in considerazione delle esigenze di celerità che derivano dalla risposta ad un'azione armata. Tuttavia, non si può sottacere rispetto ai rischi che proprio in una situazione concitata e di forte tensione potrebbe avere una decisione maturata in seno al Consiglio supremo di difesa rispetto alla lettura che a questa può essere data anche da parte degli altri Stati.

---

<sup>80</sup> Per una descrizione dell'impegno dell'Italia nel 2024 si veda la deliberazione del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2024 in merito alle nuove missioni internazionali: "Operazione Levante", consistente nel Dispositivo militare per il contributo nazionale in esito al conflitto Israele-Hamas; L'operazione EUNAVFOR ASPIDES Dispiegamento di un dispositivo "multidominio" in iniziative di presenza, sorveglianza e sicurezza nell'area del Mar Rosso e Oceano Indiano Nord-Occidentale.

<sup>81</sup> Art. 11 del Dpr. 4 agosto 1990, n. 251 il quale prevede che «Il processo verbale, ai fini e per gli effetti della tutela del segreto, è classificato "riservato", salvo diversa classificazione disposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, che può riguardare anche singole parti del documento».

Si è dunque partiti dalla constatazione per cui l'Assemblea costituente ha voluto sancire, in Costituzione, un organo capace di dare effettiva esecuzione alla previsione per cui il Presidente della Repubblica è Capo delle Forze armate, per poi però registrare l'approvazione di una disciplina elastica, capace di adattarsi alle diverse situazioni di fatto. In questo modo però si è oggi giunti alla circostanza per cui il Presidente della Repubblica, in "intesa" con il Presidente del Consiglio dei ministri, deve decidere la composizione che, di volta in volta, deve avere il Consiglio durante le sue riunioni per poi dibattere di questioni che impegnano in modo non certo secondario l'Italia. Il caso del sostegno all'Ucraina nelle prime ore dopo l'attacco da parte della Russia ne è solo un esempio.

A questo punto è chiaro come il tema si ponga con una certa urgenza posto che la situazione di conflittualità è radicalmente mutata negli ultimi settantacinque anni.<sup>82</sup> Un cambiamento che ha la conseguenza, non certo secondaria, rispetto ai temi che riguardano il Diritto costituzionale. L'esistenza e le funzioni del Consiglio sono state definite in Costituzione in modo da rispettare la separazione dei poteri e garantire che le decisioni in materia di difesa siano assunte nel rispetto dei principi costituzionali e sotto il controllo democratico perché sono da ricondurre al Governo e al Ministro della difesa nel suo rapporto con il Parlamento.

Diversamente, bisogna concentrare l'attenzione sulla legge di attuazione e sulla prassi per individuare le questioni di costituzionalità che potrebbero porsi con riferimento all'interpretazione delle competenze del Consiglio rispetto al bilanciamento dei poteri. La prima questione, già segnalata, è quella per cui le eventuali decisioni assunte in sede di Consiglio supremo non possono non tenere conto del ruolo primario del Consiglio dei ministri che le deve assumere insieme alla loro responsabilità. Rimane dunque da comprendere qual è il valore dei "comunicati stampa" del Consiglio supremo di difesa quando anticipano le scelte e le deliberazioni del Consiglio dei ministri, il quale ha piena facoltà di esprimersi in senso contrario a quanto eventualmente deciso in seno al Consiglio supremo di difesa.

La questione è immediatamente collegata al bilanciamento dei poteri e alla circostanza che quest'organo è presieduto dal Presidente della Repubblica con il rischio, per un verso, che il Governo possa utilizzare l'organo per avvalorare le proprie posizioni (di parte) nei confronti della minoranza parlamentare. Di contro, un altro rischio è che il Capo dello Stato e il Governo possano assumere decisioni, in un ambito assai ristretto, prima ancora che si sia espresso il Parlamento. Su quest'ultimo punto, tra l'altro, è chiaro quanto previsto, in senso contrario, nella disciplina richiamata sulle missioni internazionali.

L'altra questione, assai complessa, è la sovrapposizione di decisioni che attengono alla "difesa" e a scelte che invece impegnano l'Italia negli scenari internazionali che non sono immediatamente diretti con la

---

<sup>82</sup> In una chiave di comparazione sull'evoluzione del *Conseil de défense* all'interno del sistema istituzionale francese alla luce dei cambiamenti conosciuti dall'organizzazione della difesa nazionale si veda R. CASELLA, *Gli sviluppi del presidenzialismo francese: il nuovo ruolo del Conseil de défense tra sicurezza nazionale ed emergenza sanitaria*, in *Nomos*, n. 3, 2021, pp. 2 ss.

difesa militare dello Stato, ma che riguardano la “sicurezza” in senso ampio.<sup>83</sup> Non sembra, difatti, immediatamente sovrapponibile la situazione in cui debbano essere assunte decisioni per la difesa dei confini da un eventuale attacco militare piuttosto che l’impiego di militari italiani, all’interno di una missione internazionale, in Paesi lontani. D’altra parte, se il Presidente della Repubblica avesse un ruolo diretto nelle decisioni sull’utilizzo delle Forze armate - e non solo di controllo - in impegni internazionali fuori dal territorio italiano ci sarebbe una diretta conseguenza su scelte che attengono strettamente alla politica del Governo con un’influenza, anche, sulla spesa e dunque sul bilancio dello Stato.

Tutto quanto fin qui detto rientra anche all’interno della questione già richiamata della trasparenza sul processo decisionale. Se l’interpretazione fosse quella per cui il Consiglio supremo è un luogo di mera informazione nei confronti del Presidente della Repubblica o di controllo da parte di questo rispetto alle scelte dell’esecutivo nell’utilizzo delle Forze armate si comprenderebbe meglio un più elevato grado di riservatezza delle questioni trattate. D’altra parte, come ricostruito in questo lavoro, i regolamenti sul funzionamento dell’organo non contemplano l’ipotesi delle “direttive” e dunque di eventuali atti di indirizzo da parte dell’organo. Cosa diversa è invece la circostanza, di cui si è riferito, in merito all’utilizzo dell’organo per veicolare informazioni in ordine a decisioni di natura politico militare prima ancora che si pronunci il Parlamento ma anche il Consiglio dei ministri.

Il rischio è quello che il controllo democratico sulle scelte che emergono in sede di Consiglio supremo sia, per un verso, attenuato per il fatto che è coperto dalla riservatezza dei lavori. Per altro conto il rischio è la confusione, agli occhi dell’opinione pubblica, del ruolo del Presidente della Repubblica in quella sede. L’esempio più diretto è certamente quello che è accaduto negli ultimi anni; tuttavia, la minaccia rimane costante in una situazione internazionale che, come si è già detto, è caratterizzata da conflitti senza dichiarazioni di guerra e dove, pertanto, è sempre più concreto il pericolo di dover ricorrere a scelte assunte in poco tempo come nel recente passato. Pertanto, il pericolo è che la legge di funzionamento dell’organo non sia tuttora capace di rispondere alle esigenze attuali, ma soprattutto a quelle che potrebbero delinearsi in un immediato futuro. A quanto fin qui considerato si aggiunga il rischio, in una situazione di tensione, di un’eventuale divergenza di posizioni tra i componenti del Consiglio supremo in mancanza di un chiaro quadro normativo.

Durante lo scorso secolo la situazione di un mondo con due grandi blocchi e l’adesione dell’Italia al Patto atlantico ha probabilmente relegato il Consiglio supremo di difesa a un ruolo secondario, posto che le scelte del Paese sono sempre state assunte in conformità alle decisioni internazionali all’interno della più

---

<sup>83</sup> In merito alla possibile realizzazione del rischio di una situazione di sovrapposizione tra le competenze relative alla difesa e quelle attinenti alla “sicurezza” con riferimento ad una riflessione sul ruolo del Presidente della Repubblica in quanto soggetto “garante” si veda G. DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, pp. 1 ss.

ampia cornice delle organizzazioni internazionali e delle loro risoluzioni. Nell'attuale situazione in cui l'Italia ha assunto delle scelte in merito all'utilizzo delle Forze armate o del supporto ad eserciti di Paesi terzi l'importanza di quest'organo, in una più ampia architettura costituzionale in materia di difesa del Paese e più in generale di politica militare, può assumere un diverso ruolo ed i fatti recenti ne sono una dimostrazione.

## **6. Ripensare la normativa sul Consiglio supremo di difesa nell'attuale contesto internazionale.**

### **Prospettive per un superamento della legge del 1950**

In conclusione, il percorso normativo e interpretativo che si è snodato dagli anni '50 ad oggi presenta una serie di sfide e problematiche che non possono essere trascurate. I profili di costituzionalità sottesi alla legge del 1950 sono rimasti irrisolti. La citata relazione della Commissione Paladin aveva tracciato delle possibili soluzioni anche solo per effettuare una lettura costituzionalmente orientata. Tuttavia, non si ritiene che i regolamenti introdotti negli anni '90 siano andati nella direzione di risolvere le questioni controverse sull'interpretazione del ruolo del Consiglio supremo di difesa nell'ordinamento. L'approvazione della legge del 2016, in materia di partecipazione alle missioni internazionali, ha introdotto nuovi elementi di criticità in un contesto già di per sé complesso. Inoltre, non è superfluo aggiungere che l'evoluzione del contesto globale, caratterizzato da conflitti continui e spesso non formalmente dichiarati, solleva ulteriori interrogativi sulla capacità delle normative attuali di rispondere efficacemente alle esigenze contemporanee.

In questo contesto appare, dunque, da ripensare l'impianto della legge del 1950. È vero che questa è stata modificata e che oggi la disciplina del Consiglio è quella del Codice militare del 2010, tuttavia la disciplina è la medesima senza che siano state apportate particolari modifiche. Inoltre, proprio la scelta di far rientrare all'interno del Codice militare la normativa del Consiglio, senza però apportare particolari novità non è da considerare come una scelta condivisibile rispetto alla premessa della stessa legge. Secondo la disciplina del Consiglio questo «esamina i problemi generali "politici" e tecnici attinenti alla difesa nazionale e determina i criteri e fissa le direttive». Come argomentato anche i regolamenti adottati per il funzionamento dell'organo non rispecchiano l'impianto generale della normativa, in particolare con la citata assenza di una regolamentazione in merito alle ipotizzate "direttive" che l'organo dovrebbe poter assumere.

La disciplina generale in ordine al Consiglio supremo di difesa, anche alla prova delle più recenti crisi internazionali, sembra aver dimostrato dei punti di criticità rispetto allo spirito che la Costituzione ha voluto dare a quest'organo. Andrebbe piuttosto recuperata quella centralità del Parlamento da tempo

perduta, che ha grande impatto sulla forma di governo, generando “torsioni” sul sistema delle fonti.<sup>84</sup> Se si recuperasse un dialogo parlamentare tra maggioranza e opposizione tale da riprendere il dibattito in ordine alla sua organizzazione e competenze, ipotesi mai stata percorsa dopo la legislazione del 1950, certamente ne gioverebbe la salute della democrazia.

Le questioni che andrebbero affrontate sono relative alla sua composizione, convocazione e modalità di assunzione delle (eventuali) decisioni. Quest’ultimo profilo, quello cioè dell’assunzione delle decisioni, è strettamente connesso con il tema del ruolo e delle competenze che si vogliono attribuire al Consiglio in funzione di quanto previsto dalla Costituzione. La prassi ha, infatti, messo in luce come il Consiglio supremo di difesa rappresenti un organo sottotraccia di cui non si parla molto in sede pubblica; tuttavia, riappare in momenti concitati e drammatici, cioè le crisi internazionali che necessitano dell’uso della forza e dell’impiego delle Forze armate italiane. Il rischio maggiore sembra però essere quello che la prassi possa prevalere eccessivamente e che l’organo possa nel corso del tempo assumere ruoli inediti in relazione alle situazioni del tutto insolite rispetto ai primi settantacinque anni di vita repubblicana. Il raffronto tra i comunicati del Consiglio supremo di difesa in occasione della recente guerra in Ucraina e dell’invasione dell’Iraq nel 2003 ne sono un esempio (*infra* § 5).

Il punto di partenza, da cui bisogna prendere le mosse nel guardare a un’auspicabile nuova legge, condivisa da opposizione e maggioranza, è la conclusione a cui era addivenuta la commissione di studio presieduta da Livio Paladin. È da escludersi che il Presidente della Repubblica possa avere competenza o interferire nella definizione delle strategie riguardanti la difesa anche perché, lo si ribadisce, solo al Governo, cioè all’esecutivo, spetta questo compito in quanto collegato con il rapporto di fiducia con il Parlamento.<sup>85</sup> Da qui la conseguenza per cui il Consiglio supremo di difesa non deve esprimersi, addirittura prima delle deliberazioni del Consiglio dei ministri e del Parlamento, su scelte di politica o sul supporto militare o sull’impiego delle Forze armate.

Una nuova legge, con la più ampia condivisione parlamentare possibile, nel ridisegnare il funzionamento del Consiglio supremo di difesa in conformità con i principi costituzionali, potrebbe garantire al meglio la distinzione tra il ruolo del Presidente della Repubblica come capo delle Forze armate con i limiti già illustrati e con la finalità di «esercitare la peculiare funzione presidenziale di garanzia dei valori costituzionali dal ripudio della guerra fino alla necessaria apoliticità delle Forze Armate».<sup>86</sup>

Una rinnovata disciplina legislativa, che tenga conto dell’attuale quadro internazionale e dell’odierno utilizzo delle Forze armate per la difesa e la tutela della sicurezza, potrà definire in modo chiaro i processi

---

<sup>84</sup> A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, Il Mulino, 2023.

<sup>85</sup> L. CARLASSARE, *Ordinamento democratico e impiego delle Forze armate oltre i confini*, in S. RIONDATO, *Diritto e forze armate. Nuovi impegni*, Padova, Cedam 2001, pp. 34-44.

<sup>86</sup> La relazione della commissione Paladin, in *Quaderni costituzionali*, op. cit.



e le modalità decisionali al fine di evitare possibili sovrapposizioni con le decisioni, di cui il Governo si assume la responsabilità dinanzi al Parlamento, e di fugare ogni possibile dubbio su decisioni di natura politica da parte del Presidente della Repubblica,<sup>87</sup> che presiede l'organo al solo fine di evitare un utilizzo di parte o in contrasto con i principi costituzionali delle Forze armate. Una modifica dell'attuale legislazione che disciplina il funzionamento del Consiglio supremo e delle sue modalità di comunicazione all'opinione pubblica e agli apparati militari, cosa non secondaria nell'epoca contemporanea, deve tenere conto della necessità che non si debba avere la percezione che la scelta assunta trovi nel Presidente della Repubblica la legittimazione politica per evidenti motivi inerenti la forma di Governo.

---

<sup>87</sup> Diversamente da uno «Uno scivolamento verso una forma di governo in cui il Capo dello Stato svolge funzioni di indirizzo politico può toccarsi con mano in relazione alla presidenza, tutt'altro che notarile, del Consiglio supremo di difesa e nei rapporti con l'Unione europea, tanto da far discorrere di “funzione estera” del Presidente» così M. D'AMICO, *Riforme istituzionali: quali problematiche e quali prospettive*, in *Federalismi*, 7 giugno 2023, pp. 2 ss.