



## **Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e la necessaria centralità del Parlamento nel sostegno alle forze armate di un Paese in guerra**

DI ANDREA PATANÈ\*

Sommario: 1. Una premessa sull'art. 11 Costituzione rispetto alle scelte assunte in relazione all'invasione dell'Ucraina. – 2. Lo stato di guerra e gli organi costituzionalmente interessati nelle scelte da assumere a seguito dell'invasione della Federazione Russa nei confronti dell'Ucraina. – 3. Considerazioni conclusive sulla necessaria centralità del Parlamento come origine di scelte che attengono allo “stato di guerra”.

1. – La drammaticità della guerra ha indotto a rileggere l'art. 11 della Costituzione per cercare nella Carta un'indicazione su come affrontare le scelte conseguenti ad un conflitto armato nel cuore dell'Europa. Questa mia breve comunicazione<sup>1</sup> vuole però soffermarsi più sulle decisioni adottate in seno agli organi costituzionali nelle prime settimane dell'invasione, partendo dalla considerazione, rinvenibile in dottrina, che *«pur ammettendo che la guerra e la pace trovano nell'ordinamento internazionale la loro naturale disciplina, le norme costituzionali interne non rinunciano a darne una loro qualificazione, 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>2</sup>

In altri termini, nella prospettiva qui accolta, le decisioni (politiche, legislative e amministrative) degli organi costituzionali rispetto all'invio di armi all'Ucraina o alle azioni di

---

\* Ricercatore in Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Bergamo.

<sup>1</sup> Il testo è il frutto della rielaborazione della relazione tenutasi il 12 aprile 2022 al Convegno “*Il conflitto Russo Ucraino*” organizzato dall'Università degli Studi di Bergamo.

<sup>2</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.

contrasto alle operazioni militari della Federazione Russa devono essere valutate sotto l'egida dell'art. 11 Cost.

Com'è noto, ai sensi di tale ultima disposizione «*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli*» nonché «*come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali*». Dunque, una premessa irrinunciabile è che 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>3</sup> La politica estera dell'Italia non può, dunque, che 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 ad 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>4</sup>

La scelta - per vero, 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>5</sup>

Ne consegue che la premessa logica di ogni riflessione di natura giuridica sui fatti che interessano l'Ucraina illegittimamente e vilmente invasa da parte delle forze armate della Federazione Russa non può che essere rappresentata dall'art. 11 Cost. <sup>6</sup>

**2.** – Le decisioni adottate dall'Italia dopo l'invasione armata dell'Ucraina assumono una rilevanza costituzionale non solo con riferimento all'art. 11 Costituzione, bensì anche rispetto al metodo con cui sono state deliberate le scelte da parte degli organi costituzionali e dunque alle modalità attraverso cui è stato esercitato il potere decisionale rispetto a provvedimenti e dichiarazioni che collocano l'Italia in una posizione non certo marginale nel conflitto in atto.

Si consideri, tra l'altro, che all'interno della comunità internazionale - anche quella occidentale - l'Italia è tra i Paesi che hanno adottato una politica che prevede la cessione di armi con la finalità di sostenere il Governo ucraino per difendere la propria integrità territoriale dall'invasione russa.

Un'altra premessa che sembra doveroso fare è l'affermazione per cui l'invasione da parte dell'esercito della Federazione Russa del territorio ucraino non può che essere definita come

---

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

<sup>4</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in Osservatorio costituzionale, n. 3, 2022, pp. 1 ss.

<sup>5</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*, 2021, fasc. 16, pp. 417 ss.

<sup>6</sup> Con riferimento ad una divergenza di interpretazione del dettato costituzionale rispetto alla possibilità di cedere armi all'Ucraina si veda il dibattito tra il Presidente della Corte costituzionale Giuliano Amato e Gaetano Azzariti, ampiamente ripercorsa dalla stampa generalista, *inter alia*, *Il Riformista* del 9 aprile 2022.

una guerra tra due Paesi,<sup>7</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>8</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 non solo il sostegno politico ad una delle due parti, bensì la cessione a titolo gratuito di armi per il sostegno militare ad uno dei due Paesi in conflitto. Una decisione assunta insieme alle tante e diverse misure, altrettanto rilevanti, nei confronti del Paese aggressore.<sup>9</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>10</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, mi sembra significativo che tra i 140 Paesi che hanno votato a favore della Risoluzione ONU A/ES-11/L.2, 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, a mio avviso, 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 affatto una decisione costituzionalmente 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.

---

<sup>7</sup> Per una lettura sulla 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>8</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. 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. A. VEDASCHI, *Guerra e costituzioni: spunti dalla comparazione*, op. cit.

<sup>9</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>10</sup> Si vedano i diversi documenti ufficiali dell'Ambasciata della Federazione Russa in Italia e San Marino in <https://roma.mid.ru/it/>.

Ed è bene sottolineare che ogni decisione politica implica l'assunzione di precise responsabilità interne e internazionali.

Fatte tali premesse, giova 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, di cui ai sensi dell'art. 87, co. 9, Cost. è Presidente.<sup>11</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”*.

Come noto, il Consiglio supremo di difesa è stato per la prima volta disciplinato con la legge 28 luglio 1950 n. 624 ed è invece ora regolamentato dal decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66. Ai sensi dell'art. 2 di tale ultimo decreto legislativo, rubricato *«Attribuzioni del Consiglio supremo di difesa»*, *«il Consiglio supremo di difesa (...) esamina i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale e determina i criteri e fissa le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano»*. Il Consiglio supremo di difesa è, pertanto, l'organo in cui il Presidente della Repubblica, in qualità di Capo delle forze armate, viene informato degli orientamenti del Governo sul tema della difesa e della sicurezza; al contempo all'interno del Consiglio può essere svolto un coordinamento tra i vertici dell'amministrazione dello Stato e il raccordo tra la componente politica e l'amministrazione. La presidenza dell'organo è attribuita dalla Costituzione al Presidente della Repubblica affinché questo possa, anche in quella sede, esercitare il suo ruolo di garanzia.<sup>12</sup> Ne consegue che il Consiglio Supremo di difesa non è un organo di decisione, dove si devono assumere scelte in materia militare.<sup>13</sup>

Orbene, alla luce di questa breve precisazione sull'inquadramento giuridico costituzionale del Consiglio, a mio avviso sembra esserci una discrasia tra il tenore del comunicato stampa e le attribuzioni dell'organo *de quo*. Invero, se il Consiglio è l'organo

---

<sup>11</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>12</sup> A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in "Consiglio Supremo di Difesa"*, in Quaderni costituzionali, fasc. 2, 1987 pp. 231 ss.

<sup>13</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.

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 – siccome rappresentate nel precitato comunicato stampa – attengano, per un verso, alla politica estera e, per altro verso, ad opzioni di intervento attivo nel conflitto più che di mera difesa.<sup>14</sup>

Ai nostri fini, giova inoltre ricordare che il 25 febbraio 2022 il Presidente del Consiglio dei ministri nell’informativa alla Camera dei deputati e al Senato 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.

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»*.<sup>15</sup>

Secondo quanto previsto dal decreto legge e poi dalla successiva legge di conversione l’elenco dei materiali ed equipaggiamenti militari oggetto della cessione sarà effettuata con uno o più decreti del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell’economia e delle finanze, anche questi per ragioni di sicurezza nazionale, coperti da segreto.<sup>16</sup>

**3.** – A differenza di altre crisi internazionali del più recente passato dopo l’invasione dell’Ucraina non sono state ancora deliberate decisioni da parte degli organismi internazionali - in primo luogo, Organizzazione delle Nazioni Unite e NATO - di autorizzare o sostenere una missione militare internazionale. Sicché, come già detto, la scelta dell’Italia di cedere armi non è la conseguenza di un obbligo deliberato da un’organizzazione internazionale o sovranazionale.<sup>17</sup> La decisione del Governo, tramite decreto legge e poi convertita dal

---

<sup>14</sup> 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 legislativo 15 marzo 2010, n. 66, il segretario del Consiglio è nominato dal Consiglio stesso e scelto al di fuori dei suoi componenti, e partecipa alle sedute.

<sup>15</sup> I Decreti-legge sono stati convertiti, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 2022, n. 28.

<sup>16</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>17</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

Parlamento in legge, di cedere equipaggiamenti militari all'Ucraina è, dunque, di natura politico-bilaterale.

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>18</sup> Nondimeno, nel caso in esame, 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 Paese nemico e cobelligerante. In altri termini, ciò che a livello domestico potrebbe non essere percepito né configurato come “guerra” lo diverrebbe quantomeno per la Federazione Russa.

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 ad 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>19</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.<sup>20</sup>

Nella vicenda russo-ucraina si è assistito (e si assiste), invece, ad una riduzione del Parlamento a mero luogo di ratifica di decisioni governative<sup>21</sup> o, addirittura, assunte da organi

---

*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>18</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.

<sup>19</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>20</sup> Si considerino le dichiarazioni ufficiali su un possibile allargamento del conflitto a seguito dell'invio di armi da parte di Paesi occidentali, si veda il sito internet [www.government.ru](http://www.government.ru), in particolare dichiarazioni del Ministro degli Esteri della Federazione russa.

<sup>21</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.;

ancora più ristretti, quale il Consiglio supremo di difesa,<sup>22</sup> con chiaro capovolgimento del ruolo attribuito alle Camere dall'art. 78 Cost.<sup>23</sup>

E non v'è dubbio 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>24</sup>

---

<sup>22</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. 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>23</sup> Sull'abuso della decretazione d'urgenza si rinvia all'ampia dottrina che da tempo critica l'utilizzo improprio del decreto legge, 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;

<sup>24</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, p. 1 ss.