

LE TENDENZE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA ALLA LUCE  
DI PANDEMIA, CRISI ECONOMICA, GUERRA E CAMBIAMENTO  
CLIMATICO\*

**IDA ANGELA NICOTRA\*\***

**Sommario**

1. Il Covid e la prova di resistenza del sistema di produzione normativa. – 2. Crisi economica, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e ricette normative. – 3. Il cambiamento climatico e la revisione che introduce l'ambiente e le generazioni future in Costituzione. – 4. La guerra una parola delle fonti del diritto internazionale che la Costituzione prevede.

**Abstract**

*The essay deals with trends in regulatory production in the light of pandemic, economic, war and climate emergencies. It is difficult to establish whether the time of these emergencies has produced the definitive affirmation of an ad hoc regulatory system, typified at the level of the legal system, and characterized by an intensity of government intervention destined to assume an increasingly preponderant and proportionate role, from time to time, of the event to be faced.*

*However, the impression is that the legal systems will also be called upon soon to come to terms with such extraordinary events that they are capable of directing a transition towards a different order of sources.*

**Suggerimento di citazione**

I. A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione di discussione tenuta al Convegno annuale dall'Associazione «Gruppo di Pisa» dal titolo *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza* svoltosi a Firenze il 17 e 18 giugno 2022.

\*\* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università di Catania.

Contatto: [inicotra@lex.unict.it](mailto:inicotra@lex.unict.it)

### 1. Il Covid e la prova di resistenza del sistema di produzione normativa

Ora che l'emergenza pandemica pare essersi lasciata alle spalle la fase più acuta si può affermare che gli strumenti normativi fondati sul binomio decreto-legge/decreti del Presidente del Consiglio, utilizzati per la sua gestione, hanno costituito risposte apprezzabili e nell'insieme rispettose del sistema delle fonti del diritto. Anche la marginalità del Parlamento, più netta nelle prime fasi della crisi, ha lasciato spazio, in un secondo momento, ad un più ampio intervento della legge che ha compiuto verifiche stringenti sulle misure di contenimento e di contrasto alle conseguenze dell'infezione da Covid – 19, nelle fasi di conversione dei provvedimenti governativi<sup>1</sup>.

Eppure, il robusto incremento del ricorso alla decretazione d'urgenza che si è verificato nel corso dell'emergenza Covid ha prodotto ulteriori prassi distorsive rispetto a quelle già verificatosi nei decenni precedenti<sup>2</sup>. La situazione di grave emergenza pandemica ha rimarcato talune propensioni della decretazione d'urgenza che deviano dalla strada tracciata dalla Costituzione nell'art. 77; in particolare, la confluenza nella legge di conversione di altri decreti-legge e l'intreccio di fonti normative<sup>3</sup>. Inoltre, il tratto caratteristico dell'omogeneità del decreto-legge ha subito un disallineamento rispetto ai limiti derivanti dal dettato costituzionale che impone un oggetto il più possibile definito e circoscritto per materia. Il Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati ha ribadito l'esigenza di limitare *ab origine* oggetto e finalità del decreto-legge. In particolare, i pareri del Comitato stigmatizzano la difficoltà di una *ratio* unitaria di intervento del provvedimento ed invitano il Governo ad evitare “*la commissione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo di oggetti e finalità eterogenei*”<sup>4</sup>.

Tali punti di criticità sono stati evidenziati dal Capo dello Stato in sede di promulgazioni di leggi dei decreti-legge. Nelle lettere inviate a Parlamento e Governo l'11 settembre del 2020 e il 23 luglio del 2021, il Presidente della Repubblica fa osservare come talune disposizioni contenute nel testo della legge, che si appresta a promulgare, non attengano a materia originariamente disciplinata dal provvedimento. D'altra parte, il discorso del Capo dello Stato

<sup>1</sup> Sul punto rinvio alle considerazioni svolte nello scritto monografico *Pandemia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 74 ss.

<sup>2</sup> M. FRANCAVIGLIA, *Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza. Un tentativo di analisi sinottica a margine di Corte Cost., sent. n. 8 del 2022*, in *Consulta Online*, fasc. II del 2022, 872 ss.

<sup>3</sup> Cfr. *Lettera inviata dal Presidente Mattarella ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge*, reperibile nel Sito del Quirinale, 23 luglio 2021.

<sup>4</sup> Cfr. *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, 15 febbraio 2022, in *Camera dei Deputati.it*, 16 ss. e lo scritto di L. DI MAJO, *Il comitato per la legislazione e la pandemia*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 121 ss.

si sofferma su ulteriori criticità procedurali; infatti, quelle stesse disposizioni sono state introdotte in sede parlamentare attraverso un unico emendamento di carattere sostitutivo, su cui il Governo ha posto la fiducia.

In occasione della promulgazione della legge di conversione del d. l. 73 del 2021 il messaggio del Quirinale si rivolge al Parlamento invitandolo a svolgere un'attività emendativa che sia “*in piena coerenza con i limiti di contenuto derivanti dal dettato costituzionale*”, sollecitando in modo esplicito Governo e Camere ad assicurare che, nel corso dell'esame parlamentare, vengano rispettati i limiti di contenuto dei provvedimenti d'urgenza. Il Presidente fa notare come gli aspetti problematici delle modalità di esercizio della decretazione d'urgenza abbiano “*assunto dimensioni e prodotto effetti difficilmente sostenibili*”. Per il futuro, qualora si dovessero riproporre le stesse “sgrammaticature” costituzionali, il Capo dello Stato potrebbe far uso della facoltà prevista dall'art.74 della Costituzione.

È appena il caso di osservare che il rinvio di una legge di conversione deve essere valutato alla stregua di ultimo rimedio, stante l'effetto decadenziale legato allo scorrere dei sessanta giorni che finirebbe per produrre. Infatti, il decreto-legge decaduto non potrà più essere convertito in legge. Ad ogni modo, nell'ipotesi del rinvio presidenziale di un disegno di legge di conversione il tema dell'esercizio del potere di reiterazione si porrebbe in termini del tutto peculiari. La prassi della reiterazione dei decreti-legge sarebbe illegittima limitatamente al caso di mancata conversione in sede parlamentare, residuando una finestra nell'ipotesi di decadenza scaturita dal rinvio quirinaziale.

La lettera chiarisce che malgrado la presenza di tali “inesattezze” nella procedura il Presidente della Repubblica non si sottrarrà alla promulgazione per non pregiudicare, in piena emergenza economica, le erogazioni di sostegni essenziali per milioni di famiglie ed imprese<sup>5</sup>.

Anche lo strumentario normativo emergenziale ha subito – durante la crisi sanitaria - una notevole dilatazione a livello regionale e sub regionale<sup>6</sup>. In particolare, attraverso il potere di ordinanza, esecutivi regionali e sindaci hanno dettato una serie di discipline territoriali con l'intento di ricalcare quella

<sup>5</sup> Al riguardo, M. FERRARA, *La posizione e il ruolo del Capo dello Stato nell'emergenza pandemica*, in *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, cit., 31, in cui l'A. fa notare come la vicenda dell'utilizzo solo minacciato del rinvio in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto – legge c.d. Sostegni bis conferma lo stile con cui il Presidente Mattarella interpreta il suo ruolo di garanzia. La scelta del Capo dello Stato di affidare contenuti discordanti a uno strumento informale come una lettera conferma la predilezione per modalità di dialogo con gli altri poteri dello Stato, in primis con il Parlamento e il Governo attraverso manifestazioni di *moral suasion*.

<sup>6</sup> S. LIETO, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da Covid-19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2022, in particolare 12 ss.; F. SAVASTANO, *I Sindaci attraverso la pandemia: profili giuridici*, in *Le prassi in pandemia*, cit. 224.

statale ovvero di derogare ad essa. A livello di istituzioni locali si è verificato un fenomeno molto più marcato rispetto a quanto avvenuto nella dimensione statale. Infatti, i Consigli regionali sono rimasti sostanzialmente estranei alla gestione dell'emergenza affidata quasi interamente all'organo esecutivo<sup>7</sup>.

Il modello di governo neoparlamentare, infatti – come ricorda Sara Lieto - prevedendo l'elezione diretta e a suffragio universale dei Presidenti di Regione accentua la funzione rappresentativa degli organi governativi regionali.

Tra le poche eccezioni - da annoverare nell'alveo dell'attivismo legislativo regionale - merita un cenno la legge della Valle d'Aosta intitolata "*Misure di contenimento della diffusione del virus Sars-Cov-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma in relazione allo stato di emergenza*". La legge del 9 dicembre 2020, n. 11 che si sofferma, prevalentemente, sulle conseguenze economiche dell'emergenza e sul modo di riattivare le attività produttive, è stata oggetto delle censure della Corte costituzionale. Con la sentenza n. 37 del 2021 parte delle disposizioni contenute nella legge regionale 9 dicembre 2020, n.11 sono state ritenute non conformi a Costituzione, per contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale<sup>8</sup>.

Le esigenze di unitarietà della produzione normativa finiscono con il prevalere sulle istanze valorizzative dell'autonomia. La decisione n. 37 del 2021 riconduce per intero la gestione dell'emergenza sanitaria nell'alveo della materia "*profilassi internazionale*" ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q). Ad avviso della Corte la "*profilassi internazionale*" - "*comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla*" – non presenta tratti di trasversalità, avendo un oggetto ben definito, che include la prevenzione e il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina. La "*profilassi internazionale*" oggetto dell'intervento legislativo statale riguarda, infatti, una materia caratterizzata dall'uniformità "*anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale*". Le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale "*si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità, solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario, dotato di una necessaria visione di insieme atta a sostenere misure idonee e proporzionate*". Sicché, le strutture

<sup>7</sup> Cfr. A. NAPOLITANO, *Le sedute telematiche delle assemblee legislative regionali. L'incidenza della prassi emergenziale sulle prerogative consiliari*, in *Le prassi*, cit., 171, ove si sottolinea la forte penalizzazione del ruolo dei consigli regionali, lasciati in disparte dagli interventi del Presidente del Consiglio e dei Presidenti delle varie regioni italiane. S. CAFIERO, *I "governatori" e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.

<sup>8</sup> B. LIBERALI, *Il rapporto fra Stato e Regioni fra Corte costituzionale e giurisdizione amministrativa*, in *Le prassi delle istituzioni*, cit., 251.

sanitarie regionali cui spetta di operare a fini di igiene e profilassi sono tenute a svolgere le loro funzioni all'interno di un quadro armonico delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per la pubblica incolumità. Proprio alla luce di tale contesto di eccezionale gravità, il legislatore statale ben può imporre criteri vincolanti di azione e modalità di conseguimento di obiettivi alle strutture sanitarie regionali.

Dunque, alle Regioni, comprese quelle ad autonomia speciale, resta preclusa ogni possibilità di interferenza legislativa con la disciplina fissata dalla legge statale. In altri termini, non è consentito alla legislazione regionale sovrapporsi alla competenza normativa dello Stato, poiché tale modalità comportamentale costituisce invasione di una sfera di attribuzione sottratta al legislatore statale.

Del resto, già in passato la Corte era stata costretta a cimentarsi con tematiche emergenziali ed aveva avuto modo di osservare come la necessità di contrastare malattie altamente contagiose di livello globale radica *“nell’ordinamento costituzionale l’esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l’uguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività”*<sup>9</sup>.

Rimane, comunque, attuale il tema della leale collaborazione e delle procedure volte a raggiungere l’intesa tra Stato ed enti territoriali. Anche dinanzi a contesti emergenziali il principio di leale collaborazione - meccanismo essenziale di coordinamento tra Stato e Regioni - dovrebbe costituire strumento di mediazione per superare le divergenze tra centro e periferia e garantire il coinvolgimento delle autonomie, laddove siano interessate materie di competenza concorrente come la sanità<sup>10</sup>.

Ma, in proposito, non può essere trascurato l’orientamento della Corte costituzionale che nelle pronunce dell’ultimo quindicennio ha riconosciuto al principio cooperativo un ruolo residuale nei giudizi per violazione del riparto di competenze legislative; vi ha fatto ricorso solo ove non sia possibile utilizzare il criterio di prevalenza. Un passaggio della sentenza n. 50 del 2008 recita: *“nel caso in cui una normativa si trovi all’incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre*

<sup>9</sup> Cfr. Corte Cost. sentt. n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002.

<sup>10</sup> Considerazioni critiche sulla entità dell’estensione attribuita dalla Corte alla materia di profilassi internazionale sono espresse da D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all’emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 2/2021, 15. Nello scritto si esprime preoccupazione sull’assenza della decisione circa l’attivazione di procedure collaborative capaci *“di compensare l’inevitabile deminutio subita dall’autonomia regionale in plurimi ambiti materiali”*. Dello stesso avviso, T. CERRUTI, *Stato e regioni nella Repubblica degli anni 2017 – 2021 fra richieste di differenziazione ed emergenza sanitaria*, in M. CAVINO, L. CONTE, S. MALLARDO, M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica?*, Bologna 2022, 113 e 114.

*individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente. E qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta competenza di concorrenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione”.*

In numerose decisioni la Corte ha chiarito che la leale collaborazione non è invocabile quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è possibile individuare un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure idonee a condizionarla (sentt. n. 9, 159, 371 del 2008; 12, 88, 107, 160 e 247 del 2009; 100 del 2010; 233 del 2019; 37 del 2021).

## **2. Crisi economica, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e ricette normative**

Dal canto suo, l'Europa ha saputo dare alla crisi sanitaria una risposta adeguata dal punto di vista economico, con l'emissione del debito per accompagnare la ripresa del dopo pandemia e ridurre le diseguaglianze tra Paesi.

In un certo senso, la pandemia ha messo l'Unione europea con le spalle al muro.

Allo scopo di sostenere il sistema produttivo devastato dagli effetti del virus, le istituzioni comunitarie tralasciano le regole di Maastricht per passare dalla linea dell'austerità ad una politica espansiva.

Non poteva dirlo meglio il Presidente del Consiglio Mario Draghi in sede di replica al Senato della Repubblica sulle Comunicazioni in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno 2021 “è convinzione comune che l'Unione Europea è cambiata completamente. Il Patto di stabilità e di crescita così come era prima è definitivamente superato. Anche da altri Paesi che avevano molto a cuore l'austerità di bilancio si prende coscienza che l'epoca attuale è un'epoca di grandi impegni di spesa”.

L'Unione europea con il *Next Generation Eu* ha mutato i paradigmi del rigore finanziario che avevano condizionato le politiche continentali nelle precedenti epoche emergenziali<sup>11</sup>. Il Recovery Fund rappresenta la “*spina dorsale*” per una più solida ed equa integrazione. Si tratta – come ha fatto notare il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella durante la *lectio magistralis* pronunciata in occasione del conferimento della laurea honoris causa in Relazioni internazionali ed europee da parte dell'Università di Parma – “*di un*

<sup>11</sup> Secondo N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, paper 7 settembre 2022, le novità contenute in termini di contenuti e metodo presenti nel Next generation EU seppur giustificate in nome di circostanze eccezionali “*danno la misura del ruolo centrale che si sta progressivamente attribuendo a questo nuovo metodo di definizione delle politiche dell'Unione Europea*” e che la riforma del Patto di stabilità e crescita proprio dai primi esiti derivanti da questo nuovo strumento europeo.

*salto di qualità che rafforza i legami già esistenti tra i popoli europei e gli Stati dell'Unione".*

L'agenda della Commissione europea si ispira a solidarietà, eguaglianza e coesione sociale, tenendo insieme crescita economica, tutela dell'ecosistema e promozione di nuove opportunità digitali.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nasce per rispondere alla crisi pandemica e costruire un benessere sociale solido. Senza approcci avventurosi.

Un Piano di riforme che si prefigge di accelerare la transizione verde e l'innovazione tecnologica attraverso investimenti mirati e trasparenti.

Le missioni in cui si articola il Piano derivano dal Regolamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021. Tale Regolamento, che ha istituito il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, elenca le sei macroaree di intervento, che ciascun Piano nazionale deve mettere a fuoco: dalla transizione verde alla rivoluzione digitale, dalla crescita sostenibile e inclusiva alla politica sanitaria, alle politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani<sup>12</sup>.

Il Piano italiano approvato il 26 aprile 2021, conformemente a tali pilastri, prevede sei Missioni: 1) Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura; 2) Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica; 3) Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile; 4) Istruzione e Ricerca; 5) Inclusione e Coesione; 6) Salute.

La Relazione sul monitoraggio dei provvedimenti attuativi presentata al Consiglio dei ministri il 29 dicembre 2021 illustra le numerose disposizioni legislative per assicurare la prima attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza.

Talune di esse costituiscono attuazione delle riforme e degli interventi previsti dal Piano (D. l. 59 del 2021 – Fondo complementare al PNRR, D. l. 77 del 2021, Governance del PNRR, misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, D.l. 80 del 2021 - Rafforzamento delle pubbliche amministrazioni per l'attuazione del PNRR)

Il carattere straordinario del Piano per uscire dalla pandemia si basa sul ricorso al debito e sul convincimento che con una imponente spesa pubblica si possa dare una spinta significativa ai consumi.

Gli obiettivi della Conferenza sul futuro dell'Unione, firmata il 5 marzo 2021 dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, si incentrano sul rafforzamento del ruolo delle istituzioni europee.

Le misure volte ad arginare gli effetti del Covid – 19 si reggono su scelte

<sup>12</sup> Si veda, in proposito, G. D'ARRIGO e P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR Italiano, Analisi, Governance e politiche per la Ripresa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022, in particolare 143 ss.

di politica economica di chiara matrice interventista e rivalutazione del ricorso al debito.

Anche con una maggiore vicinanza ai temi dell'Europa sociale.

La fase eccezionale legata alla crisi epidemiologica ha certamente contribuito ad accelerare il rilancio del processo di integrazione europea, dando effettiva attuazione ai principi di solidarietà, di democrazia pluralista e di vicinanza territoriale proclamati nel Trattato di Lisbona.

Infatti, dall'entrata in vigore del Trattato e fino all'era contrassegnata dalla pandemia, anche a causa della mancanza di una fiscalità comune, non sono seguite politiche pubbliche a tutela dei diritti sociali.

Piuttosto, la prevalenza di una linea di austerità e di rigore ha suscitato diffidenza, generando una disaffezione diffusa dei cittadini nei confronti dell'Europa.

Nel corso della crisi sanitaria vi è stato un evidente cambio di passo nelle reazioni istituzionali rispetto a quanto era avvenuto per contrastare la crisi finanziaria del 2008. In quel periodo, l'austerità e la competitività hanno caratterizzato l'indirizzo politico europeo.

L'erompere della drammatica emergenza epidemiologica, di cui nessuno ha colpa, diventa l'occasione per l'Europa di mostrare il suo volto solidale.

Si allontana lo spettro del "diritto della crisi" che aveva portato al Patto di bilancio europeo (conosciuto come Fiscal Compact). Con l'approvazione di tale accordo i tagli alla spesa e l'aumento della pressione fiscale avevano determinato un clima di scetticismo generalizzato nei confronti delle istituzioni europee.

Sia il Patto Euro Plus del 2011 sia il Trattato sulla stabilità e sulla governance nell'Unione economica e monetaria avevano richiesto che fosse una fonte di natura costituzionale a prevedere l'incorporazione del principio del pareggio di bilancio all'interno degli ordinamenti nazionali<sup>13</sup>.

Il piano della produzione normativa di livello costituzionale si intreccia con l'effettività della sfera dei diritti. L'inserimento del vincolo del pareggio di bilancio nella Costituzione italiana aveva di fatto aperto una fase di indebolimento dello stato sociale.

La legge cost. 20 aprile del 2012, n.1 ha riscritto la disposizione contenuta nell'art. 81 e modificato gli artt. 97, 117 e 119 della Costituzione italiana. La rinnovata disposizione costituzionale contenuta nell'art.81, facendo riferimento al rapporto tra entrate e spese dello Stato, ha preferito parlare di "equilibrio" piuttosto che di "pareggio".

La norma prescrive la necessità di tener conto delle fasi avverse e delle fasi

<sup>13</sup> Sul punto si rinvia alle ampie riflessioni di L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2020, in particolare 191 ss.



favorevoli del ciclo economico e consente, comunque, al legislatore di praticare politiche anticicliche. Così rendendo possibile l'applicazione di politiche economiche di segno opposto rispetto all'andamento della congiuntura in un determinato periodo storico.

Durante le fasi di recessione, l'equilibrio viene rispettato, pur in presenza di spese eccedenti rispetto alle entrate.

Il ricorso all'indebitamento viene esplicitamente ammesso in presenza di eventi eccezionali, ai sensi della legge n. 243 del 2012, che includono le “*gravi recessioni economiche*”, le “*crisi finanziarie*” e “*gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse, le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione generale finanziaria del Paese*”.

In particolare, l'art. 6 prevede che scostamenti temporanei, del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti in caso di eventi eccezionali. In tali casi sono consentiti scostamenti temporanei sentita la Commissione europea e previa autorizzazione approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, indicando allo stesso tempo, il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine.

A causa delle conseguenze economiche derivanti dall'emergenza da Covid, il governo italiano ha fatto più volte ricorso alla richiesta di autorizzazione legislativa per lo scostamento temporaneo del saldo di bilancio strutturale dagli obiettivi programmatici<sup>14</sup>.

La legge n. 108/2021 sull'attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza è una fonte di rilevanza costituzionale in cui si richiamano i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea che trovano il loro fondamento nelle limitazioni di sovranità di cui all'art.11 della Costituzione.

L'attenzione europeista emerge chiaramente dalla Costituzione italiana. Durante i lavori preparatori venne avvertita l'esigenza di inserire nella redigenda Costituzione un riferimento testuale “alle organizzazioni europee” e alla “unità dell'Europa”. Su tale posizione prevalse l'idea di Meuccio Ruini secondo cui un più ampio richiamo alle “organizzazioni internazionali” *non esclude la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo, non ne fa un limite ed apre tutte le vie ad organizzare la pace e la giustizia tra i popoli*. Del resto, la stessa collocazione dell'art.11 nella parte dedicata ai principi fondamentali segna un chiaro e preciso indirizzo di politica costituzionale. Il Costituente nel porla si ispirava a principi programmatici di valore generale, di cui l'Unione europea costituisce concreta attuazione. La scelta di richiamare le sole “*organizzazioni internazionali*” va letta in un'ottica inclusiva e funzionale

<sup>14</sup> Le Camere hanno approvato a maggioranza assoluta il ricorso all'indebitamento (sei scostamenti, cinque nel 2020 e uno nel 2021), finalizzato principalmente a finanziare spese per investimenti pubblici, per rafforzare la resilienza delle aziende e dei lavoratori autonomi più colpiti dalla pandemia, per garantire la disponibilità del credito e sostenere la patrimonializzazione delle imprese.

a poter comprende tanto le organizzazioni mondiali che quelle europee. Nel corso dei decenni la stipula di nuovi Trattati ha portato ad una crescente estensione delle competenze eurounitarie. Cosicché, a fronte dell'ampliamento dei settori interessati dalle competenze europee, occorre prevedere una specifica disciplina dei rapporti tra il nostro ordinamento e quello comunitario.

In occasione dell'ampia modifica del Titolo V del 2001 è stata introdotto un apposito articolo in cui viene stabilito che le leggi dello Stato e delle Regioni sono tenute all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Tale disposizione rende finalmente esplicito un passaggio centrale: il potere sovrano di fare le leggi deve assecondare il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Vincoli che, al pari della Costituzione, si pongono come limite non superabile all'indirizzo politico di maggioranza e chiariscono l'effettiva incidenza dell'ordinamento eurounitario sul nostro sistema giuridico. Trova fondamento in tali “*limitazioni di sovranità*” la legge 108 del 2021 sul Piano Nazionale di ripresa e resilienza in cui si richiamano proprio le fonti di diritto comunitario e i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea. Il PNRR è figlio del *Next Generation UE*, strumento giuridico adottato dalle istituzioni europee per la ricostruzione del dopo pandemia. Tale “Dispositivo” - accanto agli ingenti finanziamenti concessi all'Italia - contiene rigorose condizioni, corredate da termini e traguardi. Il Piano ha introdotto anche una clausola di condizionalità macroeconomica che produce la sospensione o la restituzione dei pagamenti nel caso di uso improprio delle risorse. Si tratta di obbligazioni che oltrepassano il confine temporale della legislatura appena conclusa e dunque l'assetto futuro degli equilibri parlamentari.

Il programma di governo indicherà le “cose” da fare, trovando la sua legittimazione nella base elettorale. La XIX Legislatura e il futuro Esecutivo non potranno non fare i conti con l'impegno assunto dall'Italia in ambito europeo. In altri termini, la distinzione tra programma di governo e indirizzo politico condiviso a livello sovranazionale esige il rispetto del principio di sovranità nazionale nell'ordinamento dell'Unione europea. Gli obiettivi contenuti nel PNRR per il loro carattere vincolante dovranno trovare spazio nell'azione generale del governo che nascerà dalle elezioni del 25 settembre 2022.

Le riforme (transizione verde e digitale e inclusione territoriale e sociale) contenute nel PNRR rappresentano un “condensato” di indirizzo politico. Per la “messa a terra” dei progetti non sarà sufficiente la disponibilità di una politica lungimirante e meno rissosa, ma occorrerà realizzare una salda alleanza con una burocrazia specializzata e dotata competenze tecniche. Uno spazio di collegamento indispensabile per portare a termine l'agenda

contenuta nel Piano entro il 2026.

Il programma *Next Generation UE*, adottato con una decisione del Consiglio il 14 dicembre 2020, consiste in uno strumento per la ripresa al fine di sostenere le economie dei vari Stati membri messe a dura prova dalle conseguenze economiche negative determinate dalla pandemia da Covid – 19. Obiettivi e termini contenuti nel NGUE e recepiti nel Piano di ripresa italiano non potranno non costituire un vincolo all'interno dell'indirizzo politico e dei contenuti programmatici anche per la prossima legislatura e per i governi che si susseguiranno da qui al 2026<sup>15</sup>.

Il PNRR - insieme alle fonti legislative (decreti-legge, leggi delega e conseguenti decreti legislativi) che ne contengono i tratti significativi - ha innestato un processo lungo e articolato capace di condizionare per lungo tempo l'azione del Parlamento e dei governi che verranno. Similmente a quanto è accaduto in risposta alla crisi pandemica con un incremento esponenziale dell'utilizzo dei decreti-legge, la decretazione d'urgenza costituisce anche la fonte preferita per l'attuazione del Piano. In tal modo, le fonti di politica economica e finanziaria finiscono con l'essere trasfusi in atti sostanzialmente governativi che riflettono l'indirizzo politico definito dall'Esecutivo nella dialettica con i vertici dell'Unione Europea<sup>16</sup>.

### 3. Il cambiamento climatico e la revisione che introduce l'ambiente e le generazioni future in Costituzione

La fase storica che stiamo attraversando, caratterizzata da una crisi climatica ed energetica senza precedenti, da una pandemia mondiale che, dopo due anni di fase acuta, sta ancora mettendo a dura prova l'universalità del diritto alla salute pubblica<sup>17</sup>, è risultata particolarmente propizia per affrontare in modo serio anche la questione ambientale.

Del resto, lo spazio che tante aree urbanizzate del pianeta hanno sottratto alla natura potrebbe essere la causa o una delle concause del salto di specie di

<sup>15</sup> Sul punto si rinvia alle considerazioni di A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, 28 luglio 2021; E. Catelani, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 5/2022; R. DI CESARE, A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022; C. B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022.

<sup>16</sup> Forti criticità vengono espresse da chi parla di una "conclamata trasformazione della natura dei decreti-legge e dei decreti legislativi in provvedimenti omnibus", pienamente fungibili rispetto alla legge. Inoltre, emergerebbe dalle fonti del PNRR la volontà di voler comprimere le competenze normative delle Regioni in quanto tali fonti sono chiamate a disciplinare oggetti normativi legati all'attuazione degli obblighi comunitari, ai sensi dell'art. 117 Cost. E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 53.

<sup>17</sup> Cfr., M. MALVICINI (a cura di), *Il Governo dell'emergenza, Politica, scienza e diritto al cospetto della pandemia Covid – 19*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

alcune malattie dagli animali all'uomo<sup>18</sup>.

Sul piano della produzione normativa è intervenuta la riforma dell'art.9 della Costituzione che, tante volte, nelle passate legislature era stata quasi in dirittura d'arrivo ma non aveva mai tagliato il traguardo finale<sup>19</sup>. La revisione, in realtà, coinvolge anche l'art. 41 Cost. che nella formulazione rivista contiene nuovi limiti alla libertà di iniziativa economica privata, con il divieto espressamente previsto di recare danno alla salute e all'ambiente<sup>20</sup>.

Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza prevede una importante quantità di risorse destinate alla transizione ecologica, si tratta di 70 miliardi di euro, di cui 60 finanziati con il Dispositivo europeo. In particolare, con la seconda missione, il PNRR si occupa dell'economia circolare, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento. Il progetto include interventi migliorativi su gestione dei rifiuti, infrastrutture dedicate alla raccolta differenziata e impianti di trattamento. Il piano prevede inoltre misure di prevenzione per i rischi idrogeologici, per la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità. Il territorio italiano – com'è noto - presenta un alto grado di vulnerabilità ambientale in parte dovuto alla sua conformazione geografica e in parte legato al consumo indiscriminato di suolo<sup>21</sup>.

Proprio sullo slancio del necessario cambio di passo imposto dalla crisi sanitaria trova spazio l'aggiornamento del Testo fondamentale. Così, la previsione costituzionale contenuta nell'art.9 che ottiene ospitalità tra i principi fondamentali contenuti nei primi dodici articoli della Carta, i c.d. intoccabili,

<sup>18</sup> Il Presidente Mario Draghi in occasione delle dichiarazioni programmatiche al Senato della Repubblica per il voto di fiducia del suo esecutivo ha insistito sulla consapevolezza da parte di ogni comunità che l'ambiente vada tutelato e rispettato. In sede di replica, il Presidente del Consiglio ha riconfermato l'impegno del suo governo di assecondare proposte di legge costituzionale per inserire l'ambiente e le generazioni future in Costituzione. Il testo integrale delle dichiarazioni programmatiche è reperibile in [www.governo.it](http://www.governo.it), 17 febbraio 2021.

<sup>19</sup> Una approfondita discussione si è svolta nel corso della XIV Legislatura, ma la proposta di modifica dell'art. 9 che pure era stata approvata in prima deliberazione dalla Camera dei deputati con un'ampia maggioranza non ha avuto esito. In proposito si veda I.A. NICOTRA, *Relazione introduttiva*, in I.A. NICOTRA – U. SALANITRO (a cura di), *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione, a cura*, Giappichelli, Torino, 2010, 4 ss. Cfr. ancora, il recente contributo di M. IANNELLA, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2021.

<sup>20</sup> Numerosi contributi si occupano della revisione costituzionale dell'art.9, tra gli altri, G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2020, M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli 2021, *passim*, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale, Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'art.9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 4/2021,

<sup>21</sup> Cfr., I.A. NICOTRA, *La staffetta dei diritti e dei doveri, oltre le crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, 52 ss.

si è arricchita di un ulteriore comma.

Del resto, la cosa non può destare meraviglia, infatti, tutte le volte in cui si tratta di alzare l'asticella dei diritti è fuori discussione la modificabilità della Costituzione, in ogni sua parte<sup>22</sup>. Alla versione attuale "*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio artistico e storico della Nazione*" si aggiunge la locuzione "[*La Repubblica*] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali".

Finalmente l'ambiente, fino a oggi relegato nella sezione delle relazioni competenziali tra Stato e Regioni, trova posto, con la conclusione dell'iter di revisione, nella parte riservata ai principi basilari dell'ordinamento.

La riforma del Titolo V - come è noto - ha assegnato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali alla competenza legislativa esclusiva allo Stato (art. 117, comma 2, lettera s).

Proprio grazie all'interpretazione giurisprudenziale l'ambiente ha assunto il significato di materia trasversale, in cui le funzioni legislative statali, in ragione dei molteplici interessi sanitari, naturalistici, culturali, sottesi alla tematica ambientale, possiedono la forza di penetrare anche in settori astrattamente assegnati alla competenza regionale. La Corte, a proposito dell'ambiente, ha parlato di "materia non materia"<sup>23</sup>, volendo sottolineare che più di materia in senso stretto, si tratta di un insieme di compiti e funzioni, individuabili non già per l'oggetto, ma per il fine da perseguire. Alle Regioni resta, comunque, la possibilità di intervenire per introdurre, nei rispettivi territori, livelli di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli predisposti con leggi parlamentari.

Negli ultimi decenni, la Corte costituzionale con le sue decisioni ha provato a supplire all'inerzia del legislatore costituzionale ricavando proprio dall'enunciato dell'art. 9 il diritto all'ambiente salubre.

Nella giurisprudenza costituzionale, che ha letto l'art.9 in correlazione con l'art.32, la tutela dell'ambiente ha acquisito la dignità di principio costituzionale, di "*valore fondamentale della collettività*". Incoraggiata anche dal

<sup>22</sup> Per una voce critica in dottrina, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale*, cit. secondo cui "con la modifica dell'articolo 9 si sfata quello che era considerato un tabù costituzionale, e cioè che non si modificano i principi supremi". Tale divieto, secondo l'A., discenderebbe da una affermazione della Corte costituzionale contenuta nella sentenza n.1146, in virtù della quale si sancirebbe l'immodificabilità dei principi ritenuti fondamentali contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione che definiscono la forma repubblicana dell'ordinamento italiano (punto 2.1 del *Considerato in diritto*).

<sup>23</sup> Cfr. *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di "ambiente" e di "beni culturali"*, a cura di M. BELLOCCI e P. PASSAGLIA, reperibile in *Corte costituzionale.it*

preciso monito contenuto nella Carta dei Diritti fondamentali dell'UE in cui si afferma che *“un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”* (art. 37), la nuova edizione dell'enunciato costituzionale ha perciò il pregio di colmare un *deficit* clamoroso per una moderna società liberaldemocratica.

Del resto, le formule revisionali, per la loro capacità di convogliare le istanze di innovazione in forme giuridiche, costituiscono un presidio del carattere rigido, consentendo alla stessa Costituzione di non invecchiare e di tenerla al passo con l'evoluzione della società<sup>24</sup>.

La riforma merita apprezzamento proprio perché conferisce stabilità a trasformazioni del tessuto costituzionale che si sono verificate non solo grazie alle decisioni giurisprudenziali, prime fra tutte le sentenze della Corte costituzionale<sup>25</sup>, ma anche a fonti di rango primario che hanno impresso una precisa direzione alla originaria disciplina contenuta della Carta del 1948<sup>26</sup>.

La produzione normativa costituzionale che si è concretizzata con la legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1 ha trasferito sul piano più alto del sistema delle fonti disposizioni di legge correttive ed integrative in materia ambientale, che sembravano costituire quasi il tentativo di supplire alle carenze presenti nel Testo costituzionale<sup>27</sup>. In particolare, il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 ha introdotto regole generali di derivazione comunitaria che assumono una rilevanza di primo piano e costituiscono un indirizzo specifico rivolto alle politiche ambientali in Italia. La medesima disposizione normativa specifica siffatti principi ambientali *“possono essere modificati o eliminati soltanto mediante espressa previsione di successive leggi della Repubblica italiana, purché sia comunque sempre garantito il corretto recepimento del diritto europeo”*. L'impressione è che il legislatore del 2008, attraverso l'approvazione di un atto con forza di legge dotato di una singolare resistenza da opporre nei confronti di una eventuale e successiva normazione di deroga, abbia inteso supplire alla carenza di una espressa fonte di rango costituzionale in materia ambientale<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico*, cit. 37 ss.

<sup>25</sup> Cfr., per tutti, L. MEZZETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit. 22 ss.

<sup>26</sup> Le modifiche tacite e le altre trasformazioni costituzionali sono riconducibili alle due categorie di atti e fatti: dalle leggi di attuazione della Costituzione alle modifiche dei regolamenti parlamentari, dagli orientamenti giurisprudenziali alla partecipazione dello Stato ai processi di integrazione europea alle regole non scritte. Sul punto, Bartolucci, *La sostenibilità*, cit. 43.

<sup>27</sup> In proposito, I.A. NICOTRA, *Relazione introduttiva*, cit. 8 ss.

<sup>28</sup> Si tratta di una fonte normativa dotata di un maggior grado di stabilità e dunque sottratta alla cedevolezza che sarebbe propria di fronte a future manifestazioni di volontà dello stesso legislatore. In altre parole, la particolare forza passiva del Codice ambientale deriva dal porre quest'ultimo regole che costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente adottati in attuazione e nel rispetto del Trattato dell'Unione Europea

Carenza ancora più evidente al cospetto delle Costituzioni degli Stati europei che possiedono esplicite previsioni dedicate alla tutela dell'ambiente. La Costituzione belga parla di un diritto alla protezione di un ambiente sano (art. 23), mentre l'art. 15 della Costituzione della Bulgaria *“garantisce la protezione e la riproduzione dell'ambiente, il mantenimento e la diversità della fauna selvatica e l'uso razionale delle risorse naturali del Paese”*.

Per il Testo fondamentale croato la libera impresa e i diritti di proprietà possono essere eccezionalmente limitati dalla legge allo scopo di proteggere la natura, l'ambiente e la salute (art. 50). Così come *“il mare, la spiaggia, le isole, le acque, lo spazio aereo, le risorse minerarie e gli altri beni naturali, nonché terra, foreste, flora e fauna”* godono di una speciale protezione costituzionale (art.52).

Molto incisivo, in proposito, l'enunciato previsto nella Costituzione Estone, in cui una precisa norma contempla limitazioni alla libertà di circolazione in caso di calamità naturale, per prevenire la diffusione di malattie infettive, per proteggere l'ambiente naturale (art. 34). Si stabilisce, inoltre, che ognuno ha il dovere di preservare l'ambiente umano e naturale e di compensare i danni causati all'ambiente con una specifica procedura prevista dalla legge. La Finlandia nel Capo II della sua Costituzione, intitolato *“diritti fondamentali e libertà”*, impegna le autorità pubbliche al fine di assicurare *“a ciascuno il diritto ad un ambiente salubre e l'opportunità di influire sulla adozione di decisioni concernenti il suo ambiente di vita”*. Per il Costituente Greco *“la protezione dell'ambiente naturale e culturale costituisce un dovere per lo Stato”* che è tenuto a prendere misure speciali preventive o repressive per la sua conservazione. La modifica dell'utilizzazione delle foreste e delle zone boschive demaniali è proibita, salvo che il loro sfruttamento agricolo non s'imponga per l'economia nazionale o in vista dell'interesse pubblico (art.34). Per la Carta fondamentale lettone *“lo Stato tutela il diritto di ciascuno di vivere in un contesto naturale favorevole fornendo informazioni sulle condizioni dell'ambiente e promuovendo la conservazione e il miglioramento di esso”* (art. 115).

La Francia ha scelto di costituzionalizzare la Carta dell'Ambiente con legge 205 del 1 marzo 2005 e di richiamarla interamente nel novellato Preambolo della Costituzione. Il popolo francese considerato che le risorse e gli equilibri naturali hanno determinato l'apparizione dell'umanità, che il futuro e l'esistenza stessa dell'umanità sono indissociabili dal suo ambiente naturale, che la tutela dell'ambiente deve essere perseguita di pari passo con gli altri interessi fondamentali della Nazione, che al fine di perseguire uno sviluppo sostenibile, le scelte compiute per rispondere ai bisogni del presente non devono compromettere le capacità delle generazioni future e degli altri popoli di dare risposta ai loro specifici bisogni proclama il diritto di ogni individuo di vivere in un ambiente equilibrato e favorevole alla sua salute.

Il degrado degli ecosistemi non si ripercuote soltanto nel deterioramento dei beni naturali ma danneggia irreversibilmente la qualità della vita umana fino a compromettere la salute delle persone. La sensibilità ecologista ha caratterizzato anche il costituzionalismo latino-americano che ha riconosciuto i diritti della natura, dedicando un paragrafo alla tutela dei diritti della “*Madre Terra*”. L’Ecuador nel 2008 e l’anno successivo la Bolivia hanno inserito a livello costituzionale specifiche disposizioni sul riconoscimento dei diritti della natura di esistere, persistere, mantenere e rigenerare i propri cicli vitali; sicché ogni persona, popolo o nazionalità potrà esigere dalle istituzioni pubbliche l’osservanza dei diritti della natura.

Adesso con la legge costituzionale n. 1 del 2021, oltre all’ambiente, troveranno posto nella Costituzione italiana anche le generazioni future e i diritti degli animali. L’interesse per le sorti della posterità ha origini lontane; la Costituzione degli Stati Uniti d’America già nel 1787 stabiliva che “*Noi, popolo degli Stati Uniti, al fine di formare una più completa unione, stabilire la giustizia, garantire la tranquillità interna, provvedere alla comune difesa, promuovere il benessere generale e assicurare i benefici della libertà per noi e per i nostri posteri, decretiamo e stabiliamo questa Costituzione*”. Anche la Costituzione della Repubblica federale tedesca del 1949 insiste moltissimo sulla responsabilità dello Stato verso le generazioni future tutelando le fondamentali condizioni naturali di vita e gli animali mediante l’esercizio del potere legislativo, nel quadro dell’ordinamento costituzionale (art. 20/A). L’art.11 bis della Costituzione Lussemburghese si occupa di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti e future, impegnando lo Stato a stabilire un equilibrio sostenibile tra istanze di sviluppo e capacità di rinnovamento delle risorse naturali.

Con la novella costituzionale si compie un significativo collegamento tra l’ambiente e la sua fruibilità da parte delle prossime generazioni. Alla comunità nazionale presente spetta il compito di conservazione delle risorse naturali al fine del loro trasferimento alle successive generazioni. Per superare l’ostacolo insito nella circostanza che le generazioni future non siano in grado di rivendicare la protezione dell’ambiente è stato suggerito di prevedere la figura di un tutore legale a difesa delle risorse naturali<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Grazie anche al carattere permeabile delle Costituzioni contemporanee alle influenze del diritto comunitario e internazionale, il nuovo terzo comma dell’art.9 mira a dare voce a chi finora non ha avuto voce, guardando al futuro come dimensione da salvaguardare. In tal senso va letto il riferimento alle generazioni future anche se manca ancora in Costituzione il concetto di “*sviluppo sostenibile*”. Ad ogni modo l’attenzione alle prossime generazioni porta con sé il tema della responsabilità intergenerazionale. Del resto, già la Corte costituzionale tedesca con una rivoluzionaria decisione ha riletto l’art. 20 del GG “*come regola di custodia del tempo del sistema climatico tedesco e dovere di una sua protezione in tempo utile per i benefici delle generazioni future*”, così M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del marzo 2021*, in *La-Costituzione.info*, 3 maggio 2021. Le generazioni future entrano nel ragionamento del giudice



La formulazione rinnovata dell'art.9 si muove nella direzione di preservare l'insieme di risorse naturali, acqua, aria, spazio extra atmosferico per evitare fenomeni di disequilibrio che, ripercuotendosi nell'intero pianeta, danno luogo a situazioni in grado di mettere a rischio l'esistenza stessa della comunità umana. Una esigenza di salvaguardia che fuoriesce dai confini statali per assumere una portata transnazionale. Gli studi di ecologia scientifica dimostrano come l'intera biosfera sia minacciata da un collasso che potrebbe provocare l'estinzione della specie umana.

La nuova versione della Costituzione italiana eleva il compito della Repubblica alla custodia dell'ambiente come vero e proprio dovere nei confronti delle generazioni future. Un'aspettativa della progenie da tutelare fortemente, che poggia sul rispetto della c.d. giustizia tra generazioni. Il diretto riferimento nella fonte costituzionale alle generazioni future costituisce la volontà di rimediare ai difetti dei sistemi liberaldemocratici. Una delle questioni più spinose nella scelta di politiche pubbliche a protezione della posterità scaturisce proprio dal funzionamento della democrazia elettorale, in quanto la ricerca del consenso si basa sugli interessi attuali degli elettori. L'obbligo costituzionale di interessamento verso il futuro costituisce un vincolo per i rappresentanti politici<sup>30</sup>.

L'ordinamento, in virtù del principio di solidarietà e di eguaglianza sostanziale, dovrà vigilare su un uso equo delle risorse naturali a favore di coloro che verranno. La giustizia sociale tra generazioni impone, infatti, che una generazione organizzi i propri affari in modo da astenersi dal porre i componenti delle progenie a venire in condizioni peggiori di quelle presenti.

In definitiva, il nuovo enunciato costituzionale prende atto dell'importanza del carattere indisponibile del patrimonio ambientale al fine di garantire la perpetuazione del gruppo sociale contro il serio pericolo di autodistruzione dell'umanità. Di modo che ogni generazione assicura l'accesso all'eredità ambientale, conservandolo integro per quelle future. Si tratta di principi già ampiamente noti ed utilizzati nell'ambito del diritto internazionale e comunitario. Recepiti nell'ordinamento italiano con l'art. 3 – quater del d.lgs. n. 4 del 2008 che introduce il principio dello sviluppo sostenibile correlato alla tutela delle generazioni future ed impone alla pubblica amministrazione di tenere in

costituzionale tedesco come titolari di diritti pienamente azionabili (R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021)

<sup>30</sup> Sui diritti delle generazioni future la letteratura è numerosa, tra gli altri, G. PONTARA, *Etica e generazioni future. Una introduzione critica ai problemi*, Laterza, Roma – Bari 1995; I.A. NICOTRA, *Vita e sistema dei valori nella Costituzione*, Giuffrè, Milano 1997, 5 ss; T. GRECO, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica e politica* 2018, 249; G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 3/2007; P. PERSANO, *La catena del tempo. Il vincolo intergenerazionale nel pensiero politico francese tra Ancien Régime e Rivoluzione*, Eum, Macerata 2007.

prioritaria considerazione, nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità, gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale.

Certo bisognerà che siffatti principi non rimangano soltanto belle affermazioni e trovino concreta traduzione in azioni virtuose da parte di istituzioni e cittadini<sup>31</sup>.

Ma una buona Costituzione fa buoni cittadini, affermava Platone. La novella costituzionale assume un significato promozionale e altamente pedagogico che serve a sollecitare l'impegno condiviso alla salvaguardia dell'ambiente, unica ancora di salvataggio del domani. L'appello per il clima che ha tra i primi sostenitori il Premio Nobel per la fisica Giorgio Parisi, ha avuto anche il sostegno dell'ONU. Il documento "*un voto per il clima*" rivolto alla politica italiana avverte "*come l'Italia, inserita in un hot spot climatico come il Mediterraneo, risente più di altre zone del mondo dei recenti cambiamenti climatici di origine antropica e dei loro effetti, non solo sul territorio e sugli ecosistemi, ma anche sull'uomo e sulla società, relativamente al suo benessere, alla sua sicurezza, alla sua salute e alle sue attività produttive*"<sup>32</sup>.

La questione climatica deve stare in cima all'agenda politica. La situazione climatica sembra destinata a subire ulteriori peggioramenti nei prossimi decenni poiché il riscaldamento globale non accennerà a diminuire, a meno che non si riducano in maniera significativa le emissioni di anidrite carbonica e di altri gas ad effetto serra. Nel sesto rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change*, elaborato da un gruppo di esperti dell'Onu, si legge che il surriscaldamento della Terra determinerà sempre più la presenza di temperature infuocate e piogge torrenziali. La conseguente desertificazione di interi territori sarà in un prossimo futuro tra le principali cause di migrazioni.

La lotta alla crisi climatica costituisce la base necessaria per ottenere uno sviluppo equo e sostenibile negli anni a venire<sup>33</sup>. I fenomeni climatici estremi – conclude il documento per il clima - devono essere gestiti con *la messa in sicurezza dei territori e delle attività produttive, investendo con immediatezza le risorse disponibili del PNRR. Bisogna realizzare una riduzione delle emissioni di gas serra, decarbonizzando e rendendo circolare la nostra economia, accelerando il percorso verso una vera transizione energetica ed ecologica.*

<sup>31</sup> In proposito si rinvia a *ItaliaSicura, il piano nazionale di opere e interventi e il piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico*, con Prefazione di P. Gentiloni, reperibile in *mo.cna.it*. Nella lunga relazione si evidenzia l'esigenza urgente di intervenire nel territorio italiano con infrastrutture della prevenzione del rischio, ma le misure necessarie per evitare il verificarsi di calamità naturali sono stati spesso solo immaginati, annunciati e attesi.

<sup>32</sup> Cfr. *Lettera aperta agli scienziati del clima alla politica italiana*, disponibile nel sito in *Green e Blue. L'innovazione per la sostenibilità e l'ambiente*, 3 agosto 2002.

<sup>33</sup> Cfr. I.A. NICOTRA, *La staffetta dei diritti e dei doveri*, cit., 94 ss.

#### 4. La guerra una parola delle fonti del diritto internazionale che la Costituzione prevede

Il 23 febbraio 2022 il Presidente del Consiglio Mario Draghi annuncia la fine dello stato di emergenza pandemica e l'archiviazione del c.d. “*sistema delle zone colorate*”<sup>34</sup>. L'obiettivo è riaprire tutto al più presto, dopo due anni in cui a dominare la scena politica e sociale è stata la pandemia da Covid – 19.

Ma l'ottimismo prodotto dall'imminente ritorno alla normalità, grazie anche alla imponente campagna di vaccinazione<sup>35</sup>, si infrange sulla scellerata<sup>36</sup> aggressione della Russia contro lo Stato ucraino. Non trascorrono neanche ventiquattro ore dall'annuncio del Premier italiano da quando la crisi sanitaria lascia il posto ad un conflitto inimmaginabile e privo di qualsiasi giustificazione scatenato dalla Federazione russa<sup>37</sup>. Con lo Stato aggressore che

<sup>34</sup> Dal 1° aprile addio progressivo alle restrizioni, in arrivo la road map di Draghi, in *Ilsole24ore.com*, del 23 febbraio 2022.

<sup>35</sup> Sul punto, I.A. NICOTRA, *Diritto alla salute, obbligo vaccinale e diritto al lavoro. Alla ricerca di un delicato bilanciamento nel tempo dell'emergenza permanente*, in *Rivista Lavorodirittieuropa.it*, n. 4/2021.

<sup>36</sup> Così l'ha giustamente definita il Presidente Mattarella che ha aggiunto “*una guerra di invasione, con i lutti, le distruzioni, gli odi che continua a generare, scuote l'intera umanità nei suoi valori fondativi e l'Europa nella sua stessa identità*” ed ancora “*L'Europa è risorta dal nazifascismo proprio abiurando alla volontà di potenza e alla guerra che ne è diretta conseguenza, ai totalitarismi, alle ideologie imperniate sulla supremazia sia etnico – nazionale sia ideologica*”, *Messaggio in occasione della 43° edizione del Meeting per l'amicizia tra i popoli di Rimini*, reperibile in *Quirinale.it*, 20 agosto 2022.

<sup>37</sup> Qualche giorno prima di invadere l'Ucraina, Putin riconosce come indipendenti le Repubbliche autoproclamate di *Donetsk* e *Lugansk*, in palese violazione con le regole internazionali e la sovranità dello Stato ucraino. Il riconoscimento delle due Repubbliche del Donbass costituisce una palese violazione del principio della non intromissione negli affari interno di uno Stato sovrano. Infatti, l'unità del territorio nazionale rappresenta tradizionalmente uno dei settori di protezione più importanti del cuore del concetto di sovranità, “*la difesa dell'unità territoriale è un elemento essenziale dell'unità assiologica*”. Il diritto internazionale si basa su alcuni punti fermi che concernono il sistema di limiti al diritto di rivendicare l'indipendenza di parte di una frazione di territorio che è parte dello Stato sovrano. Ciò implica che i movimenti secessionisti vanno annoverati tra quelli “antisistema” perché mirano a scardinare un principio immodificabile. Il diritto di autodeterminazione dei popoli, proclamato in vari documenti internazionali, nasce come riconoscimento nei confronti di minoranze che hanno subito una dominazione esterna di tipo coloniale, o di minoranze gravemente discriminate dalle autorità centrale. Più in generale come reazione al mancato rispetto della diversità culturale, linguistica, etnica di una sub unità. L'autodecisione, dunque, si pone a fondamento di una serie di strumenti giuridici dei gruppi minoritari per ottenere il soddisfacimento di pretese fondate nella imprescrittibilità di diritti naturali di una comunità umana. In particolare, la proclamazione del diritto di autodeterminazione contenuta nell'art.1 della Carta delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966 individua un limite invalicabile al suo esercizio. Il riconoscimento di autodeterminarsi non deve compromettere il principio dell'integrità territoriale dello Stato. Ora sia che a detto limite si attribuisca un valore giuridico o un significato politico non mutano i termini della questione; esso pone in risalto l'impossibilità di far coincidere autodeterminazione con secessione, ed anzi relega quest'ultimo istituto fra quelli di *extrema ratio*, esperibili soltanto a condizione che lo Stato opprime la popolazione minoritaria, che calpesti in modo reiterato i diritti inalienabili e le libertà fondamentali. Nel suo significato ordinario autodeterminazione significa dar voce alle diversità con il diritto di creare proprie istituzioni per valorizzare lingua, cultura, tradizioni, economia.

pretende di impossessarsi del territorio dello Stato aggredito e di annientarne la sovranità e il popolo<sup>38</sup>.

Le aspirazioni autonomistiche sono considerate illegittime se si verificano all'interno di un ordinamento rispettoso del patrimonio delle minoranze. Si tratta di una minaccia rivolta allo Stato, nel senso che la restrizione della sovranità di quest'ultimo sarebbe la conseguenza necessaria della ridefinizione dei confini nazionali (Su questi temi, con riferimento al tentativo di secessione in Catalogna, si rinvia al nostro, *La "sfida secessionista e il valore "unificante" della solidarietà territoriale. L'ultima frontiera della proposta populista*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019). Sicché, la clausola di salvaguardia a favore dell'integrità territoriale si afferma sempre come prevalente. In ogni caso, non può essere consentito, ad uno Stato terzo, con un atto unilaterale, il riconoscimento dell'indipendenza di una frazione di territorio che rientra nella sovranità di un altro Stato. Diverso sarebbe se nel corso di un negoziato l'Ucraina, Stato aggredito, acconsentisse a cedere i territori del Donbass a maggioranza russofona alla Federazione russa in cambio della cessazione delle ostilità. Sulla contrarietà al diritto internazionale dei referendum indetti dalla Federazione Russa sui territori del Donbass si veda *La condanna Onu, Usa e Ue: voto farsa non lo riconosceremo*, in *Corriere della Sera* del 21 settembre 2022. Sui limiti previsti dal diritto internazionale in occasione delle pretese rivendicazioni secessioniste (peraltro respinte) rivolte a costituire lo stato indipendente del Québec rispetto al Canada, cfr. S.M. CARBONE, *Caratteristiche e tendenze evolutive della Comunità internazionale*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, cit. 14 ss.

<sup>38</sup> Si tratta di una guerra "sporca", ipocritamente definita "operazione militare speciale" che non rispetta minimamente le convenzioni internazionali. Come ha affermato Papa Francesco, durante l'*Angelus* del 6 marzo 2022, "non è operazione militare è guerra che semina morte, distruzione e miseria". Putin mette in atto il suo proposito di massacrare il popolo ucraino con uno spaventoso sfoggio di brutalità. Si susseguono devastanti bombardamenti sulle persone cui era stato dato il permesso di transitare liberamente per abbandonare le città sventrate dalle bombe, sugli ospedali, con annessa disintegrazione del reparto di maternità. Una giovane donna incinta muore insieme al suo bambino in seguito alle gravi lesioni riportate a causa del bombardamento. Atrocità dinanzi alle quali non si fermano le false notizie della propaganda russa che aveva parlato di una messa in scena orchestrata dall'esercito ucraino. I bombardamenti indiscriminati su donne e bambini, sopresi nel disperato tentativo di fuggire, costituiscono crimini di guerra che vanno portati davanti Corte internazionale penale. Le prescrizioni umanitarie del diritto internazionale vietano, anche durante un conflitto bellico, l'uso intenzionale della forza contro la vita dei non combattenti, dei combattenti disarmati e di quelli disposti ad arrendersi. I soggetti responsabili di crimini di guerra possono essere chiamati a rispondere delle loro azioni davanti alla Corte Penale internazionale. La Corte è stata istituita, con un trattato internazionale, lo Statuto di Roma, entrato in vigore il 1° luglio 2002 (B. NASCIBENE, *L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, cit. 434 ss.). Si tratta di un Tribunale indipendente e complementare alle giurisdizioni nazionali. Con specifico riferimento all'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Russia, né lo Stato invasore, né lo Stato che ha subito l'aggressione hanno ratificato lo Statuto di Roma. Ciò comporta che i responsabili del crimine di aggressione non possono essere giudicati dalla Corte penale internazionale. Con riferimento ai crimini di guerra, che riguardano le modalità illecite della conduzione delle operazioni militari, come l'attacco ai civili inermi, i bombardamenti contro edifici abitativi, ospedali, scuole, chiese, l'Ucraina ha accettato la giurisdizione della Corte. Il pubblico ministero che opera presso la Corte penale internazionale ha avviato un'indagine per i crimini di guerra e contro l'umanità relativi ai fatti di Crimea da parte della Russia nel 2014 ed anche per quelli relativi all'aggressione militare sferrata dalla Russia dal 24 febbraio 2022. L'Italia, insieme ad altri 39 Stati, ha depositato presso la Corte una formale segnalazione in cui si manifesta la volontà di tali ordinamenti di sottoporre ad indagine la situazione di conflitto in atto in Ucraina. In base ad una norma prevista nello Statuto di Roma, il Procuratore può aprire un'indagine, senza necessità dell'autorizzazione della Camera preliminare. Inoltre, i singoli Stati potrebbero esercitare direttamente la propria giurisdizione extraterritoriale che in relazione ai crimini internazionali riconosce la possibilità di processare e

Come tutte le guerre anche quella contro l'Ucraina costituisce una pericolosa intimidazione per gli ordinamenti liberaldemocratici e i loro valori<sup>39</sup>. L'uso della forza è una rottura gravissima dell'ordine giuridico internazionale.

La crisi bellica trascina inevitabilmente con sé il rischio di ulteriori *escalation* a livello internazionale<sup>40</sup> e il pericolo altrettanto reale di una crisi economica ed energetica su scala globale. In realtà, con i primi segnali di ripresa economica dopo la fase acuta della pandemia, verso la fine del 2021, vi è stato un'impennata della domanda di materie prime che ha prodotto l'innalzamento dei prezzi. A tale stato di cose si è aggiunto l'impatto del conflitto armato sull'aumento dei costi dell'energia e sui generi alimentari con ripercussioni negative soprattutto sui soggetti più vulnerabili<sup>41</sup>.

I risvolti del conflitto sono significativi sul piano della sicurezza energetica. L'Italia è tra i Paesi europei maggiormente dipendenti dal gas russo e dunque più vulnerabile all'impatto della eventuale sospensione nelle forniture<sup>42</sup>. In

punire anche gli stranieri che commettono all'estero crimini contro l'umanità. Una giurisdizione che si esercita anche prescindendo dai uno dei criteri di collegamento con il crimine commesso (il territorio in cui è stato commesso, la nazionalità dell'autore, la nazionalità della vittima). Sul punto si rinvia alle considerazioni di M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2022, 7 aprile 2022, 16 ss.

<sup>39</sup> Come opportunamente sottolinea, M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, cit., 7.

<sup>40</sup> La minaccia russa di usare armi atomiche non è più solo un problema per Kiev ma un pericolo per l'intera sicurezza globale. In proposito G. DI FEO, *L'Occidente teme l'incubo nucleare: una bomba tattica ai confini europei*, in *La Repubblica*, 22 settembre 2022.

<sup>41</sup> La guerra della Federazione russa contro l'Ucraina ha prodotto un impatto devastante sulla sicurezza alimentare. Infatti, il blocco navale delle esportazioni del grano e dei fertilizzanti da parte della Russia ha determinato difficoltà nell'approvvigionamento di beni di prima necessità. La carenza nella disponibilità di materie agricole essenziali colpisce, in primo luogo, sui Paesi più fragili del Mediterraneo. Il rischio di aggravare la già deboli condizione economica di questi Paesi comporta conseguenze in termini di maggiore pressione demografica e migratoria da parte dei territori del Nordafrica esposti maggiormente al pericolo di povertà assoluta. La guerra ibrida attuata da Putin attraverso il blocco del grano ha l'obiettivo di aumentare i flussi migratori verso l'Europa e creare un clima di tensione ed instabilità nei Paesi dell'Africa e del Medio Oriente. L'accordo di Istanbul firmato il 22 luglio 2022 dai rappresentanti di Russia e Ucraina che ha consentito lo sblocco dei porti ucraini per l'esportazione di oltre venti milioni di tonnellate di grano non appare risolutivo poiché non comprende il cessate il fuoco navale nel Mar Nero da parte delle forze navali russe.

<sup>42</sup> Nella *Relazione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica sull'attività svolta dal 10 febbraio al 19 agosto 2022*, Doc. XXXIV, cit., 13 ss. si affronta il tema della sicurezza energetica dell'Italia. Nel documento viene evidenziato come "le relazioni tra l'Italia e la Russia nel settore energetico hanno radici profonde e risalgono alla fine degli anni Cinquanta quando furono siglati contratti della fornitura del greggio". Dalla fine degli anni Sessanta il volume dell'approvvigionamento è cresciuto progressivamente. "L'affidamento alla Russia quale fornitore principale di gas è coinciso con l'ascesa al potere di Putin ed è riconducibile alle scelte operate in passato da parte di differenti esecutivi in un contesto internazionale certamente diverso. In ogni caso gli eventi drammatici di oggi denotano come quell'orientamento abbia oggettivamente sottovalutato il problema della dipendenza energetica e della ridotta diversificazione degli approvvigionamenti che si è progressivamente amplificato, anche per il considerevole aumento della quota di gas russo, sull'insieme delle forniture di gas all'Italia,

sede europea si studiano soluzioni per rafforzare la capacità energetica dei Paesi dell'Unione, anche dell'ottica di una politica di diversificazione delle fonti di approvvigionamento. In tale ottica vanno accresciute le capacità delle energie rinnovabili.

È oramai chiaro, infatti, come l'energia abbia assunto il ruolo di una potente arma da parte dei Paesi esportatori e il conseguente rischio degli Stati importatori di essere fortemente dipendenti da pochi attori globali. La Russia di Putin sfrutta questa posizione di principale fornitore di gas per esercitare pressioni sull'Unione europea al fine di indebolire il sostegno alla resistenza dello Stato ucraino. La risposta più efficace alle minacce russe sembra essere l'introduzione a livello europeo di un tetto massimo del prezzo del gas da imporre alle imprese acquirenti per i Paesi dell'Unione Europea, il c.d. *price cap*<sup>43</sup>.

La condizione di dipendenza e di maggiore fragilità del nostro Paese nel campo energetico ha subito una brusca accelerazione con l'invasione della Russia in Ucraina. L'Italia sta ponendo in atto una complessa strategia diretta all'affrancamento del gas russo che potrà dirsi integralmente raggiunto, in seguito alla sostituzione con le forniture provenienti da altre aree geografiche, solo alla fine del 2024. Tale condizione di forte criticità richiede di agire su più fronti: la messa in funzione di rigassificatori flottanti di Piombino e Ravenna, l'incremento dei flussi di gas dall'Algeria e dall'Azerbaigian, una politica che consenta l'intensificazione delle importazioni di gas dalla Libia, nonché un migliore sfruttamento delle energie rinnovabili<sup>44</sup>. Con l'arrivo della stagione invernale è imprescindibile proseguire l'azione a sostegno della formazione di stoccaggi di gas naturale e dotare di maggiore rapidità i processi autorizzativi per incrementare la produzione energetica nazionale<sup>45</sup>. Insomma, occorre adottare una strategia per la diversificazione al fine di un più equilibrato bilancio energetico nazionale, ma comunque, per evitare la crisi

*registratosi negli anni recenti, dando luogo ad uno strumento di pressione che è stato poi esercitato dalla potenza russa*". La condizione di dipendenza e di maggiore fragilità del nostro Paese nel campo energetico ha subito una brusca accelerazione con l'invasione della Russia in Ucraina.

<sup>43</sup> Cfr. Intervista al ministro della transizione ecologica Roberto Cingolani: "Se l'Ue non farà il *price cap* al gas, in arrivo uno nazionale". *Cosa sappiamo della proposta della Commissione*, in *Open online*, 18 settembre 2022; S. BENEDETTINI e C. STAGNARO, *Cinquanta sfumature di price cap*, Editoriale, in *Federalismi.it*, n.24 del 21 settembre 2022.

<sup>44</sup> Così si legge nella *Relazione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica sull'attività svolta dal 10 febbraio al 19 agosto 2022*, Doc. XXXIV, cit., 13 ss. L'organo bicamerale ha invitato "le Camere e il Governo a predisporre le misure necessarie per operare velocemente questa la transizione con l'obiettivo di diventare l'hub energetico europeo e mediterraneo che può consentire di liberarci della dipendenza della Russia, migliorare le condizioni ambientali, evidenziare il nostro ruolo strategico nel Mediterraneo e in Europa".

<sup>45</sup> Come suggerisce la *Relazione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, cit. 26.

invernale, bisogna mettere in pratica comportamenti virtuosi per la riduzione dei consumi in funzione dei minori volumi di gas a disposizione<sup>46</sup>.

Il Governo guidato dal Presidente Draghi, dimissionario e in carica per lo scioglimento dei cd. affari correnti<sup>47</sup>, ha adottato una serie di decreti-legge per contenere il costo dell'energia e dei carburanti e per contrastare gli effetti economici della grave crisi internazionale, anche in ordine allo svolgimento delle attività produttive. In particolare, il d.l. 9 agosto 2022, n. 115 ha introdotto disposizioni per la tutela dei clienti vulnerabili nel settore del gas naturale e il rafforzamento del bonus sociale energia elettrica e gas.

Sul piano più strettamente delle fonti del diritto gli effetti sono significativi, l'accavallarsi delle crisi determina la cronicizzazione della normativa

<sup>46</sup> C. DOMINELLI, *Riduzione dei consumi, centrali a carbone ai massimi e gas russo al 18%: ecco il piano Cingolani*, il *Sole24ore.com*, 2 settembre 2022.

<sup>47</sup> La fine dell'esecutivo di unità nazionale guidato da Mario Draghi, il sessantasettesimo della Repubblica, conduce inevitabilmente alla conclusione anticipata, sia pure di pochi mesi, della XVIII Legislatura. "La discussione, il voto e le modalità con cui questo voto è stato espresso al Senato hanno reso evidente il venir meno del sostegno parlamentare al Governo e l'assenza di prospettive per dar vita ad una nuova maggioranza", spiega, in maniera quasi didascalica, il Presidente della Repubblica. Con il consueto *aplomb* istituzionale che ha contraddistinto, fin dai primi atti, il suo impegno istituzionale, il Presidente Mattarella ha parlato alla Nazione. Dopo aver firmato il decreto di scioglimento delle Camere e quello di indizione delle elezioni delle nuove Camere. Il Capo dello Stato si è trovato a dover individuare le coordinate per la formazione di tre esecutivi, con maggioranze differenti e per risolvere le tre complicatissime crisi di governo. L'ultima tanto più inspiegabile perché si è consumata nel mezzo di una tempesta perfetta, con l'onda lunga della pandemia, la guerra della Russia contro l'Ucraina, l'inflazione che galoppa. Nelle parole di Mattarella si legge il tentativo di richiamare le forze politiche ad un sussulto di responsabilità. Per portare avanti, nel tempo che ci separa dal voto e dal 13 ottobre, giorno in cui è prevista la convocazione delle nuove Camere, i provvedimenti necessari nell'interesse superiore dell'Italia. Affinché i partiti possano dare un contributo costruttivo, "pur nell'intensa, e a volte acuta, dialettica della campagna elettorale". Poiché, ha sottolineato ancora, "il periodo che stiamo attraversando non consente pause". Si tratta, aggiunge il Presidente, "di interventi indispensabili per contrastare gli effetti della crisi economica e sociale e in particolare dell'aumento dell'inflazione che, causata soprattutto dal costo dell'energia e dei prodotti alimentari, comporta pesanti conseguenze per le famiglie e per le imprese". Un sintetico decalogo per riannodare i fili di quel principio di continuità degli organi supremi che la Costituzione esige non sia mai spezzato nella fase di transizione tra un esecutivo e il successivo. Le Camere scadute e il Governo oramai dimissionario sono chiamate a svolgere le loro funzioni in regime di *prorogatio*. Proprio in ragione del fatto che non sono più rappresentative del corpo elettorale, le Assemblee parlamentari devono limitare la loro attività alla sola ordinaria amministrazione. All'interno di tale *perimetro* rientra il tanto lavoro da fare su tutti i fronti aperti che riguardano l'attuazione, nei tempi concordati, del Piano nazionale di ripresa e resilienza e il dover affrontare le emergenze in corso. Le direttive da seguire nello svolgimento delle funzioni di governo prevedono inoltre l'attuazione delle leggi, l'adozione degli atti urgenti necessari per fronteggiare le situazioni straordinarie e la partecipazione italiana, anche a livello governativo, alle riunioni delle organizzazioni internazionali, incluse Onu e Nato. Nella circolare predisposta dal Presidente del Consiglio per il disbrigo degli affari correnti trova posto la stesura del decreto Aiuti, un ulteriore provvedimento per supportare la resistenza degli ucraini contro l'invasione del loro territorio. Una scelta, quest'ultima, che mira a ribadire la collocazione geopolitica internazionale dell'Italia atlantista ed europeista. Con l'auspicio che tale posizionamento sia mantenuto saldo anche con il prossimo assetto politico.

emergenziale<sup>48</sup>. Così, senza soluzione di continuità l'ordinamento italiano passa dallo stato di emergenza sanitaria allo *stato di emergenza determinato dal conflitto in Ucraina* e deliberato fino al 31 dicembre 2022<sup>49</sup>. Tali contesti emergenziali si susseguono creando una catena ininterrotta che incide in maniera rilevante sulle fonti del diritto dell'Unione con la volontà di una riforma dei Trattati per superare la regola unanimità<sup>50</sup> nonché sulla produzione giuridica domestica.

È bene, tuttavia, chiarire che lo stato di emergenza attivato per ragioni belliche deve essere tenuto ben distinto dalla deliberazione dello stato di guerra prevista nell'art. 78 della Costituzione<sup>51</sup>. La norma sullo stato di guerra non ha mai trovato utilizzo, poiché non è stata ritenuta base normativa idonea sia per la partecipazione dell'Italia alle missioni militari internazionali, sia per le missioni organizzate nell'ambito delle Nazioni Unite e della Nato, sia per gli interventi di tipo umanitario<sup>52</sup>. La fonte bellica che fornisce la base normativa a tali missioni è la l. n. 145 del 2016. Essa in ragione dell'oggetto preso in considerazione, assume le caratteristiche di norma rango materialmente costituzionale, nonché di previsione integrativa rispetto all'enunciato dell'art.78.

La previsione contenuta nell'art. 78 e la stessa legge n. 145 vanno inquadrare in un contesto costituzionale certamente articolato, con la parola "guerra"<sup>53</sup> disseminata in diversi enunciati: nell'art. 11, nell'art. 60, 2° comma, nell'art. 87, 9° comma, nell'art. 111, 7° comma e nell'art. 103 con l'espressione "tempo di guerra". Ancora l'art. 52 proclama il "*sacro dovere di difesa della Patria*" ed afferma che le "forze armate informate allo spirito democratico della Repubblica" e l'art. 87 parla del *Consiglio supremo di difesa*. L'art. 117,

<sup>48</sup> Come scrive puntualmente A. LO CALZO, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi "endemiche" e nuove emergenze*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2 del 2022, 66.

<sup>49</sup> Si tratta di due diverse dichiarazioni di emergenza del 25 febbraio e del 28 febbraio 2022. Il secondo provvedimento deliberato "*in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione Ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto*".

<sup>50</sup> In questo senso le prese di posizione di Ursula Von Der Leyen nel corso della cerimonia di chiusura della Conferenza sul futuro dell'Europa, *La sfida di Von der Leyen "Ue superi regola unanimità"*, 10 maggio 2022, in *Redazione Ansa.it*; in dottrina, lo scritto di F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova convenzione per la riforma dei trattati, ma ... errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022.

<sup>51</sup> La Costituzione italiana scelse di non disciplinare le situazioni di emergenza nazionale. Piuttosto il nuovo Testo si preoccupò di evitare forme di concentrazione di potere nelle mani del Governo. La preferenza dei Costituenti fu chiara nella direzione di non codificare in alcun modo lo stato di necessità, eccezione fatta per il caso di guerra. In proposito si rinvia alle considerazioni svolte nel *nostro Pandemia Costituzionale*, cit. 36 ss.

<sup>52</sup> Per tutti A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni, spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio costituzionale*, cit. 54, che parla di "*desuetudine*" delle c.d. Costituzioni belliche, scritte pensando al tipo di guerra "convenzionale".

<sup>53</sup> Ne parla in maniera dettagliata M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2022, 30 marzo 2022, 21.



2°, come novellato nel 2001, attribuisce, altresì, i settori della “*difesa e delle forze Armate*” della “*sicurezza dello Stato, armi, munizioni ed esplosivi*”, della “*protezione dei confini nazionali*” alla competenza legislativa esclusiva statale.

Con riferimento alla guerra scatenata dalla Russia contro l’Ucraina, le fonti normative utilizzate per la gestione della vicenda bellica sono i decreti-legge. Il d.l. n. 14 del 25 febbraio 2022 e il d.l. n. 16 del 28 febbraio 2022; i due provvedimenti adottano disposizioni urgenti per la crisi bellica che riguardano la cessione di mezzi ed equipaggiamenti militari<sup>54</sup>. Con il decreto-legge n.21 del 21 marzo 2022, convertito con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, il Governo interviene sulla gestione delle risorse oggetto di congelamento a seguito della crisi ucraina, in esecuzione di provvedimenti dell’Unione europea<sup>55</sup> adottati al fine di sanzionare soggetti ritenuti indirettamente responsabili o comunque avvantaggiati economicamente dall’aggressione militare russa in Ucraina<sup>56</sup>.

Prima della formale adozione delle misure normative rivolte esplicitamente a contrastare l’aggressione militare sferzata dalla Russia in territorio ucraino si è riunito il Consiglio Supremo di Difesa<sup>57</sup>. In base alle norme

<sup>54</sup> Un terzo decreto – legge, n.21 del 2022 convertito in legge n. 51 del 20 marzo 2022 affronta il tema del contenimento dei prezzi del carburante, delle misure per la sicurezza delle reti nazionali di comunicazione e il potenziamento dell’accoglienza degli ucraini che fuggono dalla guerra.

<sup>55</sup> L’Unione europea ha adottato sei pacchetti di sanzioni di carattere finanziario ed economico allo scopo di indebolire la capacità del governo russo di sostenere la guerra, le misure adottate riguardano sanzioni economiche riguardanti scambi con la Russia nei settori commerciale, energetico, tecnologico e dei trasporti, ma anche misure diplomatiche come la sospensione dei vertici bilaterali e multilaterali. Anche sul versante della crisi bellica, l’Unione europea, ed in particolare la Commissione, ha utilizzato strumenti di *soft law*, sotto forma del Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia a seguito dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina, del 24 marzo 2022. Mentre solitamente gli atti di *soft law* della Commissione sono sottoposti a consultazione pubblica, in questo caso vista l’eccezionalità della situazione presa in esame, fa notare F. PACINI, *Ai confini della normatività. Hard law e soft law in tempi difficili*, (testo provvisorio), in *Rivista del Gruppo di Pisa.it*, 2022, 13, non sono state previste e non sono state rese pubbliche le interlocuzioni con gli Stati membri.

<sup>56</sup> Come le questioni inerenti ai costi di manutenzione dei beni “congelati”, ad esempio i noli per l’attracco alle banchine di imbarcazioni, cfr. art. 31 *ter* del d.l. n.21 del 21 marzo 2022.

<sup>57</sup> Con riferimento al c.d. potere di difesa, il Capo dello Stato «*ha il comando delle Forze Armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere*» (art. 87, co. 9, Cost.). Al riguardo, è bene precisare che il potere di comando delle Forze Armate non ha, naturalmente, valore operativo o sostanziale. Esso, piuttosto, indica la preminenza del Capo dello Stato, garante della Costituzione, sull’apparato militare, che è vincolato in base all’art. 52, co. 3, Cost. ad informarsi «*allo spirito democratico della Repubblica*». Pur non di meno, la presidenza del Consiglio Supremo di Difesa attribuita al Capo dello Stato sembra implicare non trascurabili funzioni nel controllo della difesa nazionale. Tale organismo, disciplinato dalla legge n. 624/1950, è composto, oltre che dal Presidente della Repubblica, dal Presidente del Consiglio, dai Ministri degli Esteri, della Difesa, degli Interni, del Tesoro e dell’Industria, nonché dal Capo di Stato Maggiore della Difesa. Esso si pone quale organo ausiliario e di consulenza per l’organizzazione delle attività e dei problemi tecnici delle Forze Armate, fatta salva la titolarità sostanziale dei relativi poteri

previste nel Codice dell'ordinamento militare il Consiglio Supremo di Difesa svolge un ruolo non secondario nel processo di formazione delle decisioni relative alla gestione di crisi internazionali. Il Consiglio è chiamato ad esaminare le determinazioni del Governo prima dell'approvazione parlamentare<sup>58</sup>.

Lo stesso giorno dell'inizio del conflitto il Presidente della Repubblica ha convocato l'organismo da lui presieduto. Con un comunicato stampa della riunione del 24 febbraio il Consiglio di Difesa *“esprime la più ferma condanna per l'ingiustificabile aggressione militare lanciata dalla Federazione russa contro l'Ucraina, che rappresenta una grave e inaccettabile violazione del diritto internazionale e una concreta minaccia alla sicurezza e alla stabilità globali”*. Per queste ragioni *“la Repubblica italiana chiede alla federazione russa l'immediata cessazione delle ostilità e il ritiro delle forze fuori dai confini internazionalmente riconosciuti all'Ucraina. L'Italia ribadisce il pieno sostegno all'indipendenza e all'integrità territoriale dell'Ucraina, Paese europeo amico e colpito nella sua sovranità. La Repubblica italiana esprime massima vicinanza e solidarietà al popolo ucraino e alle sue legittime Istituzioni, alle vittime e alle tante persone che ne soffriranno le conseguenze. Nell'affrontare la crisi in atto, l'Italia manterrà uno stretto raccordo con i propri partner in tutti i principali consessi internazionali. Insieme con i Paesi membri dell'UE e gli alleati della Nato è indispensabile rispondere con unità, tempestività e determinazione. L'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire convintamente nel quadro del coordinamento in seco all'Unione europea. Perché l'Europa non precipiti in un vortice di guerre, è necessario agire con forza e lungimiranza per ristabilire il primato del diritto internazionale e la salvaguardia dei principi e dei valori che hanno garantito pace e stabilità nel nostro Continente”*.

L'indirizzo espresso dal Consiglio Supremo di difesa trova una solida copertura costituzionale nell'art. 11 della Costituzione. Tale previsione, che distingue nettamente la guerra d'aggressione da *ripudiare* dalla guerra di difesa costituzionalmente dovuta, infatti, va interpretata alla luce del diritto internazionale<sup>59</sup>.

Il principio di partecipazione dell'Italia alle organizzazioni internazionali che garantiscono la pace e la giustizia tra le Nazioni, previsto nel medesimo art. 11 esige una lettura armoniosa dei principi contenuti all'interno

in capo al Governo, permettendo al Presidente della Repubblica una costante e dettagliata informazione sulle questioni attinenti alla difesa nazionale.

<sup>58</sup> Cfr., l'art. 10 comma 1, lett. a del d.lgs. 66/2010

<sup>59</sup> Ricorda G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in Osservatorio Costituzionale 3/2022, cit., 75, come *“i Costituenti non soltanto avevano presente il proposito di evitare che per il futuro l'Italia si avventurasse in una guerra ma altresì intendevano fermamente consentire all'Italia l'inserimento nel circuito delle Nazioni Unite e, comunque, in quei gangli organizzativi responsabili della sicurezza collettiva che si sarebbero poi variamente articolati nel corso del tempo nel quadro delle stesse Nazioni Unite”*.

dell'articolato costituzionale. Il chiaro intento dei nostri Costituenti di mantenere l'Italia saldamente legata al circuito delle Nazioni Unite ed evitare, così, il rischio dell'isolamento internazionale è stato espresso con il rifiuto del principio di neutralità permanente. La neutralità, infatti, se per un verso “*avrebbe soddisfatto l'obiettivo del non coinvolgimento della Repubblica in guerre*”<sup>60</sup>, dall'altro avrebbe comportato il rischio di emarginare l'Italia dal contesto internazionale<sup>61</sup>. Mentre i Costituenti “*erano determinati a collocare l'Italia nell'ambito degli stati protagonisti della politica internazionale e, anche se in modo condizionato, accettavano il rischio di una partecipazione a situazioni conflittuali in attuazione dei principi della Nazioni Unite*”<sup>62</sup>.

Nello specifico è fondamentale il richiamo alla guerra difensiva che coglie l'esatto significato dell'art.11 Cost. L'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite riconosce “*il diritto naturale di autotutela individuale e collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite*”<sup>63</sup>. Concetto ribadito nell'art. 42 del TUE che prevede l'uso di mezzi civili e militari da impiegare in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale conformemente ai principi della Carta delle Nazioni<sup>64</sup>.

La previsione contenuta nell'art. 11 – come del resto le previsioni contenute in altre Costituzioni<sup>65</sup> - asseconda “*una visione non più finalizzata all'idea*

<sup>60</sup> G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 76.

<sup>61</sup> Con riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 11 “*si deve parlare di un principio pacifista attenuato, nella misura in cui la Costituzione non vieta affatto il ricorso alla guerra difensiva, come testimoniato dagli artt. 52, 78 e 87, né prescrive un rigido neutralismo (come avviene per Svizzera e Giappone)*” come esattamente afferma A. GUAZZAROTTI, *Commento sub art. 11*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Vol. I, Il Mulino, Bologna 2018, 80.

<sup>62</sup> Così, G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 76.

<sup>63</sup> La Carta delle Nazioni Unite firmata a San Francisco il 26 giugno del 1945 ha come finalità prioritaria espressa nel Preambolo “*salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità*”.

<sup>64</sup> L'art. 1 della Carta nell'elencare i fini delle Nazioni Unite considera, innanzitutto, “*mantenere la pace e la sicurezza internazionale*”. Tale obiettivo deve essere conseguito attraverso il comportamento dei suoi Membri che “*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*”. (art. 2.4 della Carta).

<sup>65</sup> L'art. 26 della Costituzione tedesca dal titolo “*salvaguardia della pace*” dice che “*Le azioni che siano idonee a turbare la pacifica convivenza dei popoli e realizzate con tale intento, in particolare al fine di preparare una guerra d'aggressione, sono incostituzionali. Esse devono essere perseguite penalmente. Le armi destinate alla condotta di una guerra possono essere fabbricate, trasportate e messe in commercio solo con l'autorizzazione del Governo federale*”. Una storia a sé è costituita dal contenuto dell'art.9 della Costituzione giapponese del 1946. La norma, ancora in vigore, stabilisce: “*Aspirando sinceramente ad una pace internazionale fondata sulla giustizia e sull'ordine, il popolo giapponese rinuncia per sempre alla guerra, quale diritto sovrano della Nazione, ed alla minaccia o all'uso della forza quale mezzo per risolvere le controversie internazionali. Per conseguire, l'obiettivo proclamato nel comma precedente, non saranno mantenute forze di terra, del mare e dell'aria e nemmeno altri mezzi*

*della potenza dello Stato ma legata invece all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale*<sup>66</sup>. In questo passaggio, la Corte costituzionale coglie in pieno il significato del disposto costituzionale in cui la pace è strettamente collegata alla “*giustizia tra le Nazioni*”. Ed inverso, pace e giustizia altro non sono che due facce della stessa medaglia per cui non può esserci vera pace senza giustizia, né la prima può risolversi senza una reale affermazione della seconda<sup>67</sup>.

Come accennato sopra, anche con riferimento alla gestione delle conseguenze relative alla questione bellica, l'uso del decreto – legge costituisce la fonte normativa più idonea per decidere con urgenza rispetto alla situazione emergenziale che si è verificata in seguito all'aggressione armata contro l'Ucraina. Con due ravvicinati decreti-legge (n. 14 e n. 16 del 2022) viene prevista la prosecuzione per il 2022 della partecipazione dell'Italia ad alcune missioni internazionali nell'ambito dell'Organizzazione del Trattato del Nord – Atlantico e la “*cessione a titolo gratuito, di mezzi e di materiali di equipaggiamento militari non letali alle autorità governative dell'Ucraina*”. Il decreto - legge n.16 ha altresì previsto disposizioni in tema di misure preventive necessarie alla sicurezza del sistema nazionale del gas naturale e di accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina<sup>68</sup>. Tale ultimo decreto ha adottato provvedimenti per rispondere ai risvolti drammatici di ordine umanitario prodotti

*bellici. Il diritto di belligeranza dello Stato non sarà riconosciuto*”. La Costituzione del *Sol Levante* - elaborata dopo i bombardamenti atomici statunitensi sulle città di Hiroshima e Nagasaki, avvenuti nell'agosto del 1945 e la fine del secondo conflitto mondiale - risentì della disfatta dell'impero giapponese e dell'influenza degli Stati Uniti. Tra i punti salienti del nuovo Testo spicca la disposizione sul pacifismo, che non si limita ad esprimere un fermo rifiuto della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali ma esclude il possesso di forze armate, negando di fatto allo Stato giapponese il diritto alla legittima difesa in caso di attacco esterno. In effetti, è prevalsa un'interpretazione della previsione costituzionale in senso letterale, per cui il divieto di possedere forze armate è limitato al Giappone, rimanendo ammissibile la permanenza di armamenti di potenze straniere. Così, in forza del Trattato di mutua sicurezza stipulato nel 1952 tra Stati Uniti e Giappone veniva consentito agli americani di mantenere basi militari nel territorio giapponese, al fine di difendere il Paese in caso di aggressione da parte di Stati terzi. Nel 1954 il Parlamento giapponese ha approvato una legge sulle Forze di autodifesa, dotando il Giappone di un esercito per la tutela della propria integrità territoriale. Cfr. G. GIGLIUTO, *L'articolo pacifista della Costituzione giapponese*, in *mondointernazionale.it*, 27 aprile 2021.

<sup>66</sup> Corte Cost. sent. n. 172, 10 maggio 1999.

<sup>67</sup> Cfr. M. CONDINANZI, Z. CRESPI REGHIZZI, *L'uso della forza e il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2021, 328, secondo i quali “(...) non risponde al vero che il diritto internazionale vieti agli Stati ogni forma di ricorso alla forza armata nelle reciproche relazioni. È pacificamente ammessa l'esistenza di una prima fondamentale eccezione che va sotto il nome di legittima difesa o autotutela e che è prevista anche nel sistema della Carta dall'art. 51”.

<sup>68</sup> Siffatto decreto – legge è stato poi abrogato con legge n.28 del 5 aprile 2022 di conversione del decreto – legge n. 14, facendo salvi gli effetti prodotti dal decreto non convertito e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo.

dal conflitto che ha costretto milioni di cittadini ucraini in fuga dal proprio territorio<sup>69</sup>.

I provvedimenti normativi del Governo italiano si ricollegano direttamente alla risoluzione A/ES – 11/L1 approvata a larghissima maggioranza il 2 marzo 2022 dall'Assemblea generale dell'Onu, nella quale si “*deplora con massima fermezza l'aggressione della Russia contro l'Ucraina*” e si chiede che la Federazione russa “*cessi immediatamente l'uso della forza contro l'Ucraina e si astenga da ogni ulteriore minaccia illegale o uso della forza contro qualsiasi Stato membro e che “ritiri immediatamente tutte le sue forze militari dal territorio ucraino entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti”*”<sup>70</sup>.

Nei decreti-legge si parla di “*deroga*”, ma il termine utilizzato non corrisponde alla sostanza dei provvedimenti, in quanto proprio le leggi n. 185 del

<sup>69</sup> Una catastrofe umanitaria che conta un numero indefinito di vittime civili e militari, con milioni di profughi che scappano verso Ovest nel tentativo disperato di trovare un posto di pace e libertà. Almeno un terzo dei quaranta milioni di cittadini ucraini versa in una situazione disperata in conseguenza del conflitto. Si prevede un esodo di dieci milioni di persone verso Ovest, a cui l'Europa occidentale sta offrendo una generosa accoglienza perché si tratta di gente che fugge dalla guerra e ha diritto di asilo nelle società liberali democratiche (art. 11 della Convenzione di Ginevra). Secondo Filippo Grandi, *Alto Commissario dell'Onu per i rifugiati*, si tratta della crisi di rifugiati più grande dalla Seconda guerra mondiale. Fatta di persone che avevano una vita normale, che abitavano in maggioranza nelle città che mandava i figli a scuola e andava a lavorare. Gli uomini accompagnano le mogli e tornano a combattere. Fortunatamente anche Polonia e Ungheria, Stati che appartengono al c.d. accordo di *Visegrad*, hanno aperto i loro confini alle migliaia di donne, anziani e bambini in fuga. Almeno un milione di ucraini si spostano in Polonia (Filippo Grandi, *Il modello Ucraina tiene: l'UE è stata brava. No ai blocchi navali sui migranti*”, in *Corriere della Sera*, 3 settembre 2022). L'Ufficio delle Nazioni Unite ha stimato in diciotto milioni il numero di persone che potrebbe aver bisogno di aiuti umanitari nei prossimi mesi. La Polonia ha allestito con grande generosità nei territori di confine con l'Ucraina centri di accoglienza per ospitare migliaia di persone che provengono dalle terre sotto assedio. Uno degli scatti emblematici è quello postato sui *social* della fila dei passeggini lasciati al confine con l'Ucraina. Le mamme polacche hanno lasciato i passeggini in stazione per le donne ucraine che potrebbero averne bisogno quando arriveranno in Polonia con i bambini scappati dall'assedio (L'episodio è raccontato in tutti i quotidiani dell'epoca, *L'aiuto delle donne polacche alle mamme ucraine*, in *La stampa*, 6 marzo 2022).

<sup>70</sup> Il voto espresso nel corso dell'undicesima sessione d'emergenza dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) sulla risoluzione relativa alla aggressione russa dell'Ucraina ha decretato l'isolamento internazionale della Russia. La risoluzione è stata approvata con una maggioranza schiacciante, con 141 voti a favore, solo 4 Paesi hanno espresso un voto contrario (Siria, Eritrea, Bielorussia e Corea del Nord) e 35 Stati hanno scelto l'astensione. In Europa e in Nord America si è registrato una posizione unanime di ferma condanna dell'aggressione russa. Anche l'area dell'America latina si è schierata compatta a fianco dell'Ucraina (Argentina, Perù, Brasile, Colombia con l'astensione del Nicaragua, di Bolivia e Cuba per la tradizionale vicinanza di quest'ultimo con Mosca e l'assenza del Venezuela che ha manifestato il suo sostegno alla Russia. Mentre nel continente africano molti Paesi sono rimasti neutrali, così come in Medio Oriente, con l'eccezione della Siria di Assad. In Asia, Giappone, Corea del Sud e Singapore hanno votato a favore, oltre a Taiwan che pur non avendo un seggio di rappresentanza alle Nazioni Unite ha condannato l'invasione russa. Si sono astenuti Vietnam, Laos, India e Cina. La Cina, in particolare, che se per un verso ha espresso una posizione a favore dell'integrità territoriale dell'Ucraina si è schierata contro l'espansione della Nato verso l'Europa dell'Est.

1990 e n. 145 del 2016, prevedono espressamente sia la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali sia la cessione di materiali di armamento a scopo difensivo. L'esportazione e il transito di materiali di armamento verso Stati aggrediti sono, infatti, sempre consentiti. La legge ribadisce che anche l'invio fuori dai confini delle forze armate italiane – scelta fin da subito scartata con riferimento al conflitto ucraino – deve avvenire nel rispetto dei principi contenuti nell'art. 11 della Costituzione, del diritto internazionale e dei diritti umani, dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

D'altra parte, proprio la forma di governo parlamentare attribuisce la determinazione dell'indirizzo politico al Governo e Parlamento, collegati tra loro tramite il rapporto di fiducia. Anche in materia di difesa e di politica estera, dinanzi a circostanze straordinarie di eccezionale gravità, il Governo è abilitato a decidere attraverso la fonte di decretazione d'urgenza. Le scelte governative hanno trovato il pieno avallo dei due rami del Parlamento. Le critiche di marginalizzazione dell'Assemblee rappresentative rispetto all'azione dell'Esecutivo non sembrano trovare giustificazione; posto che in data 1° marzo 2022, dopo un ampio e approfondito dibattito parlamentare, seguito alle comunicazioni del Presidente del Consiglio, Camera e Senato hanno approvato la proposta di risoluzione unitaria n. 1 che impegna il Governo circa le decisioni da assumere in merito agli sviluppi della guerra di aggressione in Ucraina<sup>71</sup>.

Semmai il punto di frizione con il modello costituzionale previsto nell'art.77 riguarda l'emendamento inserito nella legge di conversione del d.l. 14 del 2022 laddove dispone l'abrogazione del d.l. n. 16 del 2022. Tale tecnica normativa, definita dei “decreti-minotauro” (ossia quei decreti-legge destinati alla “confluenza” nella legge di conversione di un precedente decreto legge) in effetti, incide sul principio di chiarezza delle leggi e alla intellegibilità dell'ordinamento, poiché non consente di comprendere l'iter legislativo e riduce i tempi parlamentari per l'esame dei decreti-legge<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Sul punto, I.A. NICOTRA, *La guerra in Ucraina e i crimini contro la popolazione inerme*, in *Interris.it*, 18 marzo 2022, S. LIETO, *L'impatto dell'emergenza sanitaria ed economica da Covid – 19 sul sistema delle fonti tra livello statale, regionale e locale*, cit. 37 ss.

<sup>72</sup> Si tratta, in effetti, di una tecnica di conversione non del tutto collimante con quel nesso di interrelazione funzione tra decreto - legge e legge di conversione, come osserva A. LO CALZO, *Interazione tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale*, cit., 668; M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo – ucraina, prime considerazioni*, in *Osservatorio. Cost.*, fasc. 3/2022, 39. Già con riferimento alla prassi minotauro invalsa durante l'emergenza sanitaria, il Comitato per la legislazione, con un parere reso nella seduta del 12 gennaio 2021, aveva osservato che “*la confluenza in un unico testo di più decreti legge contribuisce in molte occasioni all'aumento delle dimensioni dei testi all'esame del Parlamento e quindi alla loro complessità, con la conseguenza di concentrare la discussione nel primo ramo di esame; divenendo così una delle cause di quel monocameralismo di fatto che necessità invece di essere decisamente superato già in questa fase della vita delle*

L'altra questione riguarda il rinvio ai decreti del ministero della difesa previsto nel d.l. n. 16 del 2022 per la definizione dell'elenco dei mezzi da inviare. Si tratta del decreto del Ministro della difesa del 2 marzo 2022, il cui allegato è considerato "*documento classificato*" e dunque non pubblicabile, perché contenente l'elenco dei materiali di armamento ceduti all'Ucraina. In questo caso garantire la riservatezza delle notizie rappresenta la modalità più idonea per preservare le ragioni di sicurezza ed evitare l'esposizione al rischio di distruzione o attacco dei materiali inviati. In altre parole, la scelta della segretezza è finalizzata a non dare un vantaggio competitivo all'avversario. A seguito dell'audizione tenuta dal ministro della difesa davanti al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, lo stesso Copasir con una nota successiva dichiara "condivisi" i contenuti del decreto interministeriale che autorizza la cessione di equipaggiamenti militari alla Autorità governative dell'Ucraina e ha convenuto con il Governo nella apposizione del vincolo di segretezza<sup>73</sup>.

Del resto, il segreto, fin dall'antichità, si trova strettamente collegato con l'esigenza primaria di difesa dal nemico, essendo l'inconoscibilità di talune informazioni significative lo strumento per proteggere la collettività in caso di guerra. Al nemico bisogna sottrarre ogni elemento informativo per impedire la riuscita dei suoi piani. Si tratta di una omissione lecita e persino necessaria poiché rivolta alla salvaguardia delle istituzioni democratiche, dell'integrità territoriale e delle libertà dei cittadini<sup>74</sup>.

La tendenziale conoscibilità del potere che caratterizza il moderno Stato costituzionale va bilanciata con l'esigenza di tutelare valori costituzionali come "*la sicurezza dello Stato*", "*le relazioni internazionali*", "*la difesa e le questioni militari*"<sup>75</sup>. Nei sistemi liberaldemocratici il criterio guida è la

*istituzioni" e impegnava il Governo "ad operare per evitare la confluenza tra diversi decreti legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità da motivare adeguatamente nel corso dei suoi lavori parlamentari".*

<sup>73</sup> A conclusione dell'audizione del Ministro della difesa Lorenzo Guerini, svoltasi il 28 aprile 2022, "*il Copasir ha convenuto con il governo nella apposizione del vincolo di segretezza su contenuti del secondo decreto interministeriale che autorizza la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle Autorità governative dell'Ucraina*". Su ruolo e funzioni del Copasir si può leggere F. GIUFFRÈ (a cura di), *La Sicurezza come interesse costituzionale: il "Caso Copasir"*, edizioni Ad Maiora, Roma, 2022.

<sup>74</sup> Sul punto, ampiamente, E. CARLONI, *Il paradigma della trasparenza*, Il Mulino, Bologna 2022, 37 ss.

<sup>75</sup> Cfr. art. 5 bis il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 "*recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblicità e trasparenza correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33 ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*". La disposizione ivi contenuta recante "*esclusioni e limiti all'accesso civico*", afferma che l'accesso civico di cui articolo 5 comma 2 "*è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: la sicurezza e ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la difesa*

trasparenza e il segreto costituisce l'eccezione in funzione di protezione di interessi costituzionali prioritari. Il legislatore può farsi garante di punti di equilibrio tra conoscenza e riservatezza, utilizzando i parametri di ragionevolezza e proporzionalità<sup>76</sup>.

Del resto, anche nell'epoca contemporanea, che ha fatto della trasparenza il principio supremo nelle relazioni tra istituzioni e cittadini, il d.lgs. n. 97 del 2016 impone alla conoscibilità il limite esplicito per la salvaguardia di beni di rilievo primario, declinazione di valori di rango costituzionale<sup>77</sup>.

In definitiva, la produzione normativa connessa alla crisi bellica ha seguito il medesimo andamento normativo adottato sulla scia dello stato di emergenza messo in atto per la crisi sanitaria. Anche la fase straordinaria correlata alla vicenda bellica ha visto prevalere l'attivismo dell'Esecutivo sul fronte della produzione normativa. Il sottosistema delle "fonti belliche", scaturito dalla dichiarazione dello stato di emergenza per il conflitto scatenato dalla Russia contro l'Ucraina, ha trovato prevalentemente svolgimento attraverso il duplice binario decreti-legge/decreti ministeriali. È bene, peraltro, precisare che un importante divario separa i dpcm dell'epoca bellica da quelli adoperati nella prima fase della crisi sanitaria. A differenza di questi ultimi, il ricorso ai dpcm avviene per dare forma a provvedimenti di natura regolamentare, che servono a fornire mera esecuzione alla disciplina posta dalla norma primaria<sup>78</sup>.

Difficile è stabilire se il tempo delle emergenze (dalla pandemia alla crisi ambientale, dalla crisi economica alla guerra) abbia prodotto la definitiva affermazione di un sistema normativo ad hoc, tipizzato a livello ordinamentale e caratterizzato da una intensità dell'intervento del Governo destinata ad assumere un ruolo sempre più preponderante e proporzionato, di volta in volta, dell'evento da fronteggiare. Se, per dirla con le parole chiave di questo seminario, i fenomeni straordinari oggetto di normazione siano tecnicamente

*e le questioni militari, le relazioni internazionali, la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato, (...)*".

<sup>76</sup> Sul punto, Corte Cost. sent. n. 20 del 2019, nonché I.A. NICOTRA, *Dall'accesso generalizzato in materia ambientale al freedom of information act*, in *Federalismi.it*, 6 giugno 2018.

<sup>77</sup> Secondo la Delibera Anac n.1309 del 2016 il diniego all'accesso non è automatico ma può giungere solo dopo una valutazione che "*bilanci in relazione alla vicenda specifica, l'interesse pubblico alla trasparenza con gli altri specificamente già indicati, accertando se l'ostensione possa cagionare a questi ultimi un pregiudizio effettivo, almeno in termini probabilistici*" (così, R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino 2020, 266).

<sup>78</sup> Per l'esattezza come osservano anche M. MALVICINI e S. MALLARDO, *Le fonti del diritto: legislazione emergenziale e riforme costituzionali*, in *Dove va la Repubblica*, cit. 88, già con il Governo guidato da Mario Draghi, a partire dall'approvazione del d.l. n.44 del 2021, la principale fonte per contrastare l'emergenza pandemica diviene il decreto – legge e ai dpcm viene affidato il compito di mera attuazione concernente i profili tecnici per l'esecuzione delle misure di contenimento del contagio.



riconducibili ad una emergenza ovvero ad uno stato di crisi<sup>79</sup>.

È ancora prematuro affermare che si tratti di fatti transitori, con un inizio ed una fine, il cui superamento comporterà il ripristino dell'assetto normativo originario, ovvero tali fatti eccezionali abbiano prodotto una vera e propria crisi in grado di procurare un cambiamento duraturo sugli equilibri della produzione normativa.

L'impressione è che gli ordinamenti siano chiamati anche nel prossimo futuro a fare i conti con accadimenti talmente straordinari capaci di indirizzare una transizione verso un diverso assetto delle fonti<sup>80</sup>. Solo il tempo e con esso l'eventuale futura ripetizione di specifiche regolarità normative potrà fornire risposte soddisfacenti.

Quel che invece appare con evidenza riguarda la produzione normativa di rango costituzionale che - almeno per quanto riguarda la crisi economica, prima e quella ambientale, esplosa in tutta la sua pericolosità, più di recente - si è arricchita di ulteriori norme per rispondere ai tempi difficili che caratterizzano il diritto della contemporaneità.

<sup>79</sup> Sulla distinzione tra emergenza e crisi si rinvia alle considerazioni di S. LIETO, *op.cit.* 4, la quale afferma che al di là della classificazione da attribuire ai fenomeni emergenziali che ci troviamo attualmente a vivere occorre interrogarsi sulla esigenza di definire nuovi statuti dell'emergenza da affiancare o sostituire a quelli preesistenti "che per ragioni molteplici si sono rilevati non del tutto idonei" e LO CALZO, *op.cit.* 3 che insiste sull'esigenza di superare la dicotomia "crisi economica - emergenza pandemica" e di includere le "altre" crisi, "anch'esse connotate in termini sovranazionali, come quella terroristica vissuta a partire dalle vicende delle Torri Gemelle del 2001 o, ancora, crisi prossime a venire come quella legata all'ambiente" e ricorda come anche la guerra "ha sicuro impatto sulla produzione normativa, sia in merito alle tradizionali categorie del diritto emergenziale, sia per le inevitabili conseguenze in termini di crisi economica che con essa si accompagnano".

<sup>80</sup> Qui vale la pena di riportare il pensiero di A. CARDONE, (*Modello costituzionale e trasformazioni del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Rivista Gruppi di Pisa*, it, 5) "Non si tratta dunque di disconoscere che le trasformazioni del sistema delle fonti innescate dalla crisi economica e pandemica possano innestarsi determinando un'evoluzione permanente dell'ordinamento, ma di distinguere quali evoluzioni siano in rapporto di causa ed effetto con esse (...) Dunque la vera dicotomia che il titolo del nostro Convegno suggerisce non è tanto quella "crisi/emergenza", ma quella "emergenze/persistenze, che, rimanda, appunto, alla necessità di distinguere, nelle trasformazioni che la prassi ha imposto al "modello costituzionale", le tendenze di lungo periodo dai fenomeni innestati dalla crisi economica e pandemica".