

UCRAINA, 2022 UN'ANALISI STORICA GIURIDICA E POLITICA

a cura di
Francesca Pubusa e Christian Rossi

ISBN 978-88-243-2772-5

Estratto



JOVENE

INDICE

<i>Prefazione</i> di MARIANO PORCU	p. VII
<i>Introduzione</i> di FRANCESCA PUBUSA - CHRISTIAN ROSSI	» 1
CHRISTIAN ROSSI, <i>La guerra in Europa Orientale, retrospettiva storica della crisi</i>	» 5
GIANLUCA BORZONI - GIAN LORENZO ZICHI, <i>Il conflitto tra Russia e Ucraina. La prospettiva storico-diplomatica</i>	» 17
ROBERTO DI QUIRICO, <i>La politica estera russa nello spazio post-sovietico e le origini del conflitto russo-ucraino</i>	» 45
CARLO SANNA, <i>Le determinanti del posizionamento della Turchia nella crisi ucraina: ruolo, interessi e limiti turchi</i>	» 61
MATTEO MELONI, <i>Le conseguenze globali della guerra in Ucraina: il riassetto degli Stati sul palcoscenico internazionale</i>	» 79
MARCO SIDDI - ALESSIO ZUDDAS, <i>Il piano REPowerEU dell'Unione europea tra transizione energetica e geopolitica</i>	» 95
PIETRO LUCANIA, <i>Cyberwarfare del conflitto</i>	» 117
FRANCESCA PUBUSA, <i>Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico</i>	» 129
DANIELE MARONGIU, <i>Il conflitto e i principi di Internet: uno scambio epistolare che guida il futuro della Rete</i>	» 155
GIANNI FRESU, <i>La guerra dei media. Libertà, informazione e democrazia</i>	» 173
<i>Notizie sugli Autori</i>	» 191

FRANCESCA PUBUSA

EMERGENZA, ECCEZIONE E FUNZIONE D'INTERESSE PUBBLICO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le delibere dichiarative dello stato di emergenza. – 3. Il regime emergenziale. – 4. Il d.l. n. 14 e la deroga alla disciplina alla l. n. 145 del 2016, *Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*. – 5. La l. n. 125 del 2014, *Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*. – 6. Il regime alternativo alla l. n. 125 del 2014. – 7. Il d.l. n. 16 del 2022 e la deroga alla l. n. 185 del 1990, *Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*. – 8. (Segue) I principi della l. n. 185 del 1990. – 9. Il regime della movimentazione delle armi in conseguenza della deroga alla l. n. 185 del 1990: le risoluzioni parlamentari del 1° marzo 2022. – 10. Riflessioni conclusive.

1. *Premessa*

Le decisioni adottate dal Consiglio dei Ministri fra il 25 e il 28 febbraio 2022 a fronte della crisi ucraina hanno introdotto lo stato di emergenza e una serie di deroghe normative aventi ad oggetto le leggi che regolano le modalità di azione delle istituzioni italiane al livello internazionale nelle situazioni di conflitto o di particolare complessità: la disciplina dell'autorizzazione delle missioni militari, delle attività di cooperazione per lo sviluppo e della movimentazione di materiali di armamento.

Il nostro Paese affronta dunque questa difficile momento storico con un regime giuridico straordinario: le ordinanze di protezione civile, per l'emergenza, e, per tutte le altre attività connesse al conflitto, una serie di attività amministrative atipiche, in quanto, appunto, alternative a quelle previste dalle leggi derogate.

Ciò, incidendo su attribuzioni, competenze, procedimenti, valutazioni e ponderazioni, che coinvolgono fra l'altro interessi pubblici di grande rilevanza, ha evidenti ricadute sul concetto di funzione di inte-

resse generale, nonché sul diritto amministrativo e sulle sue categorie, in quanto strumenti per lo studio e l'effettività di essa.

Per comprendere l'entità e gli effetti delle deroghe, anche in relazione agli interessi pubblici coinvolti, ci si propone di esaminare le dichiarazioni di emergenza e i decreti-legge, il n. 14 e il n. 16 del 2022, tutti emanati, rispettivamente, il 25 e il 28 febbraio 2022, le leggi derogate e il regime ad esse alternativo.

2. *Le delibere dichiarative dello stato di emergenza*

Il 25 febbraio 2022, all'indomani dell'avvio delle operazioni militari russe in Ucraina, il Consiglio dei Ministri ha adottato una delibera dichiarativa dello stato di emergenza per intervento su territorio estero, della durata di tre mesi decorrenti dal 25 febbraio 2022.

La decisione è stata motivata, dal punto di vista fattuale, con la sollecitazione formale da parte del Ministero degli affari esteri, in data 24 febbraio, nonché dalla richiesta, avanzata il 15 febbraio 2022 dal Servizio statale di emergenza dello Stato ucraino al Centro di coordinamento della risposta alle emergenze dell'Unione europea, al fine di ottenere assistenza per affrontare un'eventuale crisi conseguente alle forti tensioni che da tempo interessavano i confini orientali. Dal punto di vista giuridico, la delibera del Consiglio dei Ministri è stata motivata con l'art. 29, primo comma, d.lgs. n. 1 del 2018, testo unico della Protezione civile, avente ad oggetto, fra l'altro, la delibera dello stato di emergenza per intervento su territorio estero.

Nel merito, lo stato di emergenza ha lo scopo di assicurare supporto alla Protezione civile ucraina nello svolgimento delle attività di soccorso ed assistenza alla popolazione coinvolta nel conflitto.

La seconda delibera dello stato di emergenza, relativa ad intervento sul territorio nazionale, è stata adottata dal Consiglio dei Ministri il successivo 28 febbraio: la motivazione, dal punto di vista fattuale, è, in primo luogo, sempre la richiesta di assistenza avanzata il 15 febbraio 2022 dal Servizio statale di emergenza dello Stato ucraino al Centro di coordinamento della risposta alle emergenze dell'Unione europea; inoltre, la delibera del 25 febbraio, il d.l. n. 14 del medesimo giorno, nonché, evidentemente, il velocissimo peggioramento della situazione in Ucraina, comportante il possibile arrivo in Italia di moltissimi cittadini ucraini in cerca di rifugio.

Dal punto di vista giuridico, la motivazione risiede negli artt. 7, primo comma, lett. c), e 24, primo comma, d.lgs. n. 1 del 2018, riguardanti, rispettivamente, l'emergenza di rilievo nazionale e la relativa deliberazione.

Nel merito, la delibera del 28 febbraio è volta ad assicurare interventi per accogliere e assistere i cittadini ucraini in fuga: questa seconda emergenza durerà fino al 31 dicembre 2022.

3. *Il regime emergenziale*

La determinazione del regime emergenziale è di conseguenza rimessa ad ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione civile: come si accennava in premessa, ciò comporta un quadro disciplinare connotato da deroghe, anche significative, al principio di legalità.

Questi provvedimenti, infatti, da sempre, e oggi in virtù della previsione di cui all'art. 25, primo comma, d.lgs. n. 1 del 2018, sono nominati ma non tipici: i loro effetti non sono predeterminati *ex lege*, come per gli ordinari provvedimenti amministrativi, ma fissati di volta in volta dal Capo Dipartimento, insieme alla decisione e in ragione di essa, alla luce delle caratteristiche e degli effetti dell'evento emergenziale. L'atipicità della decisione incide anche sul suo procedimento formativo, rendendolo evidentemente meno o comunque diversamente strutturato da quello ordinario: la piena libertà del decisore nella determinazione degli effetti presuppone infatti altrettanta libertà nella gestione del procedimento, che si configura a sua volta come atipico. Ed infatti l'art. 2, sesto comma, d.lgs. n. 1 del 2018, prevede appunto il ricorso a procedure semplificate: dal suo tenore, si può intendere che ciascuna sia fissata, *ad hoc*, dal Capo Dipartimento, all'atto dell'adozione dell'ordinanza. L'atipicità si estende altresì all'esecuzione dell'ordinanza e delle sue misure, rimessa ad un organo a sua volta straordinario: si tratta dell'apposito commissario, la cui nomina è prevista dall'art. 25, settimo comma, d.lgs. n. 1 del 2018, che può avvenire con la stessa ordinanza da eseguire e ha efficacia fino alla fine dello stato di emergenza. La competenza generale, fissata dalla medesima norma, consiste nel coordinamento dell'attuazione dell'ordinanza, ma lo specifico contenuto dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio sono in concreto stabiliti all'atto della nomina, essendo quindi anche la relativa attività rispondente ad un regime straordinario, come d'altro canto precisato nell'art. 25, settimo comma.

Se l'attitudine di derogare ad ogni disposizione vigente è strettamente connessa alle caratteristiche concrete dell'emergenza, e dunque alle decisioni che di conseguenza saranno esplicitate dall'ordinanza, non mancano specifiche prescrizioni, nel d.lgs. n. 1 del 2018, volte a regolare le prerogative della Protezione civile.

In primo luogo, è utile esaminare l'art. 7, che definisce l'emergenza, chiarendo che non si tratta di qualunque evento il Consiglio dei ministri – organo preposto a dichiararla – ritenga tale. Si tratta invece

dell'evento calamitoso, verificatosi sul territorio nazionale, provocato da fatti naturali o da attività umane, declinato in tre categorie, in ragione della gravità e dell'estensione territoriale: l'emergenza che può essere fronteggiata dalle amministrazioni competenti in via ordinaria; quella richiedente poteri e mezzi straordinari per un lasso di tempo limitato, previsti e disciplinati con legge regionale o provinciale; quella di rilievo nazionale, laddove i relativi eventi sono di particolare intensità o estensione, tali quindi da richiedere poteri e mezzi speciali, nonché interventi immediati.

Come accennato, al Consiglio dei Ministri spetta la deliberazione, a norma dell'art. 24, rubricato appunto *Deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale*: essa presuppone una valutazione del Dipartimento della protezione civile, volta a verificare la sussistenza in concreto delle circostanze di cui al citato art. 7, lett. c); ma può avvenire anche a prescindere, su proposta del Presidente del Consiglio, il quale può agire di sua iniziativa ovvero su sollecitazione dei Presidenti di Regione o Provincia autonoma interessati.

La deliberazione fissa i primi interventi, anche di carattere finanziario: a norma del secondo comma, dev'essere subito seguita da una valutazione volta a verificare l'effettiva consistenza e l'impatto dell'evento, svolta «*congiuntamente dal Dipartimento della Protezione civile e dalle Regioni e Province autonome interessate*», che si traduce in una relazione del Capo Dipartimento, sulla base della quale il Consiglio dei Ministri adotta successive delibere, aventi ad oggetto ulteriori interventi e finanziamenti. Il settimo comma dell'art. 24 precisa che la specifica disciplina del procedimento istruttorio è fissata con apposita direttiva del Presidente del Consiglio, che determina anche gli adempimenti in capo ai Presidenti di Regione e di Provincia autonoma.

L'emergenza su territorio estero è oggetto in primo luogo nell'art. 8, primo comma, lett. l): il Presidente del Consiglio dei Ministri è l'autorità competente a coordinare la partecipazione del Servizio di protezione civile italiano alle politiche di protezione civile dell'UE e agli interventi di livello comunitario e internazionale finalizzati all'assistenza e al soccorso delle popolazioni colpite da calamità. Ciò comunque senza incidere sulle competenze proprie del Ministero degli affari esteri e della cooperazione e dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, ex l. n. 125 del 2014.

La disciplina specifica degli interventi all'estero è fissata dall'art. 29, rubricato appunto *Partecipazione del Servizio nazionale alle operazioni di emergenza in ambito internazionale e al meccanismo unionale di protezione civile*, che si configura come norma speciale rispetto all'art. 24.

Il primo comma, confermato nuovamente l'ambito delle competenze del Ministero degli affari esteri e dell'Agenzia, prevede l'emana-

zione dei provvedimenti di cui agli artt. 23, 24 e 25, cioè, rispettivamente, la dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale della protezione civile, la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale – denominate per queste specifiche ipotesi, dal medesimo art. 29, «*dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale della protezione civile per intervento all'estero*» e «*deliberazione dello stato di emergenza per intervento all'estero*» – e le ordinanze di protezione civile. Il resto della norma riguarda gli interventi nell'ambito del sistema di protezione civile dell'UE: in particolare, dal terzo comma si ricava che la sua attivazione avviene mediante richiesta di assistenza tramite il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze, a fronte della quale il Capo Dipartimento può mobilitare la Protezione civile anche prima della dichiarazione dello stato di emergenza.

Di particolare rilevanza è infine il citato art. 25, primo comma, laddove circoscrive la capacità delle ordinanze di derogare alle leggi vigenti attraverso tre condizioni: la deroga alla legge può infatti avvenire solo nei modi e nei limiti indicati dalla delibera dello stato di emergenza; nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme comunitarie; inoltre, le norme derogate devono essere oggetto di specifica indicazione e la deroga di adeguata motivazione. Tali limitazioni costituiscono dunque lo strumento per la coerenza delle ordinanze con l'ordinamento complessivo, e, contestualmente, pongono in luce come le prerogative della Protezione civile non possono e non devono essere assolute.

Più in generale, il breve esame normativo fin qui svolto mostra come, ferma restando l'imprevedibilità dell'evento, delle sue caratteristiche e dei suoi effetti, il legislatore abbia comunque costruito un quadro di presupposti e procedure in grado di indirizzare e dunque di condizionare la validità della dichiarazione dello stato di emergenza e delle conseguenti ordinanze di protezione civile.

Venendo ora alle dichiarazioni dello stato di emergenza del 25 e del 28 febbraio 2022, va rilevata la coerenza della prima – relativa ad interventi su territorio estero – con l'art. 29, dal punto di vista procedimentale: infatti, il Ministro degli affari esteri si è attivato con formale proposta, come previsto nel primo comma. Non è invece dato riscontrare piena coerenza nel merito: la delibera riporta testualmente l'art. 29 t.u.p.c., nella parte in cui stabilisce che la gestione dell'emergenza su territorio estero avviene mediante i provvedimenti di cui agli artt. 23, 24 e 25¹, ma non determina i modi e i limiti entro cui, a

¹ Ovvero, rispettivamente, con la (eventuale) dichiarazione dello stato di mobilitazione della Protezione civile, di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri – nel caso, «*dichiarazione dello stato di mobilitazione del Servizio nazionale della prote-*

norma dell'art. 25, primo comma, le conseguenti ordinanze potranno derogare alla normativa vigente. L'art. 1, secondo comma, della deliberazione del 25 febbraio richiama infatti soltanto i principi generali dell'ordinamento.

Questa circostanza, atipica rispetto alla previsione normativa, conferisce un'ampissima discrezionalità – se non proprio libertà – al Capo Dipartimento della Protezione civile, accentuando in modo anormale l'atipicità caratteristica delle ordinanze di protezione civile.

Quanto alla delibera del 28 febbraio 2022, specificamente riferita ad interventi di accoglienza sul territorio nazionale dei cittadini ucraini in fuga, va rilevata l'incoerenza della sua adozione con quanto previsto nel t.u.p.c.: nei presupposti, poiché l'art. 24 intende emergenza di rilievo nazionale l'evento calamitoso sviluppatosi sul territorio nazionale, e nel procedimento, poiché per legge la decisione dev'essere adottata previo raccordo fra il Presidente del Consiglio con le Regioni e le Province autonome, le quali, come si è visto, sono proprio i soggetti da cui parte la sollecitazione alla deliberazione dello stato di emergenza.

L'emergenza dichiarata il 28 febbraio è dovuta invece ad un evento che non si è verificato sul territorio nazionale; ed è proprio per questo, probabilmente, che non dà conto di alcun raccordo con gli enti territoriali. Per questi motivi la relativa delibera si pone dunque al di fuori delle previsioni di cui all'art. 24, e si configura anch'essa come atipica.

Sul merito, si può osservare come, all'atto della deliberazione, l'evento emergenziale – cioè la ritenuta impossibilità di fronteggiare l'afflusso di persone provenienti dall'Ucraina con i mezzi e poteri ordinari – non era attuale, ma solo ipotizzato: infatti, il preambolo del provvedimento dichiara fra l'altro che le esigenze connesse all'accoglienza sono imminenti, dunque non ancora sussistenti in concreto.

A norma dell'art. 24, primo comma, l'imminenza costituisce senz'altro valido presupposto per la dichiarazione dello stato di emer-

zione civile per intervento all'estero»; con la delibera dello stato di emergenza – nel caso, «deliberazione dello stato di emergenza per intervento all'estero»; e, per quanto riguarda la concreta azione, con ordinanze di protezione civile. Tutti questi provvedimenti si adottano su richiesta del Ministro degli affari esteri, le cui competenze, come già visto, sono mantenute ferme, insieme a quelle dell'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo; inoltre, e in particolare, le relative decisioni devono essere conformi a quanto previsto nell'art. 10, l. n. 125 del 2014, il quale, rubricato *Interventi internazionali di emergenza umanitaria*, pone una specifica disciplina relativa proprio agli interventi emergenziali su territorio estero. Il primo comma conferisce al Ministro degli affari esteri il potere di deliberarli e all'Agenzia la competenza ad attuarli, eventualmente anche attraverso i soggetti della cooperazione già operanti *in loco*; il secondo comma stabilisce che il medesimo Ministro possa proporre al Consiglio dei Ministri il coinvolgimento in tali interventi di altre amministrazioni, ivi compresa la Protezione civile: tutti questi soggetti agiranno seguendo le loro procedure, ma sono tenuti a definire gli interventi e la loro durata con il Ministero e l'Agenzia.

genza, ma, essendo l'esito di una valutazione prognostica, presuppone un'apposita indagine, che, infatti, il medesimo articolo prevede e rimette al Dipartimento della protezione civile, in base ai dati e alle informazioni disponibili e, di nuovo, in raccordo con le Regioni e le Province autonome interessate. Tale istruttoria consente non solo di valutare l'evento e la sua imminenza, ma anche la tipologia e l'entità delle risorse presumibilmente necessarie, e dunque, altresì, se si tratti di situazione gestibile con mezzi e poteri ordinari, oppure no.

Di questa indagine e delle relative valutazioni il provvedimento del Consiglio dei Ministri non dà conto: pare quindi che manchino gli elementi conoscitivi indispensabili per affermare la necessità mezzi e poteri straordinari.

Di conseguenza, emerge un secondo profilo di atipicità dell'emergenza del 28 febbraio.

Inoltre, anche la delibera in esame, come già quella del 25 febbraio 2022, si limita, nell'art. 1, secondo comma, a richiamare le future ordinanze all'osservanza dei principi generali dell'ordinamento giuridico, ma manca di indicare, come invece richiesto dal citato art. 25, primo comma, i limiti e le modalità entro i quali esse possono derogare alle norme vigenti: si tratta del terzo profilo di atipicità della delibera.

Le due deliberazioni sono dunque oltremodo atipiche, rispetto al disposto del d.lgs. n. 1 del 2018: le relative emergenze si pongono quindi al di fuori del perimetro legislativo, segnato in particolare dall'art. 25; i necessari nessi fra esse e l'ordinamento sono estremamente labili, se non assenti.

Tali circostanze impediscono altresì di comprendere a quali interessi pubblici le due emergenze siano funzionali – elemento invece essenziale, dato che l'emergenza non rileva in sé e per sé, ma solo in quanto strumento di tutela di interessi pubblici in situazioni straordinarie.

In virtù delle previsioni normative, essi si deducono, negli aspetti generali, dalla delibera, e, nei particolari, dai limiti e dalle modalità ivi previsti per la deroga alla normativa vigente da parte delle conseguenti ordinanze: è dunque escluso che il Capo Dipartimento della Protezione civile, nell'emanarle, possa esso stesso determinare il fine pubblico da perseguire, dovendo questo essere già dato in sede di dichiarazione dell'emergenza; la quale, a sua volta, emanata appunto perché uno o più interessi pubblici sono pregiudicati – o rischiano di esserlo – da un evento straordinario, deve esplicitarli.

La mancata determinazione del perimetro di modalità e limiti delle deroghe legislative da parte delle ordinanze induce quindi a ritenere che non vi sia stata, a monte, consapevolezza dell'interesse pubblico da curare con le dichiarazioni di emergenza: esse paiono così vo-

lersi giustificare di per sé, il che conferma la loro anomalia rispetto all'ordinamento complessivo, già argomentata per altri aspetti.

4. *Il d.l. n. 14 e la deroga alla disciplina alla l. n. 145 del 2016, Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*

Il d.l. n. 14 del 2022, all'art. 1, commi primo e secondo, autorizza, fino al 30 settembre e per tutta la durata del 2022, la partecipazione del nostro personale militare alle iniziative della NATO ivi indicate²: è così derogata la l. n. 145 del 2016, nella parte in cui regola la procedura autorizzatoria per l'intervento dell'Italia alle missioni internazionali. Si tratta, in particolare, del capo I, costituito dalla norma di carattere generale, e del capo II³, dov'è fissata la disciplina del procedimento; resta invece operativa la parte relativa alla disciplina del personale coinvolto nella missione, quella penale e altre disposizioni varie, come previsto dal medesimo art. 1, terzo comma, d.l. n. 14 del 2022.

Al fine di avere un quadro chiaro dell'eccezione e del suo regime, è necessario soffermarsi sulle disposizioni derogate.

L'art. 1, primo comma, l. n. 145 del 2016, precisa che le missioni internazionali da essa regolate sono sia civili che militari, istituite nell'ambito dell'ONU o di altre organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro, e condiziona la nostra partecipazione al rispetto dei principi di cui all'articolo 11 Cost., del diritto internazionale generale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale. Altra condizione per la partecipazione è che essa avvenga secondo la disciplina e le procedure fissate dalla stessa l. n. 145.

Il secondo comma ricomprende nell'ambito di applicazione della l. n. 145 l'invio di personale e di attrezzature civili e militari all'estero, condizionandolo all'osservanza della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, all'adempimento di obblighi discendenti da alleanze o da accordi internazionali o intergovernativi, o alla necessità di interventi umanitari eccezionali.

Il terzo comma prevede infine che la partecipazione italiana alle missioni internazionali sia programmata, in modo da osservare e dare

² Si tratta di due gruppi di missioni: quella dell'impiego della forza ad elevata prontezza, e quella articolata nel potenziamento della sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza; della sorveglianza navale nell'area sud dell'Alleanza; della presenza in Lettonia; dell'attività di polizia aerea per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza.

³ Ciò si desume dall'art. 1, terzo comma, del d.l. in questione, che conferma espressamente la vigenza dei capi III, IV e V della l. n. 145 del 2016, aventi rispettivamente ad oggetto le norme sul trattamento del personale impiegato nelle missioni, le disposizioni penali ad esso applicabili, e le disposizioni finali, di contenuto vario.

attuazione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU volte alla tutela delle donne nei contesti di conflitto armati⁴.

Quanto al capo II, l'art. 2 regola il procedimento per la deliberazione e l'autorizzazione della partecipazione alle missioni internazionali.

La competenza a deliberare spetta al Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica⁵: il relativo atto va trasmesso alle Camere, accompagnato dall'indicazione dell'area geografica in cui si svolgerà la missione, dei suoi obiettivi, della fonte giuridica che la richiede, delle risorse personali e materiali da inviare, della durata programmata, del fabbisogno finanziario per l'anno in corso⁶. Tale ultimo dato va comprovato mediante un'apposita relazione tecnica, da allegare all'atto di trasmissione⁷.

La deliberazione del Consiglio dei Ministri è tempestivamente discussa dalle Camere, le quali autorizzano o negano la partecipazione alla missione: nel primo caso, adotteranno appositi atti di indirizzo per definire gli impegni per il Governo; comunque, l'efficacia dell'autorizzazione è limitata ad un anno⁸. Entro sessanta giorni dall'approvazione degli atti di indirizzo, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con uno o più decreti adottati su proposta dei Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della difesa, dell'interno e dell'economia e delle finanze, dispone la destinazione delle somme necessarie per il finanziamento, così come definite dalle Camere⁹. Esse

⁴ La norma indica: la risoluzione n. 1325 del 31 ottobre 2000, riguardante «*Donne, pace e sicurezza*», con particolare riferimento all'affermazione del ruolo e della partecipazione delle donne nelle istituzioni competenti alla prevenzione, alla gestione e alla soluzione dei conflitti; la n. 1820 del 19 giugno 2008, che dichiara lo stupro arma di guerra; la n. 1888 del 30 settembre 2009, che qualifica lo stupro crimine di guerra; la n. 1889 del 5 ottobre 2009, che impone al Segretario generale l'obbligo di nominare un Rappresentante speciale per la violenza sessuale in guerra; la n. 1960 del 16 dicembre 2010, che chiede ai Paesi coinvolti in conflitti armati di indicare scadenze precise per l'adozione di misure volte a contrastare la violenza sessuale nei teatri di guerra; di adottare misure per la prevenzione di tale crimine, indicando come strumenti gli ordini precisi ai militari e i codici di condotta; di garantire l'avvio di indagini per rilevare le responsabilità. La risoluzione obbliga inoltre il Segretario generale a monitorare l'osservanza di tali raccomandazioni, al fine di favorire la cooperazione fra i Paesi membri nell'elaborazione di un sistema comune per fronteggiare questo crimine, e a progettare le missioni di pace nominando membri femminili. Sono inoltre richiamate la risoluzione n. 2106 del 24 giugno 2013, che rafforza le misure contro la violenza sessuale in guerra, e la n. 2122 del 18 ottobre 2013, in cui si rafforzano le misure per la partecipazione istituzionale delle donne nelle fasi di prevenzione, gestione e soluzione dei conflitti, ivi comprese le conferenze di pace. La norma richiama infine il Piano d'azione nazionale su «*Donne, pace e sicurezza 2014-2016*» e i piani successivi: il quarto è stato adottato nel 2020, in relazione al periodo 2020-2024 (<https://cidu.esteri.it>).

⁵ A norma del primo comma.

⁶ Si v. il secondo comma.

⁷ Comma 2 bis.

⁸ Anche per queste disposizioni, v. secondo comma.

⁹ Terzo comma.

sono tratte da un apposito fondo, istituito, a norma dell'art. 4, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, volto appunto a finanziare la partecipazione italiana alle missioni internazionali.

Anche gli schemi di questi decreti devono essere trasmessi alle Camere, insieme alla relazione tecnica esplicativa, affinché le Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari possano esaminarli ed esprimersi su di essi: ciò avviene con un parere, entro venti giorni dalla ricezione¹⁰.

Si tratta di pareri obbligatori, ma non vincolanti: il Governo può infatti ritenere di non conformarsi ad essi; nel caso, dovrà trasmettere nuovamente gli schemi alle Camere, eventualmente modificati e comunque accompagnati da osservazioni, ulteriori informazioni e motivazioni. I pareri definitivi devono essere emanati entro i successivi dieci giorni: in mancanza, vale il silenzio assenso, che consente l'emanazione dei decreti di finanziamento¹¹.

Il legislatore, peraltro, non esclude abbreviazioni di questa procedura, ammettendo e disciplinando la possibilità dell'anticipo del finanziamento delle missioni rispetto all'emanazione dei decreti in questione: i commi 4, 4 *bis* e 5 consentono infatti che esso possa essere disposto per una durata trimestrale e per un'entità non superiore al 75% della consistenza del fondo per il finanziamento delle missioni internazionali, di cui al citato art. 4.

La deroga è dunque limitata alla procedura per il finanziamento, e circoscritta sia temporalmente che per valore: resta invece senz'altro fermo il procedimento sull'*an* e sul *quomodo*, oggetto dell'*iter* parlamentare di approvazione della missione.

Laddove essa sia autorizzata, la competenza del Parlamento non si esaurisce, ma prosegue con i controlli, che si svolgono in un'apposita sessione di lavori: a norma dell'art. 3, il Governo è tenuto a presentare alle Camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione analitica sulle missioni in corso, che illustri l'andamento di ciascuna e i risultati conseguiti. A tal fine, la relazione è corredata da un documento che riporti espressamente, per ognuna, il mandato internazionale, la durata, la sede, il personale nazionale e internazionale impiegato e la scadenza, nonché tutti i dettagli aggiornati; devono inoltre essere riportate le valutazioni dei comandi internazionali competenti, con particolare riferimento ai risultati raggiunti dai contingenti italiani; vanno altresì illustrati l'andamento e i risultati delle attività a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

Alla luce di questi elementi, si svolge la discussione e si adottano le conseguenti deliberazioni parlamentari, che possono essere nel senso della prosecuzione per l'anno successivo, della proroga, della modifica di uno o più caratteri delle singole missioni, ovviamente alla luce delle risorse finanziarie disponibili nel fondo citato poco sopra.

La struttura di questo procedimento rende evidente il suo carattere fortemente garantistico rispetto ai principi da cui discende, sanciti nel citato art. 1: si ha infatti la competenza del Parlamento, inteso come Camere e come Commissioni parlamentari competenti per materia, a decidere sull'*an* e sul *quomodo* della missione – anche dal punto di vista finanziario; il Governo, d'altro canto, ha funzione propositiva, a monte, ed esecutiva, a valle, a sua volta oggetto di controllo parlamentare, ma mai decisionale.

L'attribuzione propria del Parlamento ad autorizzare le missioni militari è dunque necessitata, non solo in quanto organo legislativo, ma anche e soprattutto in quanto organo rappresentativo della cittadinanza, che, tramite esso, esercita la sua sovranità: d'altro canto, la partecipazione ad una missione militare è questione che impone la migliore conoscenza e ponderazione fra tutti gli interessi pubblici che potrebbero essere coinvolti dalla decisione, nonché la capacità di valutare in prospettiva le ricadute sociali e politiche – queste ultime, all'interno e all'estero – che, in ragione delle circostanze, siffatta decisione potrebbe avere.

L'autorizzazione diretta da parte del Governo della partecipazione alle missioni militari connesse alla crisi ucraina, oltre a tradursi in uno straripamento nelle attribuzioni del Parlamento, reso evidente dall'alterazione dei ruoli propri di questi organi nella vicenda autorizzatoria, ha stretto la decisione in un contesto limitato, privo di un confronto di respiro e dunque incapace di adeguata prospettiva.

5. *La l. n. 125 del 2014, Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*

L'art. 3, d.l. n. 14 del 2022, autorizza inoltre il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo ad agire in deroga alla l. n. 125 del 2014, disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo.

Si tratta della legge che individua e regola istituti, fattispecie, competenze e soggetti delle attività che il nostro Paese svolge al livello internazionale e in un contesto di collaborazione con altri Paesi, al fine di – come sancisce l'art. 1, primo comma – garantire lo sviluppo sostenibile, i diritti umani, la pace e la giustizia, nonché di promuovere relazioni solidali e paritarie fra i popoli.

La matrice di questa funzione è di nuovo l'art. 11 Cost., richiamato nel medesimo primo comma: la cooperazione internazionale per lo sviluppo è infatti uno degli strumenti di attuazione di questa disposizione, sia laddove sancisce il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, sia nella parte in cui ammette limitazioni della sovranità funzionali alla pace e alla giustizia fra le Nazioni, nonché in quella in cui prevede la promozione e il sostegno delle organizzazioni internazionali aventi tali finalità. La cooperazione internazionale per lo sviluppo favorisce la risoluzione pacifica delle controversie, contribuendo, anzi, a prevenirle; eventuali limitazioni e condizionamenti alla sovranità nazionale discendono dalla necessità di coordinamento fra Stati allo scopo di iniziative comuni per la pace; infine, evidentemente, per questo sistema di iniziative è altresì funzionale il sostegno e la collaborazione con le organizzazioni internazionali operanti nel settore.

Per questi motivi, l'art. 1 della l. n. 125 del 2014, sempre al primo comma, qualifica la cooperazione allo sviluppo come parte integrante della politica estera del nostro Paese, conferendole così la natura di interesse pubblico: è d'altro canto chiaro che la promozione e la partecipazione ad un siffatto sistema non si traduce soltanto in aiuti e sostegno ad altri Paesi¹², ma comporta altresì che l'Italia si collochi in un contesto di rapporti internazionali improntati al rispetto, alla multilateralità e alla solidarietà¹³. Tali circostanze, favorendo la continuità e l'incremento delle relazioni economiche, culturali, politiche, hanno indubbiamente positive ricadute anche all'interno, sulla società, sulle imprese e sulla cittadinanza: si pensi solo all'essenzialità, ai fini della pace sociale, della certezza della produzione e dei traffici, da cui dipende anche il lavoro, presente e futuro; o all'integrazione culturale, che concretizza e rafforza la solidarietà e le politiche per l'eguaglianza. In breve, sebbene di primo acchito possa non essere evidente, la fun-

¹² A norma dell'art. 2, primo comma, i destinatari delle attività di cooperazione internazionale per lo sviluppo sono le popolazioni, le organizzazioni e associazioni civili, le imprese e le istituzioni. La loro individuazione avviene nell'osservanza dei principi condivisi nell'ambito dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte.

¹³ In particolare, in virtù del secondo comma, le attività di cooperazione per lo sviluppo sono volte a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni cui si rivolgono, cercando di superare la povertà e quindi le disuguaglianze; favorire e tutelare lo Stato di diritto; prevenire i conflitti, sostenere i processi di pacificazione e di stabilizzazione ad essi successivi, consolidando altresì le istituzioni democratiche. L'art. 4, primo comma, precisa ulteriormente che le attività di cooperazione sono altresì volte al sostegno di un equilibrato sviluppo nei Paesi interessati, che avviene aiutando la creazione e il rafforzamento di loro proprie risorse umane e materiali, in modo che possano agire autonomamente.

zione della cooperazione per lo sviluppo contribuisce anche alla democrazia del nostro ordinamento¹⁴.

L'art. 2, terzo comma, sancisce i principi della funzione di cooperazione per lo sviluppo, di provenienza, in parte, dal contesto internazionale¹⁵ e in parte dall'ordinamento italiano, i quali ultimi sono quelli fondanti l'agire amministrativo, ovvero il buon andamento, inteso come efficienza, economicità e coordinamento fra le amministrazioni coinvolte, e la trasparenza; il quinto comma vincola espressamente l'utilizzo delle risorse economiche destinate a queste attività, vietando la loro ri-finalizzazione a favore di attività militari.

Per quanto riguarda le modalità dell'esercizio della funzione in esame, sono individuate diverse fattispecie, fra le quali l'amministrazione sceglie, di volta in volta, quella più idonea al caso di specie: l'art. 1, terzo comma, riguarda gli aiuti umanitari, per la disposizione dei quali prevede l'osservanza dei principi di imparzialità, neutralità e non discriminazione, ascrivendoli al diritto internazionale, sebbene, evidentemente, si tratti di categorie da tempo sancite e consolidate nel nostro ordinamento attraverso le previsioni costituzionali.

Le altre forme di intervento sono indicate nell'art. 4, primo comma: si tratta di attività inserite in un più ampio contesto operativo, in cui l'Italia agisce con altri Stati, come le iniziative in ambito multilaterale¹⁶, la partecipazione ai programmi di cooperazione del-

¹⁴ In tal senso, si veda il quarto comma dell'art. 1: «*L'Italia promuove l'educazione, la sensibilizzazione e la partecipazione di tutti i cittadini alla solidarietà internazionale, alla cooperazione internazionale e allo sviluppo sostenibile*»; nonché il secondo comma dell'art. 2: «*L'Italia si adopera per garantire che le proprie politiche, anche non direttamente inerenti alla cooperazione allo sviluppo, siano coerenti con le finalità ed i principi ispiratori della presente legge, per assicurare che le stesse favoriscano il conseguimento degli obiettivi di sviluppo*». Indubbiamente rilevante ai fini indicati nel testo è altresì il sesto comma dell'art. 3: «*La politica di cooperazione italiana, promuovendo lo sviluppo locale, anche attraverso il ruolo delle comunità di immigrati e le loro relazioni con i Paesi di origine, contribuisce a politiche migratorie condivise con i Paesi partner, ispirate alla tutela dei diritti umani ed al rispetto delle norme europee e internazionali*».

¹⁵ Si tratta «... dei principi di efficacia concordati a livello internazionale, in particolare quelli della piena appropriazione dei processi di sviluppo da parte dei Paesi partner, dell'allineamento degli interventi alle priorità stabilite dagli stessi Paesi partner e dell'uso di sistemi locali, dell'armonizzazione e coordinamento tra donatori, della gestione basata sui risultati e della responsabilità reciproca».

¹⁶ Descritte e disciplinate dal successivo art. 5: esse consistono, come stabilito dal primo comma, nella partecipazione, anche finanziaria, dell'Italia all'attività di organismi internazionali e al capitale di banche e fondi di sviluppo multilaterali: per essa dev'essere predisposto un apposito sistema di controllo, nel rispetto dell'autonomia dei soggetti con cui si svolge la collaborazione. Il secondo comma precisa che tale partecipazione può riguardare iniziative promosse e realizzate da organizzazioni internazionali che dall'Italia, poi affidate, per la loro realizzazione, alle organizzazioni internazionali: in questo caso, è necessario, ai fini di una specifica disciplina, un apposito accordo, avente ad oggetto i contributi, i contenuti dell'iniziativa, le rispettive responsabilità e i relativi controlli.

l'Unione europea¹⁷; vi sono poi le attività bilaterali, in cui l'Italia agisce di propria iniziativa, instaurando rapporti con il Paese interessato: le iniziative a dono¹⁸, quelle finanziate con crediti concessionali¹⁹, le iniziative di partenariato territoriale²⁰ e i contributi ad iniziative della società civile²¹.

¹⁷ Di cui all'art. 6: si tratta, evidentemente, della partecipazione alla formazione delle politiche europee di aiuto allo sviluppo, della contribuzione finanziaria per la loro attuazione, e dell'armonizzazione ad esse degli indirizzi e della programmazione interna. A norma del secondo comma, la partecipazione può altresì consistere nell'esecuzione e nella gestione dei programmi di sviluppo europei.

¹⁸ L'art. 7, al primo comma, le configura come «*progetti, programmi e iniziative ... finanziati interamente o parzialmente dallo Stato, da enti pubblici e da enti locali*», in risposta ad una specifica richiesta da parte del Paese interessato. Più in particolare – secondo comma – esse possono consistere in «*contributi finanziari diretti al bilancio pubblico del Paese*» destinatario: in tal caso, ovviamente, sarà necessario approntare forme di controllo ai fini dell'effettiva efficacia dell'intervento, onde garantire la qualità delle attività svolte e la responsabilità di chi riceve l'aiuto.

¹⁹ A norma dell'art. 8, primo comma, essi sono concessi, su autorizzazione del Ministero per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, da Cassa depositi e prestiti Spa, da sola o in consorzio con enti o banche estere, ad uno Stato, alla sua banca centrale o a suoi enti pubblici, nonché a organizzazioni finanziarie internazionali. Le relative somme provengono dal fondo di cui all'art. 26, l. n. 227 del 1977, *Disposizioni sull'assicurazione e sul finanziamento dei crediti inerenti alle esportazioni, di merci e servizi, all'esecuzione di lavori all'estero nonché alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale*.

²⁰ Di cui all'art. 9: si tratta, evidentemente, di iniziative provenienti dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, che le adottano e le regolano nelle materie rientranti nella loro competenza legislativa, con propria legge, per la quale le norme della legge in commento costituiscono principi generali, e fermo comunque restando che tali interventi devono avvenire in un contesto di leale collaborazione con le competenti istituzioni statali.

²¹ In proposito, l'art. 4, primo comma, rinvia al Capo VI della legge, il quale configura una categoria aperta di interventi, in quanto animata dal principio di sussidiarietà: in tale ambito rientrano dunque le iniziative dei soggetti istituzionali competenti per gli interventi fin qui visti, ma da esse diverse; le iniziative di altri soggetti istituzionali e quelle di soggetti privati. Nello specifico, gli artt. 23, secondo comma, e 24, primo comma, individuano tutti questi soggetti nelle amministrazioni statali, nelle università, nelle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e negli altri enti pubblici funzionali; negli enti territoriali, nelle organizzazioni della società civile, negli altri soggetti senza fini di lucro, e nei soggetti con fini di lucro. A norma dell'art. 26, secondo comma, i soggetti senza fini di lucro sono le organizzazioni non governative, gli enti del terzo settore e le organizzazioni di commercio equo e solidale, della finanza etica e del microcredito che, per statuto, svolgono attività di cooperazione allo sviluppo, di solidarietà internazionale e di aiuto umanitario; le organizzazioni e le associazioni delle comunità di immigrati che svolgano, direttamente o in collaborazione con i soggetti di cui alla norma in esame, attività di cooperazione e sostegno allo sviluppo delle comunità dei Paesi di origine; le imprese cooperative e sociali, le organizzazioni sindacali, le fondazioni, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, che abbiano fra i propri fini statutari la cooperazione allo sviluppo; le organizzazioni con sede legale in Italia aventi da almeno quattro anni lo *status* consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite. Quanto ai soggetti con fini di lucro, essi possono operare nell'ambito della cooperazione allo sviluppo se la loro attività sia coerente con i principi della legge in esame, corrispondano ai criteri e parametri volti alla valutazione della responsabilità sociale e ambientale e, negli investimenti internazionali, agiscano

L'art. 10 prevede infine le fattispecie di interventi *ad hoc* per situazioni in cui le precedenti tipologie non sarebbero utili né praticabili: si tratta degli interventi internazionali di emergenza umanitaria, volti al soccorso e all'assistenza delle popolazioni coinvolte e al ripristino di condizioni ordinarie, onde consentire il riavvio dei processi di sviluppo.

Diversamente che per gli altri interventi, la norma non fissa una disciplina specifica, rimettendo chiaramente alla discrezionalità del Ministro l'individuazione delle misure più idonee nel caso di specie, nonché delle modalità con cui concretizzarle: l'esercizio di queste prerogative deve comunque inserirsi nell'ambito delineato dalla l. n. 125, dunque è indirizzato dai principi sanciti nei suoi artt. 1 e 2.

6. *Il regime alternativo alla l. n. 125 del 2014*

La deroga alla l. n. 125 del 2014, *ex art.* 3, d.l. n. 14 del 2022, comporta che, con riferimento alla crisi ucraina, l'azione del Ministero e dell'Agenzia avvenga secondo procedure e provvedimenti atipici.

Potranno essere atipici gli interventi, che, inoltre, sfuggono a qualsivoglia programmazione, mentre la loro progettazione è rimessa unicamente alle valutazioni del Ministero e dell'Agenzia. Saranno inoltre atipiche le procedure con cui vengono individuati i soggetti privati che materialmente svilupperanno gli interventi, i quali, fra l'altro, non sono tenuti al possesso dei requisiti richiesti dalla l. n. 125.

La deroga esclude inoltre tali attività dall'obbligo di relazione alle Camere da parte del Ministro, come previsto *ex art.* 12, l. n. 125 per le attività di ciascun anno.

L'atipicità rende dunque l'azione amministrativa in questione, svolta in relazione alla crisi ucraina, altro dalla cooperazione per lo sviluppo: si tratta di un'attività nuova e inedita, non necessariamente inquadrabile nei precetti e negli obiettivi di cui agli artt. 1 e 2, l. n. 125, nè nell'art. 11 Cost. Ma se, come pure sancito da questa disposizione, la cooperazione per lo sviluppo è «*parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia*», allora questa azione in deroga importerà, quanto meno per il contesto del conflitto ucraino, una politica estera pure atipica: ciò, a sua volta, ben può avere importanti ricadute anche

nell'osservanza delle norme sui diritti umani. L'art. 27, al primo comma, precisa ulteriormente che si tratta di imprese ed istituti bancari che operino nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenzialità e responsabilità sociale, e che sono escluse dall'ambito della cooperazione per lo sviluppo le società e le imprese di cui all'art. 3, l. 185 del 1990 – *Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*, sulla quale *infra* – avente ad oggetto il registro nazionale delle imprese che svolgono attività di produzione e scambio di armamenti.

interne, stante la rilevata stretta connessione fra le scelte di politica estera e la situazione interna.

Pare dunque che la crisi ucraina avrebbe dovuto vieppiù indurre al ricorso al sistema della cooperazione, rafforzandolo semmai con quanto di bisogno; d'altro canto, con l'art. 10, che, come visto contempla e regola gli interventi emergenziali, la l. n. 125 del 2014 garantisce senza dubbio la possibilità di reagire a situazioni straordinarie senza dover ricorrere ad un regime straordinario. A ben vedere, questa norma ha ad oggetto proprio le ipotesi cui è riconducibile la crisi ucraina, e per questo la deroga legislativa pare priva di presupposti e di motivi.

In ogni caso, ritenendo l'inadeguatezza dell'art. 10 e volendo prevedere un regime particolare, se ne sarebbe dovuta rimettere la gestione agli organi del sistema della cooperazione – con deroghe, quindi, sugli strumenti, ma non sulle modalità dell'azione, sulle attribuzioni e sulle competenze. In tal modo, l'attività, sebbene diversa da quella ordinaria, si sarebbe mantenuta nel suo alveo naturale.

7. *Il d.l. n. 16 del 2022 e la deroga alla l. n. 185 del 1990, Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*

Il d.l. n. 14, all'art. 2, ha stabilito la cessione a titolo gratuito di mezzi e materiali militari di protezione, non letali; l'art. 1 del d.l. n. 16, autorizza invece la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari *tout court*, dunque, evidentemente, anche letali e di attacco; la norma prevede da un lato la necessità di un atto di indirizzo da parte del Parlamento e, per la concreta attuazione, l'emaneazione di uno o più decreti del Ministro della difesa. I materiali non sono quindi individuati nel decreto legge né dal Parlamento, ma da questi ultimi decreti, le cui liste di armamenti sono tuttora coperte da segreto di Stato.

Tale regime sostituisce quello, ben più articolato, di cui alla l. n. 185 del 1990, *Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*, derogata per intero dal d.l. in commento, insieme agli artt. 310 e 311, d.lgs. n. 66 del 2010, *Codice dell'ordinamento militare*, aventi ad oggetto la cessione di beni mobili, rispettivamente a titolo oneroso e a titolo gratuito, e la disciplina attuativa.

Anche in questo caso, per meglio comprendere la consistenza dell'eccezione, è necessario procedere all'analisi della disciplina derogata.

La l. n. 185 del 1990 definisce i materiali di armamento e le tipologie dei loro movimenti, fissandone presupposti e limiti, nonché le procedure e gli organi competenti ad autorizzarli, controllarli e vietarli. La sua disciplina è stata integrata in ragione del recepimento nel

nostro ordinamento della direttiva 2009/43/CE²², avente ad oggetto i movimenti di materiale di armamento fra gli Stati membri: la parte relativa ai trasferimenti intracomunitari, dunque, dà attuazione alle norme comunitarie.

L'art. 1, rubricato *Disposizioni generali*, declina in modo assai complesso il movimento dei materiali di armamento: il trasferimento intracomunitario, definito come qualsiasi spostamento fra Stati membri dell'Unione europea; l'attraversamento intracomunitario, cioè il trasporto dallo Stato membro di origine allo Stato membro di destinazione attraverso uno o più diversi Stati membri; il transito interno, inteso come la circolazione nel territorio dell'Unione europea di materiali in essa prodotti, con attraversamento di territori di Paesi non aderenti; il transito esterno, ovvero la circolazione nel territorio dell'Unione europea di materiali prodotti al di fuori di essa, e destinati ad uno Stato membro diverso da quello di provenienza o ad uno Stato non membro²³; il trasbordo, cioè il trasferimento dei materiali da un mezzo di trasporto ad un altro, nel territorio dell'Unione europea. Vi sono poi l'importazione e l'esportazione: il movimento, rispettivamente, da Stati non appartenenti al territorio doganale comunitario verso il territorio nazionale, e viceversa: per entrambi la norma indica i diversi regimi doganali rilevanti. La l. n. 185 del 1990 considera in-

²² Di essa va almeno ricordato che ha ad oggetto la semplificazione delle procedure di trasferimento del materiale di armamento, allo scopo di garantire la funzionalità del mercato e la concorrenza anche in questo delicato settore: in particolare, la direttiva si propone di armonizzare le diverse discipline procedurali degli Stati membri, lasciando naturalmente impregiudicata la loro discrezionalità sulle scelte politiche attinenti le armi e i loro movimenti, nonché la politica e ogni relativa determinazione in materia di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. Ai fini procedurali, dunque, la direttiva prevede un sistema di autorizzazioni preventive, rilasciate o meno su richiesta dell'impresa interessata: sono dunque contemplate, rispettivamente, autorizzazioni globali e individuali di trasferimento, e le autorizzazioni generali, delle quali ultime l'impresa sceglie di avvalersi, comunicandolo all'autorità competente. Ciascuno Stato, sceglierà, di volta in volta, la fattispecie di autorizzazione più adatta al caso di specie, mantenendo la sua discrezionalità sull'emanazione, o meno, in ragione delle circostanze e della tipologia di armi interessata; se rilasciata, l'autorizzazione avrà efficacia su tutto il territorio comunitario. In tal modo, la direttiva intende giungere ad un altro obiettivo, quello di creare un sistema di fiducia reciproca fra gli Stati membri, non solo circa le modalità di trasferimento intracomunitario, ma anche in relazione alla destinazione finale delle armi. Essa prevede inoltre uno specifico controllo sulle imprese che svolgono l'attività di movimentazione di armi, imponendo l'istituzione di un apposito registro delle operazioni svolte, da ciascuna tenuto, aggiornato, conservato e, laddove richiesto, posto a disposizione dell'autorità competente, nonché una certificazione di affidabilità, presupposto per ciascuna impresa che voglia essere destinataria di operazioni di movimentazione di armi. Sono infine contemplate prerogative sanzionatorie e cautelari per i singoli Stati, che consentono loro di fronteggiare, rispettivamente, violazioni e situazioni di incertezza circa l'effettiva capacità dei soggetti coinvolti nella singola operazione di rispettare le condizioni e i limiti per essa previsti.

²³ La tipologia «interna» o «esterna» del transito è dunque definita dal luogo di produzione del materiale di armamento, e non dalla sua destinazione.

fine anche il «*trasferimento intangibile*», tale in quanto avente ad oggetto non i materiali, ma i *software* e le tecnologie utili per la produzione, l'uso e la manutenzione: esso consiste nel passaggio al di fuori del territorio nazionale tramite fax, telefono, posta elettronica e mezzi di qualunque tipo, elettronici o meno.

Il medesimo art. 1 definisce poi ciò che genericamente si denomina come «armi», suddividendolo in due gruppi, i materiali di armamento e i prodotti per la difesa, in un rapporto da *genus* a *species*; per l'individuazione, la norma rinvia, rispettivamente, all'art. 2 e alla direttiva 2009/43/CE.

A norma dell'art. 2, i materiali di armamento sono le sostanze, le attrezzature e i mezzi funzionali ad un uso prevalentemente militare, in ragione delle loro caratteristiche e della loro produzione: il secondo comma ne indica le categorie²⁴, sulle quali il terzo precisa la loro provenienza anche dall'elenco dei prodotti per la difesa di cui all'allegato della direttiva 2009/43/CE citata. Il medesimo terzo comma si occupa inoltre dell'aggiornamento di queste categorie, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, stabilendo che esso avviene alla luce di disposizioni comunitarie e mediante decreto del Ministro della difesa, avuto riguardo all'evoluzione della produzione industriale, a quella tecnologica, nonché agli accordi internazionali cui l'Italia aderisce.

Il quarto comma dell'art. 2 annette ai materiali di armamento le loro parti di ricambio e loro specifici componenti, nonché i disegni, gli schemi e ogni tipo di documenti e informazioni necessari alla loro fabbricazione, utilizzo e manutenzione: in ragione di tali previsioni, l'esportazione, i trasferimenti e il transito di questi mezzi e strumenti verso altri Stati dell'Unione europea è assoggettato alla medesima disciplina prevista per i materiali di armamento, così come, a norma del quinto comma, le licenze per la loro fabbricazione al di fuori del territorio nazionale. Il settimo comma assoggetta allo stesso regime la trasformazione a fini bellici di mezzi e materiali per uso civile forniti dall'Italia, da parte di imprese italiane, sul territorio nazionale o all'estero.

²⁴ «I materiali di armamento di cui al comma 1 sono classificati nelle seguenti categorie: a) armi nucleari, biologiche e chimiche; b) armi da fuoco automatiche e relativo munizionamento; c) armi ed armamento di medio e grosso calibro e relativo munizionamento, ...; d) bombe, torpedini, mine, razzi, missili e siluri; e) carri e veicoli appositamente costruiti per uso militare; f) navi e relativi equipaggiamenti appositamente costruiti per uso militare; g) aeromobili ed elicotteri e relativi equipaggiamenti appositamente costruiti per uso militare; h) polveri, esplosivi, propellenti, ad eccezione di quelli destinati alle armi di cui al comma 11 dell'articolo 1; i) sistemi o apparati elettronici, elettro-ottici e fotografici, appositamente costruiti per uso militare; l) materiali speciali blindati appositamente costruiti per uso militare; m) materiali specifici per l'addestramento militare; n) macchine, apparecchiature ed attrezzature costruite per la fabbricazione, il collaudo ed il controllo delle armi e delle munizioni; o) equipaggiamenti speciali appositamente costruiti per uso militare».

Strettamente connessa ai materiali di armamento è l'attività di addestramento al loro uso e di manutenzione: il sesto comma prevede per essa un regime più semplice, consistente nel nulla osta da parte del Ministro della difesa a fronte di un'istanza del soggetto interessato, da rendersi entro 30 giorni; ciò sia quando avvenga sul territorio nazionale che all'estero, purché sia appunto strumentale all'utilizzo di materiali il cui trasferimento sia stato precedentemente autorizzato.

Infine, la l. n. 185 del 1990 contempla e disciplina l'attività di intermediazione e la delocalizzazione produttiva: la prima consiste nella negoziazione o nell'organizzazione di operazioni di movimentazione di materiali di armamento, nonché nella loro compravendita e nella predisposizione del loro trasferimento, da uno Stato ad un altro, a prescindere dall'adesione all'Unione europea; la delocalizzazione produttiva consiste invece nella collocazione della produzione, o di fasi di essa, nel territorio di Stati non aderenti all'Unione europea.

8. (Segue) I principi della l. n. 185 del 1990

La l. n. 185 del 1990 è legge di immediata derivazione costituzionale: il legislatore si premura di esplicitarlo nell'art. 1 *Controllo dello Stato*, dove fissa i principi generali che presiedono alle attività di movimentazione e produzione dei materiali di armamento.

Nel primo comma, qualifica la disciplina come attuativa della Costituzione, *in primis* del principio per cui «*L'Italia ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali*», sancito nell'art. 11 Cost.; l'altro principio direttivo è la conformità alla politica estera e di difesa italiana – che dev'essere a sua volta conforme a Costituzione.

Il terzo comma rafforza questo indirizzo fondamentale della nostra politica interna ed estera, sancendo un obbligo finalizzato, in prospettiva, a ridurre l'ambito di applicazione della stessa l. n. 185: impone infatti al Governo di individuare e predisporre misure volte alla conversione a scopi civili delle industrie di produzione di materiali di armamento. La matrice, oltre all'art. 11, si trova nell'art. 41 Cost., in quanto tale processo, nell'assicurare il mantenimento in vita dell'impresa, garantisce l'iniziativa economica privata e, contestualmente, la sua coerenza con l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana.

Integra e completa il quadro normativo di principio il quinto comma, dove sono fissati i limiti alle operazioni di movimentazione dei materiali di armamento: esse sono vietate laddove si pongano in contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia, con gli accordi concernenti la non proliferazione di armi e con i

fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi, nonché quando mancano adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali. Si osservi come la norma si riferisca alla Costituzione per intero, non solo ai suoi principi – come fa il primo comma, nell'individuare i parametri di legittimità della disciplina della movimentazione – né all'art. 11.

La lettura combinata del primo e del quinto comma evidenzia che, per il legislatore, non può esservi conflitto fra politica estera e di difesa e impegni internazionali, da un lato, e, dall'altro, la Costituzione e i fondamentali interessi dello Stato; non è dunque nemmeno ipotizzabile che la circolazione di materiali di armamento possa essere strumento di lotta al terrorismo e di mantenimento di buone relazioni con altri Paesi. Questo punto di vista pone in luce la complementarità fra la l. n. 185 del 1990 e la l. n. 125 del 2014.

Va in particolare rilevata l'importanza dell'ultimo limite, che vieta la movimentazione laddove non vi siano garanzie certe sulla destinazione dei materiali: esso dà rilievo un aspetto di non immediata evidenza, in quanto pare scontato che, seguite le procedure prescritte dalla l. n. 185, le operazioni di trasferimento vadano sempre a buon fine. In realtà, trattandosi di armi, la legittimità dell'*iter* procedimentale e del relativo provvedimento non sono sufficienti ad assicurare che, in concreto, la decisione autorizzatoria svilupperà effetti coerenti con i principi di cui *supra*. Infatti, è ben vero che l'autorizzazione è legittima solo se, come indicato dal quarto comma, il destinatario è un governo estero o una o più imprese da esso autorizzate: è anche vero, però, che se il tessuto istituzionale dello Stato destinatario non è sufficientemente strutturato, per ragioni contingenti o consolidate, il relativo governo potrebbe non essere in grado di assicurare che i materiali giungano realmente dove era stato programmato, né, quindi, dare garanzie sul suo utilizzo. Ciò basta per vietare la movimentazione, anche laddove essa formalmente non confligga con gli altri limiti di cui al quinto comma. Il divieto in esame costituisce dunque una disposizione di portata più ampia delle altre fattispecie limitanti.

Ulteriori e più specifici divieti sono fissati nel sesto comma, che li individua in ragione di particolari circostanze caratterizzanti i Paesi destinatari²⁵, mentre il settimo comma ha ad oggetto specifiche ar-

²⁵ Non possono essere autorizzate movimentazioni di materiali di armamento verso Paesi che si trovino in stato di conflitto armato contrastante con i principi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni unite. Questa norma riconosce il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva di ciascun Paese membro dell'ONU, nel caso in cui subisca un attacco armato, limitandolo, però, al tempo necessario al Consiglio di sicurezza per adottare le soluzioni funzionali a ripristinare la pace e la sicurezza internazionale. In ogni caso, le misure discendenti dall'esercizio del diritto di autotutela devono essere im-

mi²⁶, per le quali sancisce il divieto non solo di movimentazione, ma anche di fabbricazione, la ricerca ad essa volta e, nel caso in cui già esistano risultati, la loro cessione; vieta inoltre il trasferimento dei mezzi, di qualunque tipo, necessari per la loro produzione. Infine, il comma 7 *bis* esclude la cessione delle licenze di produzione e la delocalizzazione produttiva laddove manchino garanzie sulla destinazione dei materiali così fabbricati, nonché quando contengano informazioni classificate *ex l. n. 124 del 2007*, in materia di segreto di Stato.

A norma del nono comma, la l. n. 185 non si applica alle esportazioni necessarie per l'equipaggiamento di personale delle Forze armate e di polizia italiane; quelle funzionali all'assistenza militare prevista da accordi internazionali e il transito²⁷ volto all'equipaggiamento di Paesi alleati nell'ambito della NATO, purché non in deroga alle norme della relativa Convenzione²⁸ riguardanti lo spostamento di armi, beni e merci fra i suddetti Paesi e il loro regime doganale.

9. *Il regime della movimentazione delle armi in conseguenza della deroga alla l. n. 185 del 1990: le risoluzioni parlamentari del 1° marzo 2022*

A fronte della deroga alla l. n. 185 del 1990, il citato d.l. n. 16 del 2022 non ha previsto una disciplina alternativa ai fini della movimentazione dei materiali di armamento verso l'Ucraina: come già rilevato, infatti, il suo art. 1 si limita a prevedere atti di indirizzo delle Camere,

mediatamente portate a conoscenza del Consiglio di sicurezza, e non hanno la capacità di incidere sulle sue prerogative di intervento. Nel caso ricorra siffatta tipologia di conflitto, salvo il divieto di inviare armi, restano fermi gli obblighi internazionali dell'Italia, e sono ammissibili anche deliberazioni in senso diverso del Consiglio dei Ministri, che devono comunque essere adottate previo parere delle Camere. L'autorizzazione non può inoltre avere come destinazione Paesi la cui politica confligga con l'art. 11 Cost.; Paesi nei confronti dei quali l'ONU o l'UE o l'OSCE abbiano dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche; Paesi i cui governi siano stati riconosciuti responsabili, dai competenti organi dell'ONU, dell'UE o del Consiglio d'Europa, di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani; Paesi che, essendo destinatari degli aiuti *ex l. n. 49 del 1987*, avente ad oggetto la cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti le loro esigenze di difesa.

²⁶ Ovvero le mine terrestri antiuomo, le munizioni a grappolo, le armi biologiche, chimiche e nucleari, nonché, più specificamente, quelle «*idonee alla manipolazione dell'uomo e della biosfera a fini militari*».

²⁷ Si ricordi che il transito è tanto lo spostamento di materiali di armamento prodotti nell'UE all'interno di essa (transito interno), che lo spostamento di materiali di produzione extraUE all'interno dell'Unione, destinati ad un Paese membro o ad un Paese terzo (transito esterno). L'esportazione, invece, è lo spostamento di materiali prodotti nel nostro Paese verso uno Stato non aderente all'UE.

²⁸ La Convenzione in questione è stata sottoscritta dai Paesi aderenti alla NATO allo scopo di definire il regime delle loro forze armate: firmata a Londra nel giugno del 1951, è stata recepita in Italia con la l. n. 1335 del 1955.

mentre la definizione degli aspetti più specificamente operativi, ovvero la determinazione dei materiali da inviare e le modalità del trasferimento, è rimessa interamente a decreti del Ministero della difesa. Il regime conseguente alla deroga in parola va dunque ricavato dall'esame degli atti parlamentari e di questi decreti.

Quanto ai primi, i più rilevanti sono senza dubbio le risoluzioni approvate, sia alla Camera che al Senato, il 1° marzo 2022²⁹: esse danno al Governo l'indirizzo di esigere dalle autorità russe l'immediata cessazione delle attività belliche; attivare ogni iniziativa utile per l'avvio di un negoziato fra Russia e Ucraina; svolgere tutte le attività necessarie per assicurare assistenza e sostegno alle istituzioni e ai cittadini ucraini, ivi compreso l'invio di materiali militari, al fine di consentire loro l'esercizio della legittima difesa; predisporre ogni misura per l'accoglienza dei profughi ucraini; avviare uno stretto coordinamento con l'UE, i Paesi aderenti al G7 e alla NATO per sostenere l'Ucraina e provvedere all'adozione di contromisure all'aggressione russa; appoggiare la richiesta ucraina di ingresso nell'UE; sollecitare l'UE ad adottare misure di protezione degli Stati più colpiti dalle sanzioni, nonché all'avvio di una politica estera e di sicurezza comune; adottare misure di sostegno per le imprese che, in ragione delle sanzioni, non possono più esportare ed investire in Russia; individuare nuove fonti di approvvigionamento energetico, contemplando il ricorso alle energie rinnovabili; adottare misure protettive delle infrastrutture strategiche nazionali rispetto a possibili attacchi.

Oltre alla varietà degli indirizzi, al limite della contraddittorietà, è agevole notare l'assenza di specifici obblighi, che è d'altro canto caratteristica della risoluzione parlamentare: essa lascia impregiudicate le future scelte governative e non è volta alla fissazione di alcuna disciplina; è peraltro in grado di esprimere un chiaro orientamento politico. In proposito, si può osservare la corrispondenza fra tale orientamento e quello emergente dai decreti legge nn. 14 e 16 del febbraio 2022.

Tale aspetto appare viepiù evidente se si esaminano le altre risoluzioni proposte sia alla Camera che al Senato, e respinte³⁰. Esse esprimono infatti posizioni e orientamenti in varia misura distanti dalle scelte effettuate con gli atti governativi del 25 e del 28 febbraio 2022: in particolare, sono accomunate dalla previsione dell'impegno per il Governo a non partecipare ad alcun intervento militare; a non inviare materiali di armamento in Ucraina e in tutti i Paesi che potrebbero essere coinvolti nel conflitto, direttamente o indirettamente; a non

²⁹ Rispettivamente, la n. 6-00207 e la n. 6-00208.

³⁰ Si tratta delle risoluzioni nn. 6-00208 e 6-00209, presentate alla Camera, e nn. 6-00209, 6-00210, 6-00211 e 6-00211, presentate al Senato.

rafforzare, e, anzi, a ritirare gli assetti già dispiegati in prossimità dei confini ucraini, e, d'altro canto, a promuovere politiche di disarmo, di cooperazione e basate sull'azione diplomatica, sia al livello europeo che internazionale, sostenendo la neutralità dell'Ucraina quale modalità di risoluzione del conflitto, e attivandosi altresì per l'organizzazione a Roma di una conferenza di pace. In tal senso, al Governo è anche richiesto di sostenere e collaborare fattivamente con la società civile pacifista – *rectius*, le associazioni di essa rappresentative – al fine di un'azione politica coerente con la posizione storicamente pacifista del nostro Paese.

Queste proposte di risoluzione recano inoltre un altro elemento comune, costituito dall'indirizzo al Governo di lavorare per la riduzione delle sanzioni, che inevitabilmente incidono anche sulla società e sull'economia italiane, e così, di conseguenza, delle controsanzioni attivate dalle autorità russe; a predisporre comunque misure di carattere redistributivo che sostengano le famiglie, gli individui e le imprese colpite dalle conseguenze delle sanzioni, sollecitando altresì, al livello comunitario, la sospensione del Patto di stabilità e crescita, anche nella prospettiva di una sua profonda revisione. Non manca la previsione di impegni ancor più incisivi, con la sollecitazione al Governo per un'azione che conferisca al nostro Paese un ruolo attivo nella definizione delle politiche europee ed internazionali: in particolare, si richiede³¹, da un lato, di lavorare nel senso dell'autonomia strategica dell'UE e del ripristino di relazioni internazionali multilaterali, nonché di opporsi ad ulteriori ampliamenti della NATO. D'altro canto, e ancor più decisamente, il Governo è chiamato ad agire per via diplomatica in modo indipendente dall'UE, anche al fine di salvaguardare l'interesse nazionale connesso al posizionamento del nostro Paese al livello europeo ed internazionale; a promuovere in tutte le sedi europee ed internazionali, anche con voto oppositivo, ogni misura atta ad impedire l'affermarsi di una situazione di insicurezza e minaccia globale e reciproca fra nazioni; a deliberare la cessazione dello stato di emergenza sancito nei dd.ll. nn. 14 e 16 del 2022³².

Questo veloce esame mostra come in Parlamento siano emerse varie e diverse possibili alternative circa la posizione che il nostro Paese avrebbe potuto assumere rispetto alla crisi ucraina: ricorrevano dunque indubbiamente le condizioni e gli elementi per un dibattito che, tentando la sintesi fra i diversi orientamenti, consentisse l'emersione dell'effettiva e autonoma volontà parlamentare – particolarmente necessaria in questo caso, in cui il Parlamento non ha potuto esercitare la sua competenza autorizzatoria delle missioni militari, nel men-

³¹ Risoluzione n. 6-00211, presentata al Senato.

³² Risoluzione n. 6-00212, presentata al Senato.

tre che veniva deciso l'invio di materiali di armamento in deroga alle prescrizioni e ai divieti previsti dalla relativa disciplina.

L'approvazione delle risoluzioni meramente riproduttive delle decisioni già adottate dal Consiglio dei Ministri pone in luce con chiarezza l'assenza della volontà di uno sforzo in tal senso, e si traduce in una ratifica parlamentare³³.

D'altro canto, la legge di conversione dei dd.ll. n. 14 e 16 del 2022, n. 28 del 2022, non ha introdotto alcuna modifica, se non quella, puramente formale, della riunione di essi in un unico testo.

La movimentazione dei materiali di armamento avviene dunque tuttora al di fuori di qualsivoglia regime normativo e, si ricordi, sotto la copertura del segreto di Stato.

10. *Riflessioni conclusive*

L'analisi svolta in queste pagine consente di osservare almeno tre aspetti rilevanti sulla funzione pubblica e sulle categorie del diritto amministrativo.

In primo luogo, il posizionamento del nostro Paese rispetto al conflitto ucraino e tutte le decisioni ad esso riconducibili paiono svilupparsi in una condizione di vuoto normativo: si è visto infatti che le dichiarazioni di emergenza e, soprattutto, i decreti legge e la legge di conversione non hanno fissato alcuna disciplina alternativa, rimettendo ogni attività a provvedimenti assolutamente atipici.

In proposito, in particolare, è necessario notare come le tre leggi derogate abbiano oggetti affini, che si influenzano reciprocamente: le missioni militari, le missioni di pace e la movimentazione di materiali di armamento sono infatti elementi di un unico sistema, consistente nella politica estera relativa alle questioni in assoluto più delicate, cioè le controversie e le crisi internazionali. Il legislatore ne indica espressamente i caratteri necessari, ponendo a base di ciascuna legge la Costituzione e il suo art. 11, che è quindi indubbiamente il perno di que-

³³ Nè è atta a modificare tale impressione la risoluzione n. 6-00210, ugualmente approvata, alla Camera, con alcune modifiche: gli impegni da essa contemplati, infatti, non sono tali da incidere sull'indirizzo emergente dalle risoluzioni indicate nel testo, in quanto sostanzialmente identici a quelli previsti in queste ultime o, al massimo, complementari. Semmai, è interessante notare in cosa consistono le modifiche che ne hanno consentito l'approvazione: si è trattato dello stralcio dei punti nn. 4 e 6 del testo originario, i quali, rispettivamente, impegnavano il Governo «*ad escludere qualsiasi forma di reazione militare all'attacco russo in Ucraina e di fornitura di armi e a favorire una progressiva de-escalation e l'apertura di un tavolo negoziale*» e «*ad investire su un nuovo protagonismo dell'Unione europea per la pace, nel quadro di una sua effettiva autonomia strategica, a riaprire una prospettiva di relazioni multilaterali, ad opporsi a progetti di ulteriore allargamento della NATO e a sostenere, anche in quella sede, un progressivo impegno di disarmo dall'area*».

sta struttura normativa: le discipline e gli organi – sempre gli stessi, a ben vedere – interagiscono dunque in esso per finalità complementari e reciprocamente funzionali. Tale interazione garantisce così non solo la corretta applicazione della singola legge, ma contribuisce anche alla tenuta di tutto il sistema. L'intervento su di esso comporta una lacuna normativa di grande rilevanza e problematicità, perché, venendo meno le attribuzioni, le competenze e le procedure, nonché i principi e i canoni per l'esercizio delle relative attività, resta il mero potere, senza alcun limite. Ci troviamo dunque oltre il principio di legalità, in un contesto in cui invece la presenza normativa è quanto mai necessaria.

In secondo luogo, ci pare che questa situazione di vuoto normativo sia riconducibile ad un'abitudine ormai invalsa del nostro decisore politico, per la gestione di qualsivoglia problema: la semplificazione legislativa e amministrativa, intesa non come riduzione di ciò che è inutilmente complicato, ma come strumento per evitare la complessità. Tale concezione incide proprio sulle fasi essenziali del procedimento decisionale: l'istruttoria e, all'interno di essa, i momenti di confronto fra i portatori dei diversi interessi, pubblici e privati, coinvolti nella decisione. Questi passaggi sono infatti quelli nei quali la complessità della questione procedimentale emerge in tutta la sua problematicità, imponendo al decisore, da un lato, di prenderne atto, conoscerla e capirla; d'altro canto, di individuare la soluzione meno invasiva e pregiudizievole per ciascun interesse coinvolto. Ciò chiaramente richiede tempo, energie, capacità di valutazione, ponderazione e mediazione; nonché una necessaria lungimiranza, che induce a preferire soluzioni sostenibili sia nella contingenza che nel lungo periodo.

Il governo della complessità si configura quindi come il passaggio necessario per una reale ed effettiva funzione d'interesse generale; si tratta dell'elemento che il decisore dovrebbe innanzitutto saper affrontare. La semplificazione lo sottrae a questa fondamentale incombenza, qualificando le fasi istruttorie e del confronto come inutili appesantimenti rispetto alla decisione, che è posta come obiettivo in sé, dunque sempre prevalente e urgente: si ha così una surrettizia de-problematicizzazione della realtà, che al fatto fa corrispondere un'immediata soluzione. Questa, tuttavia, adottata a prescindere dall'adeguata conoscenza dei suoi stessi caratteri e degli interessi che coinvolge, è decontestualizzata, contingente e dunque inadeguata. Il vuoto normativo e la semplificazione si implicano dunque a vicenda, essendo il primo la massima espressione della seconda.

Tale decontestualizzazione, in terzo luogo, impedisce di individuare quale o quali interessi pubblici questa mera decisione persegua: essa non può quindi dirsi esercizio della funzione.

La vicenda esaminata in queste pagine pare dunque un'ulteriore e importante dimostrazione di come l'emergenza, la semplificazione e la

celerità nella formazione delle decisioni politiche e amministrative abbia un fortissimo potenziale destrutturante dell'ordinamento, che si esplica fra l'altro in tempi brevissimi. Si tratta di una circostanza da tenere in considerazione e esaminare in tutte le sue espressioni, onde comprendere le direzioni che potrebbe imprimere al nostro sistema giuridico.