

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2022

Data: 7 aprile 2022

*La Costituzione e il ritorno della guerra**

di Giuseppe de Vergottini – Professore emerito di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bologna

ABSTRACT: The Russian Federation's aggression of Ukraine induces one to critically reflect upon traditional legal thinking concerning armed conflicts and the adequacy of these classic theories. The well-known measures offered by international law are clearly inadequate in contrasting the Russian Federation's attack. Constitutional provisions, integrated with international customs and covenants, admit both an armed response and economic sanctions. However, the consistency of these measures has to be carefully considered and evaluated by the state's own constitutional bodies so as to avoid an escalation of the conflict at international level.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Guerra e Costituzione. – 3. Il significato dell'art. 11: l'equivoco del ripudio della guerra e la volontà di non isolamento nell'ambito della comunità internazionale. – 4. Cosa non dice l'articolo 11: sicurezza e abilitazione alla difesa. – 5. L'evoluzione del concetto di guerra internazionale e l'estensione del divieto costituzionale ai conflitti armati. – 6. Guerra, conflitto armato e grave crisi internazionale. – 7. La struttura decisionale: Parlamento e Governo di fronte all'incremento del ruolo del Presidente della Repubblica. – 8. Violazione del diritto internazionale e inizio di una guerra di aggressione legittimante misure difensive. – 9. La prassi e l'attualità. – 10. Invio di armi e rispetto dell'art. 11 della Costituzione.

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento reso nel corso del Seminario "Democrazia e Costituzioni alla prova della guerra", organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti il 16 marzo 2022.

1. Introduzione

L'”operazione militare speciale” della Federazione russa contro la Ucraina si è manifestata nei fatti come l'inizio di una vera guerra di aggressione. In questo caso il termine guerra risulta pertinente in quanto è apparso chiaro fin dalle battute iniziali il proposito russo di conseguire la *debellatio* del paese invaso. In questa drammatica congiuntura la posizione italiana è difficile da mettere a fuoco. Si dà per scontato che il conflitto riguardi aggressore e aggredito e nei paesi membri della alleanza atlantica si ragiona come se lo scontro li riguardasse soltanto indirettamente.

Quanto all'Italia si ragiona come se non fossimo entrati in un'area di rischio nel momento in cui abbiamo deciso le sanzioni economiche, l'invio di armamenti e l'isolazionismo della Federazione Russa. Lo scontro militare è, sì, circoscritto al territorio ucraino, ma il conflitto è sfaccettato e plurimo e non siamo in grado di prevedere con sicurezza se sarà evitato un coinvolgimento armato diretto. Il rifiuto corale da parte dei paesi NATO della comprensibile richiesta della *no fly zone* pretesa dalla Ucraina va nella direzione di evitare di entrare in una partecipazione armata diretta.

Opportunamente il seminario dell'AIC si è articolato su una serie di contributi che analizzano l'attuale conflitto in relazione alla nostra Costituzione tenendo in conto sia un raffronto comparativo che una verifica dell'attuale stato del diritto internazionale dei conflitti.

2. Guerra e Costituzione

Come si pone la costituzione italiana di fronte agli eventi recenti?

È inevitabile tentare la sintesi degli argomenti di diritto internazionale e costituzionale presentati dai relatori col richiamo al regime del rapporto pace/guerra previsto dal lessico e dalla prassi costituzionale.

Iniziamo dal richiamo delle clausole costituzionali che interessano la guerra. Queste recepiscono il diritto internazionale e in particolare l'art. 2, para.4, della Carta delle NU, considerato unanimemente come riproduttivo del diritto consuetudinario in materia, che considera illeciti la minaccia e l'uso della forza armata «contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite».

Parallelamente rileva l'art. 51 della Carta che garantisce la difesa individuale e collettiva come diritto naturale di ogni stato a resistere a una aggressione.

Si manifesta quindi la coincidenza fra fonte internazionale e fonte costituzionale quanto alla recezione dei principi garantisti in tema di diritti propri della concezione liberale della democrazia¹.

In questa relazione prenderemo in esame il significato del ripudio della guerra di cui all'articolo 11 cost. e la sua evoluzione nelle prassi seguite nel corso degli anni. Il testo delle disposizioni della Costituzione sulla guerra pone all'interprete qualche serio problema in quanto fa risaltare come il concetto di guerra ivi richiamato risulti *insufficiente* dal punto di vista concettuale mentre le previsioni procedurali relative alla delibera e dichiarazione dello stato di guerra appaiono del tutto *anacronistiche*.

Anche oggi, comunque, rimane fermo il rifiuto categorico della violenza armata contro altri stati sia a fini aggressivi che per la soluzione di controversie internazionali, fatta eccezione per i casi di difesa legittima e di esecuzione di deliberati degli organi delle Nazioni Unite.

Negli anni trascorsi è risultato insufficiente il *concetto di guerra* intesa come conflitto interstatale finalizzato alla *debellatio* di un altro stato, concetto in genere sostituito nella realtà da una diversificata gamma di conflitti armati. E ciò in quanto è cambiato radicalmente nella prassi e nel diritto internazionale il modo di concepire la conflittualità interstatale: il conflitto armato anche nella sua qualificazione estrema offerta dalla guerra è sicuramente *concetto dinamico*, non statico. E di conseguenza l'evoluzione di tale concetto non può essere estranea all'ordine giuridico, e non soltanto politico, italiano. La guerra rimane quindi l'ipotesi estrema di conflitto armato. Una ipotesi che appariva remota ma che improvvisamente si è materializzata come reale in tutta la sua drammatica dimensione.

Il noto articolo 11 rifiuta con fermezza la partecipazione dell'Italia a guerre di aggressione e quella finalizzata alla soluzione di controversie, ma, come ricorderemo, non ha impedito diverse forme di intervento armato all'estero.

L'articolo 78 contempla modalità procedurali dirette a deliberare e dichiarare la volontà dello stato intesa a introdurre lo stato di guerra internazionale. Ma si tratta di clausola del tutto priva di attualità rimanendo tuttavia valido il principio della necessaria compresenza degli organi di

¹ V. M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in questo fascicolo di Osservatorio costituzionale.

indirizzo (Parlamento e Governo) e di garanzia (Capo dello Stato) nella assunzione delle decisioni riguardanti la sicurezza internazionale dello stato ivi compreso il ricorso all'impiego della forza armata.

La Costituzione dà copertura soltanto indiretta al modo oggi più utilizzato di impiego della forza armata fuori del territorio nazionale tramite *missioni* militari. Lacuna di evidente gravità colmata da prassi parlamentari e governative. Nessun problema si presenta quanto al rispetto del principio del ripudio ove le missioni di *peace keeping* non comportino attività di natura bellica. Diverso il caso del *peace enforcing* quando le misure coercitive sfumano in attività implicanti il ricorso alla forza.

Nel complesso quella parte del testo costituzionale che costituisce la “*costituzione della difesa*” denota pesantemente i segni del tempo. La sua utilizzazione odierna impone quindi inevitabilmente una costante *lettura evolutiva* che tenga conto in particolare della influenza e condizionamento imposti dallo scorrere del tempo che ha reso sempre più rilevante il ruolo dei trattati internazionali relativi alla sicurezza che istituiscono apposite organizzazioni abilitate ad assumere determinazioni impegnative per l'Italia tramite i loro organi di governo. A parte i vincoli derivanti dalla partecipazione a organizzazioni quali la NATO vale la pena menzionare almeno quanto previsto dagli articoli 42-45 del Trattato sull'Unione europea (TUE) con riferimento alle missioni che possono essere deliberate in base a tali previsioni dagli organi comunitari e che quindi possono coinvolgere l'Italia.

3. Il significato dell'art. 11: l'equivoco del ripudio della guerra e la volontà di non isolamento nell'ambito della comunità internazionale

L'articolo 11, come ben noto, contiene due disposizioni. Nella prima troviamo il ripudio della guerra «*come strumento di offesa alla libertà di altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali*». Nella seconda il consenso «*in condizioni di parità con gli altri stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*». A tal fine l'Italia «*promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*».

Di solito l'attenzione viene posta sulla prima parte della disposizione.

È la forte sottolineatura della volontà di rigettare la guerra che ha colpito la attenzione dei commentatori. La prima parte dell'articolo 11 statuisce in termini perentori il *ripudio della guerra*. Si tratta di determinazione non così originale come a volte si afferma, in quanto comune alle costituzioni degli stati debellati al termine del secondo conflitto mondiale, come indicano l'art. 9 della costituzione giapponese del 1946 e l'art. 26 del *Grundgesetz* tedesco del 1949, precetti che appaiono ben più categorici e incisivi nell'imporre il divieto alle politiche bellicistiche e che con varie formule sono reiterati nella generalità dei testi costituzionali, anche recenti, recependo i principi codificati nella Carta delle Nazioni Unite. Sulla base di questa statuizione da diverse parti si è sostenuto che non solo la partecipazione a guerre che non siano strettamente difensive ma anche la partecipazione a conflitti di minore intensità che guerre non sono, in specie in occasione della spedizione all'estero di corpi armati in virtù del rispetto di obblighi internazionali, si potrebbero porre in contrasto con il ripudio dell'articolo 11.

In realtà in tema di sicurezza nei rapporti internazionali i costituenti avevano assunto una *duplice determinazione di indirizzo*, a valere per i futuri orientamenti degli organi costituzionali: divieto della guerra, salvo quella di legittima difesa, ma ad un tempo inserimento dell'Italia nel quadro di organizzazioni internazionali di sicurezza collettiva. Che quest'ultimo indirizzo, una volta attuato, potesse comportare il vincolo del rispetto di clausole degli accordi di sicurezza collettiva implicanti il ricorso alla forza armata ed eventualmente all'impiego della violenza bellica sfuggiva inizialmente all'attenzione generale ma sarebbe diventato in seguito di tutta evidenza. In pratica, quindi, *erano almeno due le ipotesi* in cui in linea di principio poteva individuarsi una deroga al tassativo principio del ripudio: l'ipotesi della difesa da aggressioni esterne e l'adeguamento a decisioni degli organi delle Nazioni Unite che implicassero il ricorso all'uso della forza o addirittura la partecipazione a conflitti armati in osservanza dei principi della Carta ONU.

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 (Alleanza atlantica e sua organizzazione, UEO, OSCE e più recentemente la PESD e la PESC in seno alla Unione Europea). Va quindi data una lettura bilanciata della prima e della seconda parte dell'articolo 11: *entrambe le previsioni hanno il rango di principio fondamentale*, sia il ripudio della guerra che il principio di partecipazione alle organizzazioni internazionali di

sicurezza includente possibili limiti alla sovranità dello stato. Che anche la seconda parte dell'articolo 11 racchiuda un principio fondamentale viene confermato dal fatto che la legge 5 giugno 2003, n. 131, di attuazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di revisione del titolo V della parte II della Costituzione, nello specificare i vincoli gravanti sulla potestà legislativa statale e regionale ha ritenuto necessario assegnare una considerazione puntuale agli «*accordi di reciproca limitazione di sovranità di cui all'articolo 11 della Costituzione*» rispetto alla generalità dei trattati internazionali impegnanti la Repubblica (art 1, comma 1).

La *volontà di non isolamento* nell'ambito di quella organizzazione internazionale che andava ricostituendosi dopo il secondo conflitto mondiale spiega persuasivamente perché i costituenti rifiutarono in modo esplicito di affermare in Costituzione il *principio di neutralità*. Se la volontà di ripudio della guerra avesse dovuto ottenere veramente una portata assoluta, logica avrebbe voluto che non ci si fermasse a statuire un semplice ripudio, concetto ideologicamente forte ma giuridicamente del tutto vago e indeterminato, bensì si inserisse in Costituzione il concetto di *neutralità permanente*, concetto tradizionalmente impiegato per descrivere la sottrazione definitiva di uno stato alla guerra nel caso in cui ne venisse assunta in sede costituzionale la decisione. La *neutralità permanente* è concetto ben più rigoroso e garantista di un asserito ripudio, poiché la prima è definibile giuridicamente ed è sicuramente rilevante per il diritto costituzionale ed internazionale. La *neutralità* in via di principio avrebbe soddisfatto l'obiettivo del non coinvolgimento della Repubblica in guerre e di promozione della pace perseguito dai costituenti e avrebbe consentito di evitare alla dottrina costituzionalistica gli equilibrismi definitivi sull'inusitato e fumoso concetto del "ripudio".

Ciò non è avvenuto e non per caso, in quanto 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 delle NU.

In realtà le valutazioni circa la ammissibilità degli interventi armati devono rispettare una *lettura bilanciata* di tutte le clausole dell'articolo 11. Il che significa che è del tutto lecito porsi il problema dell'eventuale contrasto con l'articolo 11, prima parte, di decisioni di organismi internazionali o di stati alleati accettate dall'Italia che risultassero non in linea con le esigenze di difesa e con le finalità previste dalla Carta delle Nazioni Unite oltre che con i valori tutelati dalla Costituzione e in particolare col principio del ripudio. In questa prospettiva si è sottolineato che l'osservanza di

vincoli giuridici derivanti dall'attuazione della seconda parte dell'articolo 11 avrebbe potuto comportare violazione della prima parte, l'unica contenente, secondo una certa lettura, un principio fondamentale inderogabile. Ed è proprio facendo leva sulla inderogabilità del principio del ripudio che si è sostenuta la violazione dell'articolo 11 nei più significativi casi di interventi armati all'estero quali quelli per la Guerra del Golfo, l'attacco alla Serbia, l'intervento in Afghanistan e infine in Libia. Anche se isolatamente si è poi sostenuta la rilevanza preferenziale della seconda parte dell'articolo mettendo l'accento sull'obbligo di dare attuazione agli accordi internazionali in tema di sicurezza, spostando quindi il baricentro delle scelte decisionali dagli organi costituzionali a quelli delle organizzazioni di sicurezza collettiva.

4. Cosa non dice l'articolo 11: sicurezza e abilitazione alla difesa

L'articolo 11 viene solitamente richiamato per sottolineare soltanto alcuni dei più evidenti profili della conflittualità armata che la Costituzione rifiuta. Questa non è tuttavia in principio vietata qualora si inserisca nel dovere di difesa inteso ad assicurare la *sicurezza della comunità e delle istituzioni statali*.

Sicurezza significa protezione dalla invasività proveniente da azioni esterne, di terzi stati, di realtà internazionali aggressive, di organizzazioni terroristiche. Sotto questo aspetto la sicurezza assicura la protezione da aggressioni anche (o a volte prevalentemente) armate e richiede apparati di protezione tramite attività di *intelligence* e militari. La Corte Costituzionale ha ben posto in risalto non la sola liceità ma la *doverosità della difesa*. Entriamo qui nel capitolo dei conflitti armati e della capacità di difesa che può assumere il profilo di un vero e proprio conflitto armato. Perno del ragionamento della Corte diviene l'articolo 52 (sentenza n. 110 del 1998; in prospettiva analoga, cfr. sentenze n. 24 del 2014, n. 106 del 2009, n. 86 del 1977 e n. 82 del 1976).

Secondo la Corte rispetto al *valore sicurezza* altri valori – pure di rango costituzionale primario – quali l'esercizio della funzione giurisdizionale sono “fisiologicamente” destinati a rimanere recessivi. La Corte nella sentenza n. 86 del 1977 ha poi precisato che la sicurezza «*trova espressione, nel nostro testo costituzionale, nella formula solenne dell'art. 52, che afferma essere sacro dovere del cittadino la difesa della Patria. Richiamando e sviluppando tale concetto, che trova fondamento nella individuazione di un interesse costituzionale superiore, occorre fare*

referimento proprio al concetto di difesa della Patria ed a quello di sicurezza nazionale». La Corte poi trova conforto alla sua decisione «...nell'art. 87 Cost. che prevede un organo ad hoc denominato Consiglio Supremo di Difesa e che certamente, anche nel silenzio della norma, ha compiti attinenti in maniera rigorosa ai problemi concernenti la difesa militare e, pertanto, la sicurezza dello Stato. E proprio a questo concetto che occorre fare riferimento, ponendo il concetto stesso in relazione con altre norme della stessa Costituzione che fissano elementi e momenti imprescindibili del nostro Stato».

Ecco, quindi, la inevitabile relazione fra articolo 52 e articolo 11, dovendosi bilanciare il divieto tassativo della guerra di aggressione con la doverosità e liceità di quella difensiva.

5. L'evoluzione del concetto di guerra internazionale e l'estensione del divieto costituzionale ai conflitti armati

La Costituzione non offre una definizione di guerra internazionale anche se alcune sue clausole ne trattano lasciando intendere che sarà il diritto internazionale a definirne le caratteristiche. E questo in quanto i costituenti hanno fatto ricorso alla tecnica delle *clausole in bianco*, recependo l'istituto così come prospettantesi nel diritto internazionale. Pertanto, il concetto di guerra progressivamente evolutosi nei rapporti internazionali condiziona la lettura delle relative clausole costituzionali e al mutare della definizione della guerra secondo il diritto internazionale muta contemporaneamente il concetto di guerra rilevante per il diritto statale. *Il concetto costituzionale di guerra non si cristallizza quindi necessariamente al momento iniziale delle determinazioni dei costituenti ma subisce adeguamenti seguendo l'evolversi dei rapporti politici e giuridici dei soggetti operanti nella comunità internazionale.*

Al pari di altre costituzioni, anche quella italiana nel suo operare ha dovuto prendere atto del regime giuridico dei conflitti diversi dalla guerra tradizionale come affermatosi nella comunità internazionale. La Costituzione, quindi, non è rimasta ferma agli anni iniziali del funzionamento della macchina delle Nazioni Unite e alla riduzione della guerra alla sola guerra strettamente difensiva quale era richiesto dalla logica della tutela da paventate aggressioni da parte degli stati del blocco comunista. In particolare, nei decenni trascorsi sono apparsi all'orizzonte nuovi profili della

conflittualità internazionale che hanno posto il problema della loro accettabilità nel rispetto della stessa Costituzione.

Di fatto per il diritto l'istituto "classico" della guerra risulta immutato nella sua essenza mentre appaiono in larga parte mutate le circostanze oggettive in cui si colloca e le sue motivazioni. Se quindi prendiamo per utile la tradizionale definizione della guerra come procedimento interstatale caratterizzato dalla applicazione della violenza al fine di consentire al vincitore in caso di *debellatio* l'imposizione della sua volontà che può consistere, tra l'altro, nell'imposizione del cambio di regime dello stato sconfitto, possiamo verificarne ancora oggi l'attualità come dimostra con evidenza il caso della presente guerra di annichilimento della Ucraina. L'impiego del termine conflitto armato al posto di quello di guerra non ha certo eliminato l'esistenza possibile del fenomeno. La rimozione del regime politico unitamente alla imposizione del disegno sostitutivo voluto dal vincitore sono stati la conclusione dei più recenti fatti bellici cui l'Italia ha partecipato nel caso di Serbia, Iraq e Libia. Nel caso odierno l'obiettivo russo della eliminazione di un regime politico statale ucraino si aggiunge alla distruzione della popolazione e dell'economia del paese aggredito.

Se è vero che il concetto di guerra che avevano presente i costituenti a metà degli anni quaranta del secolo trascorso era quello tradizionale ora accennato, consistente nello scontro armato fra stati diretto a debellare il nemico, è anche di tutta evidenza che il testo formale della Costituzione ignorava l'importante sviluppo che si è manifestato nel tempo nella qualificazione e classificazione giuridica internazionale dell'impiego della forza armata.

È ben noto infatti che prassi, trattati e giurisprudenza dei tribunali internazionali hanno progressivamente ristretto il concetto di guerra classico considerandolo il *profilo estremo* della conflittualità internazionale. Il concetto più elastico che ha preso il sopravvento è da tempo quello di *conflitto armato internazionale*, conflitto che può presentare diversa intensità e di cui la guerra finisce per essere ipotesi estrema e solitamente residuale. La pratica ha consentito di individuare diverse ipotesi riferibili a situazioni richiedenti intervento armato (MOOTW: *Military Operations Other Than War*): operazioni di *peace keeping*, *peace building*, *peace enforcing*, soluzione di crisi, interventi umanitari, interventi di stabilizzazione, con una ricca varietà di ipotesi e qualificazioni a seconda dell'ordinamento cui ci si riferisca e in cui sono comunque individuabili le ipotesi di "conflitto armato", diverse dalla guerra tradizionale. Tali situazioni riportabili all'ambito dei conflitti armati sono state ricordate dalla Corte di Cassazione nel caso Callipari. (*Cass. Pen., sez. I,*

sentenza 19 giugno 2008 – 24 luglio 2008, n. 31171). Esse riguardano in particolare quelle situazioni di conflitto definite operazioni di guerra “a bassa intensità” comportanti regole più restrittive di una guerra vera e propria ma pur sempre implicanti un significativo impegno della forza armata. Particolarmente complesso è l'intreccio fra conflittualità che vede protagonisti gli stati territoriali e conflittualità che coinvolge organizzazioni armate presenti all'interno di uno stato con possibilità di distinguere guerre interstatali da guerre intrastatali ed extrastatali.

La legge 27 febbraio 2002, n. 15 ha dato del conflitto armato una definizione che non si allontana in modo significativo da quella di guerra internazionale. Infatti, ai sensi del suo articolo 2, che ha modificato l'articolo 165 del codice penale militare di guerra, *«Ai fini della legge penale militare di guerra, per conflitto armato si intende il conflitto in cui una almeno delle parti fa uso militarmente organizzato e prolungato delle armi nei confronti di un'altra per lo svolgimento di azioni belliche»*. Quindi si può prospettare che è conflitto armato un conflitto che fa ricorso alle modalità belliche, ma che non implica necessariamente il ricorso a una volontà annientatrice che conduca alla *debellatio*.

Dire che la guerra, quale espressione estrema della categoria dei conflitti armati, appaia residuale non significa però minimizzarne la portata e l'attualità. I casi verificatisi in cui l'Italia è stata coinvolta in guerre e in cui si è posto il problema della compatibilità col rispetto dell'articolo 11 sono di tutto rilievo. La partecipazione alla guerra del Golfo (1990), a quella in Afghanistan (2001) e l'attacco alla Libia (2011) sono riconducibili a una azione di sicurezza collettiva nel quadro dei vincoli internazionali avendo ricevuto l'avallo di determinazioni degli organi delle Nazioni Unite. Quella del Kosovo (1999) veniva giustificata con la difesa di valori superiori quali i diritti umani. Essa veniva determinata dagli organi di una organizzazione regionale, quale la NATO, e non dalle Nazioni Unite. L'Italia non partecipava alla guerra contro l'Iraq (2003) iniziata da una coalizione guidata dagli Stati Uniti, che veniva unilateralmente qualificata come guerra di difesa preventiva in cui il pericolo imminente avrebbe potuto essere eliminato soltanto applicando la violenza bellica.

In assenza di una previsione esplicita in Costituzione che si occupi del conflitto armato si potrebbe ritenere che il ripudio dell'articolo 11 tocchi solo la guerra in senso stretto e non precluda la partecipazione agli altri conflitti armati. Ma è evidente che una simile affrettata conclusione rischierebbe di presentare ipotesi valutative della partecipazione ai conflitti che andrebbero contro la volontà ultima dei costituenti che vietando la guerra in realtà intendevano vietare il ricorso a

qualsiasi *uso della violenza* interstatale tramite la forza armata se non per difesa legittima e per le finalità consentite dalle disposizioni ONU.

Pertanto, resta fermo il divieto di uso della forza armata a fini aggressivi e per risolvere controversie mentre la gamma dei possibili conflitti coinvolgenti l'Italia deve rientrare in ipotesi che consentano il rispetto dei vincoli dell'ordinamento delle NU.

Piuttosto è il caso di sottolineare come l'indiscusso riconoscimento anche nel nostro ordinamento dell'istituto del conflitto armato, nonostante che tale concetto sia estraneo al lessico costituzionale, è ulteriore comprova del fatto che *l'ordinamento recepisce e utilizza le categorie relative ai conflitti, e in particolare alla loro forma estrema della guerra, quali si manifestano nell'ordinamento internazionale*. Questa linea interpretativa è accolta nell'ordinamento italiano e confermata dalla giurisprudenza. La Suprema Corte di Cassazione ha affermato che i conflitti armati «sono qualificati come tali dal diritto internazionale anche se riguardanti guerre civili interne» (Cass. Pen., sez. 1, sentenza 11 ottobre 2006 – 17 gennaio 2007, n. 1072, sub 2).

6. Guerra, conflitto armato e grave crisi internazionale

Il regime della conflittualità che interessa l'ordinamento italiano non solo è complicato dalla rilevata assenza di termini normativi espliciti di cosa debba intendersi per guerra internazionale cui viene avvicinato per la legge penale il conflitto armato ma anche a causa della introduzione in modo del tutto impreciso del concetto di *grave crisi internazionale*.

A livello di *normativa subcostituzionale* la legge 14 novembre 2000, n. 331, articolo 2, ha equiparato una «grave crisi internazionale nella quale l'Italia sia coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza a una organizzazione internazionale», implicante il ricorso all'impiego delle forze armate, allo stato di guerra deliberato ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione.

Successivamente il Codice dell'ordinamento militare ha in molte sue disposizioni ribadito *l'avvicinamento dello stato di guerra (ipoteticamente dichiarabile ai sensi di Costituzione) alla grave crisi internazionale (di cui tuttavia non si precisa espressamente come debba essere intesa e come debba essere dichiarata o accertata)* (cfr. d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, artt. 370, 621, 1017, 1326, 1929, 1942, 2057, 2097). Queste disposizioni pongono in evidenza come il rispetto per il

valore costituzionale della pace e le ragioni di opportunità che sconsigliano di menzionare espressamente il termine “*guerra*” non possono eliminare la eventualità o la realtà della guerra. *I concetti di grave crisi e di conflitto armato si sono rivelati limitrofi o a volte di fatto coincidenti con quello di guerra.* Inevitabilmente i richiamati interventi legislativi si riconducono alle precedenti previsioni costituzionali e in particolare sono raccordabili agli articoli 11, 52, 78 e 87, comma 9 e 117 comma 1 della Costituzione.

7. La struttura decisionale: Parlamento e Governo di fronte all’incremento del ruolo del Presidente della Repubblica

Come anticipato, la Costituzione in modo diretto o indiretto si occupa delle competenze degli organi costituzionali che siano chiamati ad assumere decisioni in tema guerra o di situazioni conflittuali limitrofe quali le gravi crisi o i svariati tipi di conflitto implicante il ricorso alla forza armata.

Fermo restando che l’art. 117 nella sua versione riformata nel 2001 sottolinea che le questioni interessanti la sicurezza e la difesa riguardano una competenza esclusiva statale, l’articolo 78 prevede che l’eventuale conflitto internazionale venga considerato e deciso tramite una convergenza fra Governo e Parlamento con un ruolo dichiarativo del Presidente della Repubblica.

Sappiamo che nel corso del tempo questa clausola non è mai stata utilizzata in concreto in modo tale da potersi intravedere il sopravvenire di una desuetudine². Ma il coinvolgimento dei tre organi costituzionali è stato sempre effettuato con riferimento a decisioni comportanti il ricorso all’impiego potenziale o reale della forza armata in assenza della esigenza di introduzione formale dello stato di guerra.

A livello di deliberazioni parlamentari (risoluzioni e atti legislativi) viene confermato il ricorso ai tre organi con una importante sottolineatura del ruolo del Capo dello Stato. L’occasione per individuare in concreto quale possa essere il rapporto fra organi costituzionali in caso di conflitto – e quindi anche nel caso attuale della guerra in Ucraina – è offerta dalle dettagliate normative

² Come indica A. VEDASCHI, *Guerra e costituzioni: spunti dalla comparazione*, in questo fascicolo di Osservatorio costituzionale.

introdotte per affrontare il caso delle missioni militari fuori confine. Tali missioni possono coinvolgere il ricorso alla forza armata. L'attuale legislazione, in un quadro costituzionale formalmente invariato, prescinde dall'articolo 78 e dall'articolo 87, comma 9, ma rispetta un principio guida, previsto dagli stessi articoli, che richiede la compresenza di Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nel decidere l'utilizzo della forza armata.

Significativo per comprendere l'assetto degli organi costituzionali in tema di decisioni relative all'impiego della forza armata, è l'art. 1, lettera a) della legge 18 febbraio 1997, n. 25 (oggi art. 10, comma 1, lettera a) del d. lgs 66/2010, c.d. Codice dell'ordinamento militare) che ha disciplinato il vertice politico-militare e in tale occasione ha previsto che il Ministro della Difesa *«attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte al Consiglio Supremo di Difesa e approvate dal Parlamento»*. In base a tale previsione, pur non risultando chiariti né il momento dell'intervento del Consiglio Supremo nel corso del procedimento, né la natura dei poteri esercitati in seguito alla "sottoposizione" al suo esame, il ruolo dell'organo non appare di mera forma, in quanto il Consiglio Supremo risulta inserito nel processo di formazione delle decisioni di indirizzo concernenti anche la eventuale gestione di crisi internazionali. Vi è dunque nella legge una fase procedimentale intermedia fra decisione governativa e approvazione parlamentare affidata all'"esame" del Consiglio Supremo.

Dovrebbero essere le situazioni considerate politicamente di maggior risalto da parte degli organi che possono condizionarne l'ordine del giorno (Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei ministri) a indurre a decidere di volta in volta cosa esaminare.

Un chiarimento sul procedimento si desume dalla nota risoluzione parlamentare attuativa dell'articolo 1 della legge 25/1997 (n. 7-011007 della Commissione difesa della Camera dei Deputati del 16 gennaio 2001: c.d. *Risoluzione Ruffino*) da cui risultano quelle che dovrebbero essere le questioni da porsi all'ordine del giorno del Consiglio Supremo. Esse sono *«le deliberazioni di carattere generale in materia di sicurezza e difesa, comprese quelle relative ai criteri generali di impiego delle forze armate»* (paragrafo 1). Inoltre, anche se la formulazione del testo della risoluzione non brilla per coerenza e non si parli espressamente del Consiglio, dovrebbero andare all'esame dello stesso *tutte le deliberazioni relative in concreto all'impiego delle forze armate all'estero*.

La più recente legge 145/2016 prevede all'articolo 3 che la sottoposizione al Consiglio dovrà farsi *«Qualora se ne ravvisi la necessità»*. La normativa precedente prevedeva invece un vincolo di

presentazione al Consiglio. A parte questa incongruenza resta assodato che nei casi di maggior rilevanza politica il Consiglio è stato sempre coinvolto con una sottolineatura della importanza della partecipazione presidenziale. Al Consiglio sono andate non solo questioni interessanti in senso proprio missioni ma anche decisioni riguardati attività bellica. I casi dell'attacco alla Serbia nel 1999 e alla Libia nel 2011 non riguardavano missioni oltre confine ma interventi bellici, tra l'altro operati senza invio di unità militari sul territorio di un terzo stato ma facendo ricorso all'impiego della forza aerea.

8. Violazione del diritto internazionale e inizio di una guerra di aggressione legittimante misure difensive

L'operazione militare speciale iniziata il 24 febbraio ha comportato la violazione del diritto internazionale consuetudinario in tema di uso della forza e legittima difesa .ma anche di puntuali vincoli pattizi gravanti sulla Federazione russa.

È evidente la violazione dell'art. 2 che vieta il ricorso alla forza e rileva con evidenza la legittimità di una difesa, anche armata, giustificata dall'art. 51 della Carta ONU che assicura "il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite".

L'aggressione ha provocato reazioni a diversi livelli. Possiamo distinguere tra reazioni scaturenti dal ricorso a competenze di organismi politici e reazioni imputabili a competenze di organismi giurisdizionali (Iovane).

Per quanto riguarda gli *organismi politici*, nella impossibilità di far ricorso utile al ruolo del Consiglio di Sicurezza, paralizzato dal diritto di veto russo, si è fatto ricorso alla Assemblea Generale che pur essendo priva di poteri coercitivi ha formulato un significativo voto di censura nei confronti dell'aggressore. L'Assemblea nella risoluzione del 2 marzo ha indicato con chiarezza chi ha violato la pace e la sicurezza internazionale (141 Stati a favore della risoluzione, 5 contrari, 35 astenuti).

Con riguardo alle misure di isolamento messe in pratica dalle organizzazioni internazionali si segnala la reazione manifestata dal Consiglio d'Europa. Il 25 febbraio, il Comitato dei Ministri ha sospeso la Russia dai propri diritti come membro di tale Comitato e dell'Assemblea parlamentare.

Prevenendo una espulsione il 10 marzo la Russia ha annunciato unilateralmente di voler recedere dal Consiglio d'Europa ai sensi dell'art.7 dello Statuto.

Per quanto riguarda il *profilo giurisdizionale* si sono rivelate utilizzabili alcuni distinti percorsi.

Innanzitutto, l'Ucraina ha iniziato un procedimento di fronte alla Corte internazionale di Giustizia il 27 febbraio 2022. L'*application* si fondava sulla clausola compromissoria prevista nell'art. IX della Convenzione di New York del 9 dicembre 1948 sulla "Prevenzione e la repressione del crimine di genocidio". La denuncia era accompagnata da una istanza per misure interinali ai sensi dell'art.41 dello Statuto della Corte. Ed è su questa richiesta che il 16 marzo 2022 la CIG ha accolto³ (tredici voti a favore due contrari) l'istanza dell'Ucraina volta all'adozione di misure provvisorie sulla base della Convenzione. La Corte ha ordinato alla Russia di «*immediately suspend the military operation that it commenced on 24 February 2022 in the territory of Ukraine*» e di «*ensure that any military or irregular armed units which may be directed or supported by it, as well as any organization and person which may be subject to its control or direction, take no steps in furtherance of the military operation*».

È stata poi accolta l'istanza in via cautelare che il governo ucraino aveva avanzato alla Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'art. 39 del Regolamento. La Corte col provvedimento cautelare del 10 marzo in materia di libertà di informazione ha ritenuto che le operazioni militari in corso, iniziate il 24 febbraio 2022 in varie parti dell'Ucraina, rappresentassero un rischio per la popolazione civile ed ha pertanto ritenuto presenti i presupposti di pericolo imminente e di danno irreparabile necessari per l'emissione di misure provvisorie ed urgenti.

Interessante è la prospettiva che si delinea a proposito del ruolo che la Corte penale internazionale. Ricorrono, infatti, i requisiti affinché la Corte possa pronunciarsi quanto meno in relazione al crimine di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità. Non sussisterebbe invece la giurisdizione della Corte in relazione al crimine di aggressione commesso da cittadini russi. In proposito si ricorda che la Corte può essere attivata sia da uno stato parte, che dal Consiglio di Sicurezza, che dal suo Procuratore. A tutt'oggi 41 stati parti dello Statuto hanno collettivamente deferito la situazione in Ucraina alla giurisdizione della Corte *ex articolo*, 13 lettera a), mentre di propria iniziativa conformemente al dettato dell'art. 15 (3) dello Statuto, la Procura ha iniziato il procedimento ottenendo l'autorizzazione ad aprire l'investigazione in data 2 marzo 2022.

³ <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>.

Oltre alla violazione dell'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite l'intervento aggressivo ha violato l'impegno pattizio assunto dalla Russia nel momento dello smantellamento dell'armamento nucleare presente sul territorio ucraino.

Il “*Memorandum di Budapest*” del 1994, nel regolare lo smaltimento delle testate nucleari trasferite dalla Ucraina in Russia impegnava la Russia a rispettare l'indipendenza e la sovranità della Ucraina entro i suoi confini di allora; ad astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'Ucraina; ad astenersi dall'utilizzare la pressione economica sull'Ucraina per influenzarne la politica; ad astenersi dall'usare armi nucleari contro l'Ucraina e a “sollecitare un'azione immediata del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per fornire assistenza” in caso di un “atto di aggressione” contro il Paese. Vi è stata quindi una clamorosa violazione di questo impegno. Ulteriori violazioni riguardano gli Accordi di Helsinki del 1972. Nell'Atto Finale sono compresi obblighi giuridici inderogabili, richiamati in alcuni specifici titoli: “I. Eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità; II. Non ricorso alla minaccia o all'uso della forza; III. Inviolabilità delle frontiere; IV. Integrità territoriale degli Stati; V. Risoluzione pacifica delle controversie VI. Non intervento negli affari interni”.

9. La prassi e l'attualità

Rivolgendoci ora al modo con cui le istituzioni italiane stanno affrontando la crisi ucraina, si deve partire da un cenno alla prassi degli anni trascorsi che denota un riassetto dell'equilibrio decisionale stabilitosi fra organi costituzionali. Mentre una lettura delle previsioni introdotte a livello legislativo pare coerente con le caratteristiche della forma di governo parlamentare la prassi va in diversa direzione. Il ruolo del Parlamento come centro dell'indirizzo e controllo relativamente alle scelte politiche dirette all'impiego dello strumento militare appare appannato. Il che avviene anche in ordinamenti diversi da quello italiano. Nonostante il recente recupero del ruolo di indirizzo di alcuni parlamenti la sostanziale marginalizzazione dei legislativi risulta messa in evidenza dal marcato attivismo degli esecutivi nel frangente dell'emergenza bellica⁴. Il Governo si conferma il centro preferenziale di decisione in quanto collegato agli organismi di sicurezza internazionali in

⁴ A. VEDASCHI, *Guerra e costituzioni: spunti dalla comparazione*, cit.

cui si dibattono e decidono le grandi opzioni che devono essere eseguite a livello interno. Il che richiede spesso immediatezza di attuazione non agevolmente conseguibile in sede parlamentare. A sua volta il Governo risente degli effetti della assunzione di un ruolo marcatamente decisionale del Presidente della Repubblica. E in proposito il Consiglio Supremo si è rivelato la sede più efficace ed utile per affrontare rapidamente l'emergenza. Diviene quindi, anche se soltanto nel momento contingente dell'emergenza, una sorta di *gabinetto di crisi* in cui convergono Presidente del Consiglio, ministri e vertici militari.

Resta comprovato che esistono situazioni critiche in cui il Consiglio può fungere da *sede di codeterminazione* fra Governo e Presidente nella adozione di scelte riguardanti i profili internazionali della sicurezza. Sono quindi riscontrabili occasioni di partecipazione effettiva del Presidente della Repubblica al momento decisionale in materia di difesa e missioni all'estero come indica l'esperienza pregressa.

Quanto avvenuto nei rapporti fra organi costituzionali dimostra in modo evidente la alterazione di una ideale osservanza dei criteri scaturenti dallo schema costituzionale. Funzione del Consiglio Supremo di Difesa è assicurare la garanzia dei valori costituzionali in materia di difesa mentre le deliberazioni in materia verrebbero prima adottate dal Governo e soltanto dopo sottoposte all'esame del Consiglio Supremo, non viceversa. Se l'inversione si verifica l'effetto tangibile è che il Presidente della Repubblica "in" Consiglio Supremo, organo di garanzia, mette di fronte al fatto compiuto il Consiglio dei Ministri, organo di indirizzo politico (puntualmente Benvenuti).

Nel caso della crisi ucraina il Consiglio si è riunito il 24 febbraio e dal comunicato rilasciato al termine emerge in modo difficilmente smentibile che in quella sede si è definito l'indirizzo politico nazionale sulla crisi ucraina. La riunione del Consiglio dei Ministri ha fatto soltanto seguito il giorno successivo dopo lo svolgimento da parte del Presidente del Consiglio di un'informativa alle Camere. Il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto-legge intitolato "Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina", poi emanato e pubblicato come decreto-legge n. 14 del 2022 sempre il 25 febbraio 2022, e ha deliberato la «dichiarazione dello stato di emergenza per intervento all'estero in conseguenza del grave contesto emergenziale in atto nel territorio dell'Ucraina». Una seconda volta, il Consiglio dei Ministri si è riunito il 28 febbraio 2022, per approvare un altro decreto-legge, intitolato "Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina", poi emanato e pubblicato come decreto-legge n. 16 del 2022 sempre il 28 febbraio 2022, e deliberare la «dichiarazione dello stato di emergenza in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina

sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto». Appare in proposito singolare che in una situazione sostanziale di stato di guerra intercorrente fra due stati esteri si evochi a livello nazionale uno stato di emergenza ai sensi del codice della protezione civile. Mentre con il primo decreto legge l'Italia si era limitata ad autorizzare «la cessione, a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione alle autorità governative dell'Ucraina» (art. 2), con il secondo, si è stabilita la diretta «cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari».

Come sottolineato⁵ sia il decreto-legge n. 14 che il decreto-legge n. 16 sollevano dubbi non marginali. Il primo pretende di «derogare» alla legge n. 145 del 2016, ai fini dell'avvio e della prosecuzione per il 2022 della partecipazione dell'Italia ad alcune missioni e, inoltre, dispone la «cessione, a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione alle autorità governative dell'Ucraina». Il secondo deroga alla legge n. 185 del 1990 e agli articoli 310 e 311 del decreto legislativo n. 66 del 2010 (il c.d. Codice dell'ordinamento militare) per il 2022 e, in particolare, dispone la «cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina». Ma in realtà nessuna deroga sarebbe stata necessaria in quanto sia la partecipazione alle missioni che la cessione di materiali di armamento già avrebbero potuto essere effettuate ai sensi e per gli effetti, rispettivamente, della legge n. 145 del 2016 e della legge n. 185 del 1990 (nonché degli articoli 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare).

Il secondo decreto legge prevede che la cessione di armamenti sia preceduta da un atto di indirizzo parlamentare (art.1, comma 1) modificando quindi il precedente provvedimento che non contemplava questa condizione. Ma non si dimentichi che il Codice dell'ordinamento militare prevede(va) per la cessione, in ogni caso, il «previo parere vincolante delle competenti Commissioni parlamentari» (articolo 311, 2° comma). Le risoluzioni di entrambe le camere del 1° marzo hanno comunque legittimato il trasferimento. Ciò non ha del tutto eliminato le perplessità circa il ruolo ridotto dell'intervento parlamentare caratterizzato da una quasi totalitaria adesione alla decisione governativa. Il che è giustificato dal clima di solidarietà e consenso per le scelte dell'esecutivo prodottosi in tempi di governo di unità nazionale. Permangono le notazioni critiche circa la carenza di procedure di controllo sulle scelte governative. In particolare, si è notato che la

⁵ M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in questo fascicolo di Osservatorio costituzionale.

carenza di controllo delle commissioni permanenti di Camera e Senato non possa trovare un sostituto nell'intervento del COPASIR che in una audizione del 2 marzo ha sfiorato l'argomento. Ciò in quanto la funzione di tale comitato include il verificare che "l'attività del Sistema di informazione per la sicurezza si svolga nel rispetto della Costituzione" ma non contempla interventi in materia di politica estera e di difesa.

10. Invio di armi e rispetto dell'art. 11 della Costituzione

Come già ricordato, l'interpretazione dell'art. 11 va correlata all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite⁶, che lascia impregiudicato «il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale». Inoltre, il ricorso *all'interpretazione conforme al diritto internazionale* aiuta a comprendere cosa significhi la guerra difensiva alla luce del fatto che il diritto internazionale consuetudinario riconosce il diritto di legittima difesa individuale e collettiva consentendo l'intervento armato di terzi stati in aiuto dell'agredito. La Corte internazionale di giustizia, nel caso Nicaragua-Stati Uniti, ha affermato che il principio del divieto dell'uso della forza, consacrato nell'art. 2, par. 4, della Carta, va correlato all'art. 51 consentendo il diritto consuetudinario l'aiuto allo stato soggetto ad aggressione (ICJ, *Reports*, 1986, 100, par. 176). Vi è quindi una norma consuetudinaria che legittima l'aiuto. E le consuetudini internazionali hanno rango costituzionale⁷, tramite l'art. 10, comma 1, della Costituzione. Non si può quindi considerare il dettato dell'art. 11 separatamente dalla lettura di queste consuetudini. L'art. 11, in altri termini, non vieta l'utilizzo della forza per prestare assistenza a uno stato che stia reagendo a un attacco armato. Limitandoci quindi a valutare il soccorso all'agredito prestato tramite invio di armi questo appare conforme al diritto internazionale e quindi non contrario all'art. 11. Va quindi sottolineato come il diritto internazionale "agganci" quello costituzionale⁸. Per quanto riguarda la questione ucraina, come

⁶ <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/387345/ITALY1977.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁷ Cfr. Corte Cost., n. 131/2001.

⁸ M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, cit.

confermato⁹ dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, è in corso una aggressione del tutto ingiustificabile dal punto di vista del diritto internazionale cui l'Ucraina sta reagendo in legittima difesa.

La decisione governativa non contrasta con la legge 9 luglio 1990 n. 185 che disciplina l'esportazione, l'importazione e il transito dei materiali di armamento. Essa vieta esportazione e transito di armamenti in casi di *«contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia 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 manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali»* (art. 1, comma 5). Vieta poi esportazioni e transito *«verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere»* (art. 1, comma 6). Diversa è la situazione quando il conflitto derivi da una aggressione subita e quindi risponda a esigenze di legittima difesa in linea con l'articolo 51 della Carta. In questo caso l'esportazione appare legittima.

L'invio di armamenti a un esercito regolare che operi esclusivamente all'interno del territorio del proprio stato non è qualificabile come uso illegittimo della forza contro l'altra parte belligerante e va considerato come un supporto all'esercizio della legittima difesa individuale da parte dell'Ucraina. Conclusivamente la linea politica seguita dall'Italia nell'affrontare l'emergenza ucraina appare rispettosa delle clausole dell'articolo 11 in collegamento alle prescrizioni della Carta delle Nazioni Unite.

⁹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/272/27/PDF/N2227227.pdf?OpenElement>