

La regolamentazione degli stati di eccezione nei paesi dello spazio ex-sovietico: il caso dell'Ucraina

di Arianna Angeli

Abstract: *Regimes of exception in the countries of the former soviet space: the case of Ukraine* - In the countries of the former Soviet space, difficulties experienced in the state-building processes, instability and security issues led to a general hyper-regulation of the regimes of exception, i.e. “derogatory legal regimes” set out to face situations that can alter the constitutional order, threatening its continuity or existence. This paper aims to reconstruct the extremely complex normative framework regulating regimes of exception in Ukraine and to analyse the implementation of constitutional and legislative provisions on exception in the context of Russia’s large-scale aggression.

Keywords: Regimes of exception; State of war; Martial law; State of emergency; Ukraine.

1. Normalità ed eccezione nell’ordinamento costituzionale ucraino alla luce delle classificazioni comparatistiche

Il presente contributo si concentra sulla disciplina degli stati di eccezione in Ucraina. Con tale termine si intendono i “regimi giuridici derogatori” – regolamentati dalla Costituzione, dalle norme di attuazione e dalla prassi – per contenere situazioni in grado di generare difficoltà di funzionamento dell’ordinamento costituzionale, che possono arrivare a minacciarne la continuità o l’esistenza, e che comportano una “rottura” della normalità o ordinarietà del regime costituzionale¹.

Le espressioni utilizzate nei diversi ordinamenti per definire i regimi giuridici diretti ad affrontare le situazioni di pericolo sono numerose (guerra, assedio, allarme, emergenza, urgenza, difesa, ecc.), ma non sovrapponibili². Per designare i regimi che comportano un’alterazione della “normalità istituzionale”, nel presente scritto si privilegia il riferimento al termine più generico di “eccezione”³, invece che a quello di “emergenza”, utilizzato in maniera quasi sinonimica dalla dottrina italiana⁴. In Ucraina, infatti, il

¹ G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione*, Bologna, 2004, 203.

² Cfr. V. Piergigli, *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Torino, 2023, 12.

³ A. Vedaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007.

⁴ Cfr. G. Motzo, *Assedio (stato di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, 250-268; A. Pizzorusso, *Emergenza, stato di*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, 1993, 551 ss.;

termine “stato di emergenza” (надзвичайний стан) assume una connotazione più specifica e designa uno solo tra i regimi di eccezione disciplinati dalla Costituzione.

La disciplina degli stati di eccezione, sia nelle democrazie consolidate che negli ordinamenti improntati a principi autoritari, così come nei c.d. “regimi ibridi” tra i quali si considera rientrare l’Ucraina⁵, esprime la volontà del costituente di assicurare la sopravvivenza dell’ordinamento costituzionale attraverso la predisposizione preventiva di rimedi comportanti deroghe alla normalità⁶. Attraverso la regolamentazione degli stati di eccezione si realizza una sorta di “normalizzazione” dell’eccezione, con l’individuazione di possibili situazioni di pericolo⁷, dalle quali si fanno discendere potenziali conseguenze negative per l’ordinamento, che si intendono contenere, o meglio prevenire e contrastare, attraverso l’introduzione di temporanee modifiche dell’organizzazione costituzionale e della ripartizione di competenze dei diversi organi coinvolti, nonché la limitazione di alcuni diritti di libertà⁸.

Dalla fine degli anni Sessanta del XX secolo, è emersa nei paesi europei la tendenza a regolamentare a livello costituzionale, e con crescente dettaglio, gli stati cosiddetti di eccezione. Alla revisione costituzionale tedesca del 24 giugno 1968, con la quale è stata introdotta nella Legge fondamentale una disciplina organica degli stati di eccezione, divenuta esempio paradigmatico del c.d. modello “razionalizzato” – contrapposto sia al c.d. “non-modello” o “modello ambiguo” di derivazione liberale (Italia, Stati Uniti), che al modello “a clausola generale” (Cost. di Weimar, Cost. francese 1958)⁹ secondo la classificazione di A. Vidaschi – si sono ispirate infatti tutte le Costituzioni successive, sia del ciclo costituzionale degli anni Settanta (ed in particolare in Grecia, Portogallo e Spagna, che segnavano la fine di regimi autoritari di destra), che di quello degli anni Novanta (nell’Europa centro-orientale, adottate a seguito del crollo dei regimi comunisti), fino alle più recenti Costituzioni di Montenegro (2007), Kosovo (2008) e Ungheria (2011)¹⁰.

La Costituzione ucraina del 1996, al pari delle Costituzioni coeve dell’area, contiene dunque una disciplina analitica dei regimi derogatori, la

G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003; V. Piergigli, *Diritto costituzionale dell'emergenza*, cit.

⁵ A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, 2, 2019, 1-29.

⁶ G. de Vergottini, *Stato di guerra e assetto dei poteri costituzionali*, in *Rivista Aic*, 2018, 16-18.

⁷ Si opera dunque una distinzione tra situazioni di eccezione esterne (guerra), o interne, di natura politica (insurrezioni) o tecnica (calamità naturali, pandemie, catastrofi ambientali). Per una categorizzazione dei regimi di eccezione, in chiave diacronica e sincronica, si veda A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, cit., 263 ss.

⁸ G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione*, cit., 204.

⁹ A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, cit., 299 ss. Cfr. A. Vidaschi, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, *Anticipazione in questa Rivista*, 2023, 12 ss.

¹⁰ A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019.

quale, tuttavia, ha anche risentito di un insieme di condizionamenti legati alla complessa storia politica e costituzionale del paese, una tra le più tormentate tra le Repubbliche ex-sovietiche¹¹.

Molteplici fattori hanno contribuito nello spazio ex-sovietico alla difficoltà dei processi di *state-building* e *constitution-building*¹². Tra questi, l'acquisizione tardiva della statualità, la disomogeneità sotto il profilo etnico-nazionale della popolazione, la presenza di minoranze russofone, le spinte secessioniste¹³, ed il riemergere di dispute confinarie con i paesi vicini nel contesto della dissoluzione dell'Unione sovietica. Proprio il venire meno della cornice statale comune offerta dall'Unione sovietica e dell'alleanza militare del Patto di Varsavia ha generato una profonda instabilità in tutti i paesi dell'area¹⁴.

In un siffatto contesto, gli sforzi per definire con maggiore dettaglio gli stati di eccezione hanno condotto ad una tendenziale iper-regolamentazione della materia e – come si vedrà – alla sovrapposizione tra i differenti regimi di “non normalità”.

La disciplina degli stati di eccezione in Ucraina – e le modifiche introdotte nel corso degli anni per adeguare i regimi derogatori alle necessità contingenti – verrà analizzata con riferimento a quattro parametri principali. Il primo attiene alla c.d. “sistematica”, ovvero la collocazione nel sistema delle fonti, la completezza e l'organicità della disciplina dei regimi derogatori. Il secondo elemento è rappresentato dalle circostanze che portano alla proclamazione dei regimi di eccezione. Sotto questo profilo sarà necessario verificare se i presupposti oggettivi sono definiti con un elevato livello di dettaglio oppure solo in maniera generica. Dovranno poi essere approfonditi i profili competenziali e procedurali. Inoltre, verranno esaminate le conseguenze sulla forma di governo dell'alterazione della normalità costituzionale e le limitazioni dei diritti fondamentali introdotte nelle situazioni di eccezione.

Si esaminerà, infine, come le disposizioni sui regimi di eccezione abbiano trovato attuazione a seguito dell'aggressione della Federazione di

¹¹ L'Ucraina è un paese relativamente giovane, segnato dalla secolare appartenenza ad Imperi multinazionali (ed in particolare alla Confederazione polacco-lituana, all'Impero asburgico, all'Impero zarista ed all'Impero ottomano), e poi all'Unione sovietica. S. Merlo, *Ripensare la storia ucraina: nodi storiografici e prospettive di ricerca*, in *Contemporanea*, 3, 2023.

¹² A. Di Gregorio, *Lo spazio ex-sovietico tra “costituzionalismo” euroasiatico e condizionalità europea*, in questa *Rivista*, 1, 2023.

¹³ Si fa riferimento in particolare ai conflitti in Transnistria (1992), Georgia (2008), Crimea, Donetsk e Lugansk (2014).

¹⁴ Cfr. A. Giannini, *La “grande Ucraina”*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 3-4, 1946-1947, 500-540; T. Kuzio, *Ukraine: State and Nation Building*, London – New York, 1998; T. Kuzio, *Ukraine, Crimea, Russia. A Triangle of Conflict*, New York City, 2007; C. De Stefano, *Dissoluzione e ristrutturazione statale sullo spazio ex-sovietico*, in questa *Rivista*, 2, 2015; C. Filippini, *Rigidità costituzionale e riforme in Ucraina tra diritto interno e diritto internazionale*, in questa *Rivista*, 4, 2019; C. Filippini, *Le minoranze in Ucraina: processo di State-building e tutela dei gruppi minoritari*, in *Diritti comparati*, 11.04.2022; K. Wolczuk, R. Dragneva, *Russia's Longstanding Problem with Ukraine's Borders*, in *Chatham House*, 24.08.2022; G. Lami, *L'Ucraina in 100 date. Dalla Rus' di Kyiv ai nostri giorni*, Pisa, 2022.

Russia, e quali misure siano state introdotte per assicurare la sopravvivenza dello Stato.

2. La regolamentazione costituzionale degli stati di eccezione nel periodo successivo all'ottenimento dell'indipendenza (1991-1996) e nella Costituzione del 1996

Una disciplina organica dei regimi di eccezione venne introdotta nella Costituzione ucraina solo a seguito dell'adozione da parte della *Verchovna Rada* della RSS ucraina dell'Atto di dichiarazione d'indipendenza il 24 agosto 1991¹⁵, approvato tramite referendum il 1° dicembre 1991, e della dissoluzione dell'Unione sovietica l'8 dicembre 1991, con la quale l'Ucraina acquisiva soggettività internazionale.

Nel periodo sovietico, gli stati di eccezione erano stati disciplinati unicamente dalla Costituzione dell'URSS – alla quale tutte le Costituzioni delle Repubbliche federate dovevano conformarsi (art. 76, c. 3, Cost. URSS 1977) e dotata “forza giuridica suprema” (art. 173, c. 1, Cost. URSS 1977)¹⁶ – la quale attribuiva al Presidium del Soviet supremo dell'URSS la competenza di costituire il Consiglio per la difesa, di dichiarare lo “stato militare” (военное положение), la “mobilitazione generale e parziale” (общая и частичная мобилизация) e la “condizione di guerra” (состояние войны) nell'intervallo tra le sessioni del Soviet supremo.

La Costituzione della Repubblica Socialista Sovietica Ucraina del 1978¹⁷, nella versione originaria, conteneva disposizioni concernenti la politica estera e la difesa della patria socialista, che dovevano essere definite in conformità con quanto previsto dalla Costituzione dell'Unione sovietica (art. 28). Allo scopo di difendere le conquiste socialiste, il lavoro del popolo sovietico, la sovranità e l'integrità dello Stato erano state istituite le Forze Armate e introdotta la coscrizione obbligatoria (art. 29). Infine, la SSR ucraina si impegnava a contribuire a garantire la sicurezza e la capacità di difesa del paese, dotando le Forze Armate dell'URSS di tutto il necessario. Gli obblighi degli organi del potere dello Stato e dell'amministrazione, di funzionari e cittadini per assicurare la sicurezza e la difesa del paese sarebbero stati definiti dalla legislazione dell'URSS (art. 30).

Con la revisione costituzionale del 28 ottobre 1989¹⁸ – con la quale la RSS ucraina adeguava la propria Costituzione alla legge di revisione costituzionale dell'URSS del 1° dicembre 1988, che segnava il passaggio dalla forma di Stato socialista alla forma di Stato socialista di diritto¹⁹ – si

¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>.

¹⁶ C. Filippini, *Rigidità costituzionale e riforme in Ucraina tra diritto interno e diritto internazionale*, cit., 926-927.

¹⁷ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки (1978.04.20) [Costituzione (Legge Fondamentale) della Repubblica Socialista Sovietica Ucraina (20.04.1978)], in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420#Text>.

¹⁸ Si trattava della prima legge di revisione della Costituzione della RSS ucraina del 1977, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8303-11/conv#Text>.

¹⁹ M. Gaino, *La riforma costituzionale in Unione sovietica. La legge di revisione del 1° dicembre 1988*, Torino, 1989.

attribuiva per la prima volta al Presidium della *Rada* della RSS ucraina la competenza di considerare, insieme al Presidium del Soviet Supremo dell'URSS, la dichiarazione dello stato militare (ВОЕННИЙ СТАН) e dello stato di emergenza (надзвичайний стан) su tutto il territorio della RSS ucraina (art. 106, c. 14), e di proclamare lo stato di emergenza e le zone di disastro ecologico (зони екологічного лиха) in alcune parti del territorio della RSS ucraina (art. 106, commi 15 e 16).

Solo con l'approvazione della legge dell'URSS n. 963-I del 20 dicembre 1989²⁰, l'Ucraina poté ufficialmente avviare un percorso di riforme autonomo. Ciò condusse all'approvazione di ben otto leggi di revisione costituzionale tra il 1989 e il 1991. A seguito dell'ottenimento dell'indipendenza, e della dissoluzione dell'URSS, nel 1991, fino al 1994, ne vennero poi approvate altre sedici. Infine, in considerazione delle difficoltà di approvare subito una nuova Costituzione, venne introdotta una cosiddetta "piccola costituzione" 18 maggio 1995 (legge «Sui principi di organizzazione del potere statale e dell'autogoverno locale»). Tale legge venne successivamente incorporata in un Accordo costituzionale – sottoscritto dal Presidente della Repubblica, dal Presidente della *Rada* e dai deputati che l'avevano approvata – che si collocava al di sopra della Costituzione del 1978 nelle parti contrastanti con la Costituzione generale²¹.

Il regime costituzionale provvisorio tra l'ottenimento dell'indipendenza e l'adozione della prima Costituzione post-sovietica, nel 1996, risultò di conseguenza complesso. Ciò produsse inevitabili conseguenze anche sulla disciplina degli stati di eccezione, più volte riformati nel corso degli anni.

Con l'approvazione della Dichiarazione sulla sovranità statale dell'Ucraina, il 16 luglio 1990, e degli emendamenti alla Costituzione ucraina del 24 ottobre 1990, vennero espunti dal testo i riferimenti all'Unione sovietica nella definizione della politica estera e di difesa del paese (artt. 28-29). Come già detto però, solo a seguito dell'ottenimento dell'indipendenza²², con la revisione costituzionale del 17 settembre 1991²³ e, a seguito la dissoluzione dell'URSS, con la revisione costituzionale del 14 febbraio 1992²⁴ venne introdotta nella legge fondamentale la disciplina degli stati di eccezione, che si ricavava dalla lettura congiunta delle disposizioni sulle prerogative della *Verchovna Rada*, ossia il parlamento monocamerale ucraino, e del Presidente.

Con gli emendamenti del 17 settembre 1991, venne inizialmente istituito il Consiglio per la difesa dell'Ucraina, i cui componenti erano designati dalla *Rada* (art. 97, punto 9-1), e veniva attribuita alla *Rada* la

²⁰ <https://base.garant.ru/185460/>.

²¹ C. Filippini, *Rigidità costituzionale e riforme in Ucraina tra diritto interno e diritto internazionale*, cit.

²² Atto di dichiarazione di indipendenza dell'Ucraina, approvato con la risoluzione della *Verchovna Rada* della RSS ucraina sull'indipendenza dell'Ucraina e sottoposto a referendum, il 1° dicembre 1991, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12#Text>.

²³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1554-12/conv#Text>.

²⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2113-12/conv#Text>.

competenza di proclamare lo stato di emergenza (надзвичайний стан) sul territorio dell'Ucraina (art. 97, punto 26-1).

A seguito delle prime elezioni presidenziali dirette²⁵ e con gli emendamenti del 14 febbraio 1992, – attraverso i quali si realizzava anche un ampliamento delle prerogative del Presidente²⁶ – venivano regolamentati i regimi di eccezione e riconosciuto un ruolo di grande rilievo al Presidente nella gestione delle situazioni di pericolo per il paese: il Presidente dell'Ucraina era innanzitutto definito come il Comandante in Capo delle Forze Armate dell'Ucraina, incaricato di adottare misure per garantire la capacità di difesa, la sicurezza nazionale e l'integrità territoriale dell'Ucraina (art. 114-5, punto 2-1 e 3). Al Presidente dell'Ucraina si riconosceva la prerogativa di prendere decisioni sulla proclamazione dei regimi di eccezione, ovvero sulla dichiarazione dello stato di guerra (стан війни) e sull'introduzione dello stato militare (воєнний стан), in caso di attacco armato contro l'Ucraina (art. 114-5, punto 12); sulla mobilitazione generale o parziale (загальна або часткова мобілізація) sul territorio dell'Ucraina, a seguito della proclamazione dello stato militare (art. 114-5, punto 12-1); sull'introduzione lo stato di emergenza (надзвичайний стан) (art. 114-5, punto 12-2).

Parallelamente, tra le prerogative della *Verchovna Rada*, veniva inserita l'approvazione dei decreti del Presidente sugli stati di eccezione, ovvero stato di guerra, stato militare e stato di emergenza (art. 97, punto 34). Al Consiglio dei ministri veniva genericamente attribuita la funzione di adottare misure per garantire la sicurezza nazionale e la capacità di difesa dell'Ucraina (art. 119, c. 6).

Infine, spettava al Presidente dichiarare, in caso di necessità, le zone di emergenza ecologica (зони надзвичайної екологічної ситуації) (art. 114-5, punto 13) e definire le sanzioni amministrative per la violazione del regime di emergenza stabilito in relazione a calamità naturali, epidemie ed epizoozie (art. 114-5, punto 7-3). La presenza di disposizioni specifiche dedicate alle emergenze di natura tecnica è una caratteristica comune di molte Costituzioni dei paesi dello spazio ex-sovietico che hanno dovuto affrontare le conseguenze dell'incidente nucleare di Černobyl.

Come autorevolmente sottolineato²⁷, nella definizione dei regimi di eccezione, l'Ucraina, come tutti i paesi ex-socialisti, ha risentito dell'influenza degli ordinamenti europei di derivazione liberale. Si è optato in particolare per un sistema "ibrido", nel quale vengono combinati elementi del modello a "clausola generale" di matrice francese – il quale attribuisce al Presidente un ruolo di assoluta preminenza nella gestione delle situazioni di eccezione –, e del "modello razionalizzato", di matrice tedesca, nel quale i regimi derogatori sono disciplinati con grande dettaglio²⁸.

²⁵ La carica del Presidente dell'Ucraina era stata istituita con la revisione costituzionale del 5 luglio 1991.

²⁶ C. Filippini, *La costituzionalizzazione della "supremazia del Presidente" e il suo (circoscritto) rifiuto nello spazio post-sovietico*, in questa *Rivista*, 3, 2023, 734.

²⁷ A. Vendaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, cit., 332-333.

²⁸ *Ibidem*.

Con l'adozione della Costituzione dell'Ucraina – approvata dalla *Verchovna Rada* molto più tardi rispetto agli altri paesi dello spazio ex-sovietico, il 28 giugno 1996 – la disciplina degli stati di eccezione è stata ampiamente riformata. La nuova Costituzione ha realizzato una prima limitazione delle prerogative del Presidente nei rapporti con il governo e il parlamento²⁹. Tale limitazione, come si vedrà, non ha tuttavia interessato il ruolo del Presidente nella gestione degli stati di eccezione.

Infatti, la Costituzione ha ampliato, riordinato e razionalizzato le disposizioni sugli stati di eccezione, definiti con maggiore dettaglio, sia con riferimento alle circostanze che possono portare alla proclamazione dell'eccezione, che all'alterazione dei rapporti tra gli organi apicali dello Stato. Per quanto concerne la sistematica, come nel precedente testo, la disciplina degli stati di eccezione si ricava dalle disposizioni sulle prerogative del capo dello Stato, del parlamento e del governo. Vengono inoltre per la prima volta introdotte disposizioni relative alla limitazione dei diritti fondamentali.

La Costituzione individua cinque stati di eccezione: “stato di guerra” (стан війни) e relativo uso delle forze armate in caso di aggressione armata contro l'Ucraina (art. 106, c. 1, punto 19); “mobilitazione generale o parziale” (загальна або часткова мобілізація) e “stato militare” (воєнний стан) su tutto o parte il territorio dello Stato in caso di minaccia di attacco o pericolo per l'indipendenza dello Stato (art. 106, c. 1, punto 20); “stato di emergenza” (надзвичайний стан) e zone di emergenza ecologica (зони надзвичайної екологічної ситуації) in caso di necessità (art. 106, c. 1, punto 21). Vengono dunque riformate le disposizioni sulle circostanze che possono portare alla proclamazione degli stati di eccezione, ovvero l'“aggressione armata” (збройної агресії) ai danni dell'Ucraina per la proclamazione dello stato di guerra e l'uso delle forze armate; la “minaccia di attacco” (загроза нападу) e il “pericolo per l'indipendenza dello Stato” per la proclamazione dello stato militare e della mobilitazione generale o parziale; e più genericamente, la “necessità” per la proclamazione dello stato di emergenza/emergenza ecologica.

Per quanto concerne gli organi incaricati della proclamazione delle situazioni di eccezione, per lo stato di guerra, secondo quanto stabilito all'art. 85 (sulle prerogative della *Rada*), in combinato disposto con l'art. 106 (sulle funzioni del capo dello Stato), il Parlamento monocamerale ucraino dichiara la guerra e conclude la pace su proposta del Presidente (art. 85, c. 9). La *Rada* approva inoltre la decisione del Presidente relativa all'utilizzo delle Forze Armate nell'eventualità di una aggressione armata ai danni dell'Ucraina (art. 85, c. 9). In caso di minaccia di attacco o di pericolo per l'indipendenza dell'Ucraina, il Presidente decide sulla mobilitazione generale/parziale e l'introduzione dello stato militare su tutto o su una parte del territorio dello Stato (art. 106, c. 1, punto 20), tramite decreto che deve essere approvato con legge dalla *Rada* entro due giorni (art. 85, c. 31). In maniera analoga, il Presidente decide sulla introduzione dello stato di emergenza e dell'emergenza ecologica, tramite decreto che deve essere approvato dalla *Rada* entro due giorni (art. 85, c. 31).

²⁹ C. Filippini, *La costituzionalizzazione della “supremazia del Presidente”*, cit., 736.

Per quanto concerne l'estensione territoriale degli stati di eccezione, come già detto è prevista la possibilità di proclamare lo stato militare/stati di emergenza anche limitatamente a singole località del territorio nazionale.

A seguito della proclamazione degli stati di eccezione, in continuità con il testo precedente, la Costituzione prevede un accentramento del potere a favore dell'esecutivo, con una valorizzazione del ruolo del Presidente. Si stabilisce innanzitutto che spetta al capo dello Stato assicurare l'indipendenza, la sicurezza nazionale, e la successione legale dello Stato (art. 106, c. 1). Il Presidente dell'Ucraina è inoltre il Comandante Supremo delle Forze Armate (art. 106, c. 17), ed è posto a capo del Consiglio per la sicurezza nazionale e la difesa dell'Ucraina (art. 106, c. 17), organo di coordinamento delle funzioni di difesa e sicurezza dello Stato, istituito presso il Presidente (art. 107). A differenza di quanto stabilito nella precedente Costituzione, i membri del Consiglio sono selezionati dal Presidente e non dalla *Rada*. Inoltre, il Primo Ministro, i Ministri della Difesa, degli Affari Interni, degli Affari Esteri e il capo del Servizio di Sicurezza sono membri di diritto dell'organo e il Presidente della *Rada* può partecipare alle riunioni del Consiglio (Art. 107)³⁰. A questo proposito si ricorda che, sulla base di quanto previsto dalla Costituzione agli artt. 83, 106, 114³¹, il Primo Ministro viene individuato dal gruppo o della coalizione di gruppi parlamentari che rappresentano la maggioranza dei deputati della *Rada*, presentato al Presidente e nominato dalla *Rada*, mentre il Ministro della Difesa e degli Affari Esteri sono proposti dal Presidente e nominati dalla *Rada*, ed il capo del Servizio di Sicurezza è nominato direttamente dal Presidente.

Una importante riforma degli stati di eccezione è stata realizzata con la revisione costituzionale del 2 giugno 2016³², con la quale si è introdotto l'obbligo di controfirma del Primo Ministro e del ministro competente per i provvedimenti adottati dal Presidente in quanto capo del Consiglio per la sicurezza nazionale e la difesa, ed a seguito della proclamazione dello stato di emergenza/emergenza ecologica (art. 106, c. 4).

Infine, le garanzie di protezione dell'ordinamento costituzionale sono deboli. Si prevede infatti che a seguito della proclamazione dello stato militare/stato di emergenza, la *Verchovna Rada* si riunisca entro due giorni, senza convocazione (art. 83, c. 3) e che qualora la *Rada* termini il proprio mandato a seguito della proclamazione dello stato militare/stato di emergenza, questa continui a riunirsi fino alla revoca dello stato di eccezione ed all'elezione della nuova *Rada* (art. 83, c. 4). Tuttavia, il ruolo della *Rada* si limita all'autorizzazione dello stato di eccezione, e risulta secondario nella gestione dell'emergenza. Alla Corte costituzionale, inoltre, non è attribuito alcun ruolo formale di controllo sugli atti di introduzione dei regimi di

³⁰ *Infra*, par. 3.

³¹ Cost. 1996, come modificata con la revisione costituzionale dell'8 dicembre 2004 – dichiarata non conforme alla Costituzione dalla sentenza della Corte costituzionale del 30 settembre 2010 per ragioni procedurali, e riportata in vigore, insieme alla legge di revisione costituzionale del 1° febbraio 2011 ed alla legge di revisione costituzionale del 19 settembre 2013, dalla legge del 21 febbraio 2014 – e successivamente modificata dalle leggi di revisione costituzionale del 2 giugno 2016, del 7 febbraio 2019, e del 3 settembre 2019.

³² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#n156>.

eccezione, per quanto concerne in particolare le circostanze che portano alla proclamazione del regime derogatorio.

Come già detto, la Costituzione ha introdotto specifiche disposizioni sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali nei contesti di emergenza. Si prevede in particolare che i diritti e le libertà dei cittadini ucraini non possano subire limitazioni, anche a seguito della proclamazione dello stato militare o di uno stato di emergenza, ad eccezione dei casi previsti dalla Costituzione stessa e solo per la durata dello stato di eccezione (art. 64, c. 1).

La Costituzione contiene poi un'elencazione tassativa dei diritti e libertà che in nessuna circostanza possono subire limitazioni, che riguardano in particolare il principio di uguaglianza (art. 24), la cittadinanza (art. 25), il diritto alla vita (art. 27), la dignità (art. 28), la libertà personale (art. 29), il diritto di petizione (art. 40), il diritto all'alloggio (art. 47), il matrimonio tra uomo e donna e gli obblighi di genitori e figli (art. 51), i diritti dei minori (art. 52), le garanzie di *habeas corpus* (artt. 55-63). La Costituzione precisa, infine, che anche a seguito della proclamazione dello stato militare/stato di emergenza, l'espropriazione di beni privati dà comunque diritto ad un risarcimento (art. 41, c. 5) e stabilisce che il servizio militare non costituisce lavoro forzato (art. 43, c. 3).

Al contempo, la Costituzione fissa degli obblighi connessi al possesso della cittadinanza ucraina, che assumono particolare rilievo nei contesti di eccezione e soprattutto dello stato di guerra. La Costituzione prevede infatti che «la difesa della Patria, dell'indipendenza e dell'integrità territoriale dell'Ucraina (...)» è un dovere dei cittadini dell'Ucraina, i quali svolgono il servizio militare in conformità con la legge (art. 65). Si stabilisce inoltre che, se l'adempimento del dovere militare è contrario alle credenze religiose di un cittadino, questo viene sostituito da un servizio alternativo, non militare (art. 35, c. 4).

Infine, la Costituzione precisa che il regime giuridico degli stati di eccezione deve essere regolamentato tramite legge ordinaria (art. 92, c. 19) e che la Costituzione non può essere modificata a seguito della proclamazione dello stato militare o altro stato di emergenza (art. 157, c. 2).

3. La legislazione di attuazione e il ruolo del Consiglio per la sicurezza nazionale e la difesa

Le disposizioni costituzionali richiamate nel precedente paragrafo ricevono attuazione in una serie di leggi, approvate nel periodo transitorio e poi riformate a seguito dell'adozione della Costituzione del 1996. Inoltre, importanti modifiche alla disciplina sugli stati di eccezione sono state introdotte a seguito dell'aggressione della Federazione di Russia del 2014, che ha segnato l'inizio di una "guerra ibrida", e dopo il 24 febbraio 2022, quando il conflitto si è tramutato in un'aggressione su vasta scala ai danni dell'Ucraina.

Per quanto concerne gli stati di eccezione connessi all'"aggressione armata" ed alla "minaccia di attacco" si tratta in particolare delle leggi «Sulla

difesa dell'Ucraina»³³, «Sulla sicurezza nazionale dell'Ucraina»³⁴, «Sulla preparazione alla mobilitazione e la mobilitazione»³⁵ e «Sul regime giuridico dello stato militare»³⁶. Manca invece una legge che disciplini esplicitamente lo stato di guerra³⁷.

Lo stato di emergenza era originariamente regolamentato dalla legge n. 2502-XII del 26 giugno 1992, sostituita otto anni più tardi, a seguito dell'approvazione della Costituzione del 1996, dalla legge n. 1550-III del 16 marzo 2000 «Sul regime giuridico dello stato di emergenza»³⁸. Infine, per quanto concerne le emergenze di natura tecnica, le zone in una situazione di emergenza ecologica sono disciplinate dalla legge n. 1908-III del 13 luglio 2000³⁹.

Si segnalano inoltre un insieme di leggi che disciplinano alcuni profili riconducibili agli stati di eccezione, tra le quali la legge sulla lotta al terrorismo, la legge sulla resistenza nazionale, il codice della protezione civile⁴⁰. Si ricordano poi la legge n. 2229-XII del 25 marzo 1992 sul Servizio di Sicurezza, organo istituito presso il Presidente dell'Ucraina ed incaricato di garantire la sicurezza dello Stato⁴¹, e la legge sull'*intelligence*, che regola invece specificamente le attività di contro-spionaggio⁴².

Vi è poi il Consiglio per la sicurezza nazionale e la difesa⁴³, disciplinato dalla legge n. 183/98-VR del 5 marzo 1998, che è un organo "ausiliario", istituito presso il Presidente dell'Ucraina, che esercita funzioni di coordinamento in materia di sicurezza e difesa nazionale (art. 1), composto dal Presidente (art. 5), dal Primo Ministro, dal Ministro della Difesa, dal Capo del Servizio di Sicurezza, dal Ministro degli Affari Interni, dal Ministro

³³ Legge n. 1932-XII del 6 dicembre 1991, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.

³⁴ Legge n. 2469-VIII del 21 giugno 2018, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

³⁵ Legge n. 3543-XII del 21 ottobre 1993, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>.

³⁶ Legge n. 389-VIII del 12 maggio 2015 (che ha sostituito la legge n. 1647-III del 6 aprile 2000), in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

³⁷ Cfr. V.V. Topolnitskyi, В.М. Тучна, Проблеми правового регулювання понять «воєнний стан», «стан війни» та «воєнний час» [Problemi connessi alla regolamentazione del regime giuridico dello "stato militare", "stato di guerra" e "periodo militare"], in *Правова позиція*, 4, 2019.

³⁸ Legge n. 1550-III del 16 marzo 2000 (che ha sostituito la legge n. 2501-XII del 26 giugno 1992), in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>.

³⁹ Legge n. 1908-III del 13 luglio 2000 «Sulla zona in una situazione di emergenza ecologica», in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14#Text>.

⁴⁰ Legge n. 638-IV del 20 marzo 2003 «Sulla lotta al terrorismo», in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>; Legge n. 1702-IX del 16 luglio 2021 «Sulla resistenza nazionale», in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#n2>; Legge n. 5403-VI 2 ottobre 2012 «Codice della protezione civile», in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.

⁴¹ Legge n. 2229-XII del 25 marzo 1992 «Sul Servizio di Sicurezza», in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>.

⁴² Legge n. 912-IX del 17 settembre 2020 «Sull'*intelligence*», in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20#n442>.

⁴³ Legge n. 183/98-VR del 5 marzo 1998, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>.

degli Affari Esteri e da “altri componenti” designati dal Presidente (art. 6)⁴⁴. Non viene dunque precisato nella legge di attuazione dell’art. 107, Cost. il numero totale dei componenti dell’organo che viene lasciato alla discrezionalità del capo dello Stato. Inoltre, ad eccezione del Primo Ministro e del Ministro degli Interni (proposto dal Primo Ministro, e nominato dalla *Rada*) tutti i membri dell’organo sono individuati o nominati direttamente dal Presidente, compreso il segretario del CSND, designato e destituito dal Presidente, e responsabile davanti a quest’ultimo (art. 7).

Il CSND è incaricato del coordinamento e del controllo degli organi del potere esecutivo nel campo della sicurezza e della difesa sia in periodo di pace che a seguito della proclamazione dello stato militare/stato di emergenza/situazioni di crisi che minaccino la sicurezza dell’Ucraina (art. 3).

Il CSND esercita funzioni di primaria importanza nella gestione di tutte le situazioni di eccezione, sia interne che esterne, di natura politica o tecnica. In particolare, il Consiglio presenta proposte al Presidente in relazione alla dichiarazione di stato di guerra, stato militare, mobilitazione, stato di emergenza e zone di emergenza ecologica e coordina le attività degli organi del potere esecutivo (a livello centrale e locale) e degli organi dell’autogoverno locale a seguito della proclamazione dello stato militare e dello stato di emergenza (art. 4, commi 1, 5, 6). Il Consiglio, inoltre, coordina e controlla le attività degli organi del potere esecutivo in caso di aggressione armata ai danni dell’Ucraina, per proteggere la popolazione, la vita, la salute, i diritti, le libertà e gli interessi legittimi dei cittadini, garantire i mezzi di sussistenza alla popolazione e mantenere l’ordine pubblico a seguito della proclamazione dello stato militare e dello stato di emergenza (art. 4, c. 7).

Infine, il CSND ha un ruolo di grande rilievo in materia di lotta alla corruzione, sicurezza pubblica, lotta alla criminalità organizzata, tiene un registro sulle persone che hanno un peso economico e politico significativo nella vita pubblica, i c.d. “oligarchi”, e decide dell’inserimento/esclusione delle persone in tale lista (art. 4, commi 8-10).

3.1 Gli stati di eccezione connessi all’“aggressione armata” ed alla “minaccia di attacco”

Per quanto riguarda gli stati di eccezione connessi all’aggressione armata ed alla minaccia di attacco, secondo quanto stabilito dalla Costituzione, all’art. 106, c. 1, p. 19 e p. 20, il Presidente presenta alla *Verchovna Rada* una richiesta sulla dichiarazione dello stato di guerra e, in caso di aggressione armata contro l’Ucraina, prende decisioni sull’uso delle Forze Armate; inoltre, il Presidente adotta decisioni sulla mobilitazione e l’introduzione dello stato militare in caso di minaccia di attacco o pericolo per l’indipendenza e l’integrità territoriale dello Stato. Nonostante tali disposizioni, nella

⁴⁴ Tale organo sostituisce il Consiglio per la difesa dell’Ucraina – istituito subito dopo la conquista dell’indipendenza con la risoluzione della *Verchovna Rada* n. 1658-XII dell’11 ottobre 1991 – e il Consiglio per la sicurezza nazionale. *Історична довідка про діяльність РНБОУ* [Cenni storici sulle attività del CSNDU], in www.rnbo.gov.ua/ua/Istorychna-dovidka-pro-diialnist-Rady-natsionalnoi-bezpeky-i-oborony-Ukrainy.html.

legislazione di attuazione non si opera una distinzione tra i regimi di eccezione connessi alla “aggressione armata”, ovvero lo stato di guerra, ed alla “minaccia di attacco”, ossia lo stato militare e la mobilitazione, che sono regolamentati promiscuamente nelle leggi «Sulla difesa dell’Ucraina»⁴⁵, «Sulla sicurezza dell’Ucraina»⁴⁶, «Sulla preparazione alla mobilitazione e la mobilitazione»⁴⁷ e «Sul regime giuridico dello stato militare»⁴⁸.

La legge «Sulla difesa dell’Ucraina» disciplina in particolare il sistema di misure politiche, economiche, sociali, militari, tecnico-scientifiche, organizzative per garantire la difesa dello Stato in caso di aggressione armata o conflitto armato. La legge stabilisce i principi sui quali si fonda la difesa dell’Ucraina, definisce i poteri degli organi dello Stato, individua funzioni e compiti di autorità militari, amministrazioni locali, imprese ed enti che operano nel settore della difesa, ed infine precisa i diritti e i doveri dei cittadini, per quanto concerne in particolare l’obbligo di difesa della patria e la coscrizione obbligatoria.

Si rilevano tuttavia una serie di criticità. Nella legge, l’“aggressione armata” viene definita come «l’uso della forza armata da parte di un altro Stato o gruppo di Stati contro l’Ucraina», e vengono elencate le attività che si considerano costituire un’aggressione armata ai danni dell’Ucraina (art. 1). Tale definizione è particolarmente rilevante ai fini dell’attuazione degli artt. 83 e 106, Cost. Manca tuttavia qualsiasi riferimento ai concetti di “minaccia di attacco” e di “pericolo per l’indipendenza e l’integrità territoriale dello Stato”. Come rilevato, alla luce della prassi recente, le attività che si ritengono costituire una minaccia di attacco o un pericolo per l’indipendenza dovrebbero essere regolamentate esplicitamente. In particolare, dovrebbero considerarsi come una minaccia di attacco: le dimostrazioni di forza/esercitazioni militari in prossimità dei confini dell’Ucraina, le rivendicazioni da parte di politici stranieri di porzioni di territorio dell’Ucraina, il rilascio da parte di Stati esteri di passaporti ai cittadini ucraini, la partecipazione alle proteste in Ucraina di cittadini stranieri⁴⁹.

Vi è poi, come già detto, un sostanziale disallineamento tra le disposizioni costituzionali e quelle della legge sulla difesa (riprese anche nella legge sullo stato militare e sulla mobilitazione) in merito alle circostanze che giustificano la proclamazione degli stati di eccezione. La legge sulla difesa, a differenza della Costituzione, non opera infatti alcuna distinzione tra “aggressione” e “minaccia di attacco”. Utilizzando una formula più generica rispetto a quella prevista dalla Costituzione, questa stabilisce che «in caso di aggressione o di minaccia di attacco, il Presidente adotta una decisione sulla mobilitazione (...), sull’introduzione dello stato militare (...) e sull’uso delle Forze Armate (...), che sottopone alla *Rada* per

⁴⁵ Legge n. 1932-XII del 6 dicembre 1991, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.

⁴⁶ Legge n. 2469-VIII del 21 giugno 2018, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

⁴⁷ Legge n. 3543-XII del 21 ottobre 1993, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>.

⁴⁸ Legge n. 389-VIII del 12 maggio 2015, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

⁴⁹ V. Teremetskyi, S. Vasyliiev, *Martial Law: Grounds for Putting into Operation in Ukraine*, in *ScienceRise: Juridical Science*, 2, 2022, 4-7.

l'approvazione, e presenta alla *Rada* una proposta sulla dichiarazione dello stato di guerra» (art. 4, c. 1).

Un ulteriore disallineamento si rileva tra le disposizioni della Costituzione e la legge sulla difesa per quanto concerne i rapporti tra gli organi dello Stato nello stato di guerra. La legge sulla difesa – nella quale si precisa che «gli organi dello Stato e le autorità militari, senza attendere la dichiarazione dello stato di guerra, adottano misure per respingere l'aggressione (...)» (art. 4, c. 2) – sembra sminuire il ruolo costituzionale della *Rada* nella dichiarazione dello stato di guerra. La decisione della *Rada* potrebbe essere infatti anticipata da un intervento del Presidente o dei militari per assicurare la difesa del paese.

Infine, la legge sulla difesa stabilisce che «dal momento della dichiarazione dello stato di guerra o dell'effettivo inizio delle ostilità, inizia il periodo militare (ВОЄННИЙ ЧАС), che termina il giorno e l'ora nel quale viene dichiarata la fine dello stato di guerra» (art. 4, c. 3). Il riferimento al termine “periodo militare” (ВОЄННИЙ ЧАС) non trova corrispondenza nella Costituzione⁵⁰.

La legge sulla difesa è completata dalla legge n. 2469-VIII del 21 giugno 2018 «Sulla sicurezza nazionale dell'Ucraina»⁵¹, nella quale vengono definiti in maniera organica i principi e gli obiettivi alla base delle politiche di difesa e sicurezza nazionale dell'Ucraina, i poteri degli organi che operano nel settore ed i rapporti tra gli stessi, le attività di pianificazione della difesa e della sicurezza nazionale e le attività di controllo sugli organi della difesa e della sicurezza.

In tale legge si stabilisce che gli organi che operano nel settore della sicurezza e della difesa sono sottoposti al controllo degli organi del potere civile (art. 4). In particolare, nella legge si stabilisce che il Presidente esercita il controllo sulla difesa e sicurezza del paese direttamente e attraverso il CSND (art. 5). La *Verchovna Rada* non solo regolamenta gli organi che operano nel settore della difesa e della sicurezza e ne definisce il bilancio, ma può istituire comitati di controllo e commissioni di inchiesta temporanee. Inoltre, un ruolo di grande rilievo è attribuito al Commissario per i diritti umani (art. 6). Il Consiglio dei ministri controlla l'attuazione delle politiche in materia di difesa e sicurezza nazionale, e ne riferisce al parlamento e al Presidente (art. 7). Gli organi decentrati e gli organi dell'autogoverno territoriale, oltre a relazionarsi direttamente coi funzionari ed i militari che operano sul territorio, supervisionano l'organizzazione del servizio militare,

⁵⁰ V.V. Topolnitskyi, B.M. Tychna, Проблеми правового регулювання понять «ВОЄННИЙ СТАН», «СТАН ВІЙНИ» та «ВОЄННИЙ ЧАС», cit.

⁵¹ Si ricorda che a seguito dell'approvazione della Costituzione del 1996 e dell'istituzione del CSND sono state introdotte un insieme di leggi che regolamentano questioni connesse alla sicurezza nazionale e alla difesa, approvate nella versione originaria alla fine degli anni Novanta, e sostituite nei primi anni Duemila dalla legge n. 964-IV del 19 giugno 2003 «Sui fondamenti della sicurezza nazionale dell'Ucraina», dalla legge n. 975-IV del 19 giugno 2003 «Sul controllo civile sull'organizzazione militare» e dalla legge n. 2198-IV 18 novembre 2004 «Sull'organizzazione della pianificazione della difesa». In uno sforzo di semplificazione e sistematizzazione dei regimi di eccezione, le tre leggi sono state infine riunite in un unico testo, con l'approvazione della legge n. 2469-VIII del 21 giugno 2018 «Sulla sicurezza nazionale dell'Ucraina».

e danno pubblicità alle informazioni acquisite (art. 8). Oltre al controllo giudiziario (art. 9) è previsto un controllo dei cittadini sugli organi che operano nel settore della difesa e della sicurezza, attraverso le associazioni, i rappresentanti nei consigli locali, o attraverso la mediazione del Commissario per i diritti umani (art. 10).

Come la legge sulla difesa, anche la legge sulla sicurezza nazionale opera una distinzione tra le attività previste nel “periodo di pace” (мирний час) o nel “periodo militare” (военный час), che non trova corrispondenza nella Costituzione ed introduce un ulteriore elemento di complessità nella disciplina dei regimi di eccezione.

La legge «Sul regime giuridico dello stato militare» è stata adottata su proposta del Presidente Porošenko nel 2015, e modificata molte volte negli anni, soprattutto a seguito dell’aggressione della Federazione di Russia del 24 febbraio 2022. In particolare, dall’inizio delle ostilità sono state approvate ben 17 leggi di emendamento.

Lo stato militare viene definito come un “regime giuridico speciale”, introdotto in tutto il territorio dello Stato o in parte di esso, in caso di «aggressione armata, minaccia di attacco e pericolo per l’indipendenza e l’integrità territoriale dello Stato»⁵². Nell’ambito di tale regime speciale vengono conferiti alle autorità statali, al comando militare e agli organi di autogoverno locale i poteri necessari respingere l’aggressione armata, per prevenire la minaccia di attacco e garantire la sicurezza nazionale, l’integrità e l’indipendenza dello Stato. Sempre nell’ambito di tale regime di eccezione è prevista la possibilità di introdurre la temporanea restrizione dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione, indicando la durata di tali restrizioni (art. 1).

La legge disciplina poi in maniera organica le misure che possono essere adottate per garantire la sicurezza e la difesa del paese⁵³. Per quanto concerne gli organi incaricati della gestione del regime di eccezione, nel testo erano originariamente definite le competenze del Presidente, della Rada, dello Stato Maggiore, delle Forze Armate e delle amministrazioni militari. Con gli emendamenti del 16 luglio 2021, 9 luglio 2022 e 16 agosto 2022 sono state aggiunte anche disposizioni specifiche sulle funzioni del Consiglio dei

⁵² Legge n. 389-VIII del 12 maggio 2015, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

⁵³ Si fa riferimento in particolare a misure per proteggere le infrastrutture strategiche, l’obbligo di svolgere attività socialmente utili per coloro che non sono impiegati in un settore strategico, l’utilizzo di infrastrutture private per scopi di difesa, l’alienazione della proprietà privata/confisca dei beni (con indennizzo), il coprifuoco, la limitazione della libertà di circolazione, della libertà di riunione e delle libertà politiche, l’obbligo di residenza, il potenziamento delle attività di ispezione, il controllo dei media e degli stampati e il sequestro delle apparecchiature in caso di violazioni, il divieto di commercio e la confisca di armi, sostanze pericolose, alcolici, medicinali con effetti stupefacenti e sostanze psicotrope, esplosivi e sostanze radioattive, il divieto di spostamento per le persone sottoposte all’obbligo militare, l’evacuazione della popolazione/dei detenuti che si trovano in prossimità delle zone nelle quali sono in corso degli scontri, la fornitura di generi alimentari, l’internamento di cittadini stranieri, ed infine l’introduzione di misure previste dal diritto internazionale umanitario, connesse in particolare alla gestione dei prigionieri di guerra (art. 8).

ministri e degli organi del potere giudiziario nel contesto dello stato militare⁵⁴.

La proclamazione dello stato militare porta ad un accentramento delle funzioni nella figura del Presidente, sia in linea orizzontale che verticale. Per quanto concerne il primo aspetto, il capo dello Stato decide sull'introduzione dello stato militare, adotta tutte le misure necessarie nell'ambito dello stato militare, su proposta del CSND decide sull'utilizzo delle Forze Armate, comanda le Forze Armate, e nomina e revoca i funzionari posti sotto la sua autorità (art. 11). Il Presidente, inoltre, si avvale della collaborazione del comando militare.

La proclamazione dello stato militare porta inoltre ad un'alterazione nei rapporti tra lo Stato centrale e gli organi dell'autogoverno locale, e rafforza la c.d. "verticale del potere" del Presidente. Nei territori in cui è stato imposto lo stato militare, il Presidente decide sull'istituzione delle amministrazioni militari, su richiesta delle amministrazioni degli *oblast* o del comando militare. Si tratta di organi statali "temporanei" che si sostituiscono agli organi dell'autogoverno locale, a livello comunale (ovvero consigli e sindaci) e a livello di distretto e *oblast* (consigli), nel caso questi ultimi non siano in grado di continuare ad operare (art. 4). Competenze e funzioni degli organi dell'autogoverno locale e delle amministrazioni militari vengono poi definite con grande dettaglio rispettivamente all'art. 10 ed all'art. 15.

Per quanto concerne la dimensione procedurale, lo stato militare viene introdotto su proposta del Consiglio per la sicurezza nazionale e la difesa, con decreto del Presidente, sottoposto all'approvazione della *Verchovna Rada*. Il decreto deve necessariamente indicare le circostanze che giustificano la proclamazione dello stato militare, il territorio sul quale viene introdotto, le funzioni del comando militare, delle amministrazioni militari, delle autorità pubbliche, degli organi dell'autogoverno locale, della protezione civile nel contesto del regime speciale, ed infine i diritti e le libertà che possono subire limitazioni e la durata di tali restrizioni (art. 6).

In ultimo, sono previsti una serie di istituti di garanzia dell'ordine costituzionale. Si prevede che a seguito della proclamazione dello stato militare non sia possibile modificare la Costituzione e tenere le elezioni presidenziali, parlamentari e degli organi dell'autogoverno locale (art. 19).

Nel caso il mandato del Presidente termini nel periodo di vigenza dello stato militare, è prevista la *prorogatio* delle sue funzioni fino alla cessazione del regime speciale ed all'elezione del nuovo capo dello Stato (art. 11). In maniera analoga, la *Verchovna Rada*, a seguito della proclamazione dello stato militare, opera in sessione permanente e, nel caso termini il proprio mandato, continua ad esercitare le proprie funzioni fino alle elezioni e alla prima riunione della nuova *Rada*.

Per quanto concerne la mobilitazione, questa viene regolamentata dalla legge n. 3543-XII del 21 ottobre 1993, anch'essa riformata più volte

⁵⁴ Al Consiglio dei ministri vengono affidate competenze di rilievo sia nella definizione delle misure da introdurre sul territorio, che nella supervisione degli organi dello Stato incaricati di darvi attuazione, oltre che per la protezione della popolazione (art. 12.1). Le attività dei tribunali e degli organi del potere giudiziario non possono subire limitazioni nel contesto del regime di eccezione (art. 12.3).

nel corso degli anni. La mobilitazione è definita come un insieme di misure introdotte con la finalità di realizzare il passaggio ad un “regime di eccezione” nel funzionamento dell’economia nazionale, delle autorità statali, degli organi dell’autogoverno locale, di imprese, istituzioni e organizzazioni e un passaggio all’organizzazione del “periodo militare” (ВОЕННИЙ ЧАС) per le Forze Armate, le altre formazioni militari e la protezione civile (art. 1).

La legge n. 3543-XII del 21 ottobre 1993 definisce poi i principi sui quali si fonda la mobilitazione, elenca le funzioni degli organi dello Stato e dell’autogoverno locale, e disciplina i doveri di istituzioni, imprese, organizzazioni e di funzionari e cittadini per dare attuazione alle misure di mobilitazione.

La mobilitazione può essere generale o parziale. La mobilitazione generale viene proclamata con riferimento all’intero territorio dello Stato, mentre quella parziale con riferimento ad una sua parte. La mobilitazione può essere inoltre “aperta”: in questo caso deve essere annunciata sui media, oppure segreta e comunicata unicamente agli organi dello Stato e dell’autogoverno locale. Tutte le questioni connesse alla mobilitazione, ed in particolare la tipologia (pubblica o segreta), la portata (generale o parziale), e la durata sono determinate con decisione del Presidente (art. 4).

3.2 Lo stato di emergenza

Lo stato di emergenza viene definito come un «regime giuridico speciale», che può essere «temporaneamente» introdotto in Ucraina o in alcune sue aree (art. 1)⁵⁵. I presupposti oggettivi che possono portare alla proclamazione dello stato di emergenza possono essere sia di natura tecnica che di natura politica. In particolare, lo stato di emergenza può essere introdotto in caso di calamità naturali, incidenti e catastrofi naturali, epidemie, epizoozie che rappresentino una minaccia per la vita e la salute della popolazione; o per cause di natura politica, come atti terroristici, conflitti interetnici e interconfessionali, rivolte di massa, accompagnate da violenze contro i cittadini, tentativi di sovvertimento dell’ordine costituzionale, attraversamento di massa del confine dagli Stati vicini, e necessità di ripristinare l’attività delle autorità pubbliche (art. 4).

Per quanto concerne i profili competenziali e procedurali, lo stato di emergenza è introdotto con decreto del Presidente, su proposta del Consiglio per la sicurezza nazionale e la difesa per le emergenze di natura politica e del Consiglio dei ministri per le emergenze di natura tecnica. Il decreto del Presidente – che deve contenere indicazioni sulle ragioni che giustificano l’introduzione dello stato di eccezione, l’ambito territoriale al quale si applica, il momento nel quale entra in vigore e la durata del regime di eccezione, le misure che si intendono introdurre, i diritti e le libertà che possono subire limitazioni, le competenze degli organi dello Stato e degli organi dell’autogoverno locale nel contesto dell’emergenza (art. 6) – deve poi essere approvato dalla *Verchovna Rada* entro due giorni (art. 5, c. 1). Inoltre, per le crisi di natura politica è previsto che il Presidente rivolga un messaggio pubblico, attraverso i media, ai gruppi le cui attività si ritengono

⁵⁵ Legge n. 1550-III del 16 marzo 2000 «Sul regime giuridico dello stato di emergenza», in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>.

costituire un pericolo per la sicurezza dello Stato, con la richiesta di porre fine a tali attività e il termine entro il quale procedere. Nel caso invece siano necessarie misure urgenti per garantire la sicurezza della popolazione, lo stato di emergenza può essere proclamato senza preavviso (art. 5, commi 2-3).

La proclamazione dello stato di emergenza consente all'esecutivo di adottare un insieme di misure per garantire la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, tra le quali la possibilità di introdurre limitazioni della libertà di circolazione, del diritto di riunione e del diritto di sciopero (art. 16). Per le emergenze di natura tecnica, è prevista inoltre la possibilità di procedere con l'evacuazione della popolazione, introdurre limitazioni alle libertà economiche, imporre misure di quarantena, organizzare la distribuzione di alimenti, mobilitare cittadini, imprese, istituzioni e organizzazioni per fare fronte alla situazione di emergenza (art. 17). Per le emergenze di natura politica, è prevista invece la possibilità di introdurre il coprifuoco, condurre ispezioni, limitare la libertà di spostamento di coscritti e riservisti, limitare la vendita/sequestrare armi o sostanze pericolose, vietare la diffusione di materiale sovversivo, regolamentare i media, limitare l'attività dei partiti politici (art. 18).

La legge sul regime giuridico dello stato di emergenza stabilisce che la *Verhovna Rada* si riunisce in sessione plenaria per l'intero periodo dello stato di emergenza (art. 12). Si esclude inoltre che gli organi del potere statale e dell'autogoverno locale possano cessare dalle proprie funzioni (art. 11). A seguito della proclamazione del regime di emergenza è previsto poi l'esplicito divieto di modifica della Costituzione e delle leggi elettorali, il divieto di svolgimento delle elezioni parlamentari, presidenziali, degli organi dell'autogoverno locale e dei referendum, e il divieto di introdurre limitazioni ai diritti dei membri della *Rada* (art. 21). È inoltre vietata l'introduzione di qualsiasi forma abbreviata o accelerata di procedimenti giudiziari (art. 31).

Infine, si stabilisce che il Commissario per i diritti umani della *Verhovna Rada* vigila sul rispetto dei diritti e delle libertà costituzionali, mentre il controllo sulle attività delle autorità esecutive è esercitato dal Consiglio dei ministri e dal Consiglio per la sicurezza nazionale e la difesa (artt. 32-33).

Nonostante lo stato di emergenza sia ampiamente regolamentato, nel contesto della pandemia da Covid-19, l'Ucraina ha preferito proclamare la "situazione di emergenza", disciplinata dal Codice della protezione civile⁵⁶.

4. Stati di eccezione e alterazione dei rapporti tra i poteri pubblici a seguito dell'aggressione della Russia del febbraio 2022

Il 23 febbraio 2022 – due giorni dopo il riconoscimento da parte della Federazione di Russia dell'indipendenza delle Repubbliche di Donetsk e Lugansk, e lo schieramento delle Forze Armate russe nelle due regioni – su proposta del Consiglio per la sicurezza nazionale e la difesa dell'Ucraina, il

⁵⁶ Cfr. C. Filippini, *Le risposte alla circolazione di Covid-19 negli Stati del Partenariato Orientale*, in *DPCE Online*, 2, 2020, 1957-1959.

Presidente Zelenskij ha proclamato lo stato di emergenza (decreto n. 63 del 23 febbraio 2022)⁵⁷.

Nel decreto, le azioni della Federazione di Russia sono definite come una “intensificazione” dell’aggressione armata contro l’Ucraina, ed una “minaccia” per la sicurezza, la sovranità e l’integrità territoriale dell’Ucraina e la vita dei suoi cittadini.

Nell’ambito del regime di emergenza, per assicurare la difesa dei confini, l’ordine pubblico, la sicurezza dello Stato, ed il funzionamento degli organi dello Stato e dell’autogoverno locale, sono state introdotte un insieme di misure, tra le quali: la limitazione della circolazione dei veicoli, l’evacuazione della popolazione dalle zone a rischio elevato, il coprifuoco, il divieto per coscritti e riservisti di modificare la propria residenza, il divieto di sciopero, limitazioni della libertà di espressione e di riunione. L’Ucraina ha inoltre comunicato al Segretario generale delle Nazioni Unite le misure introdotte in deroga agli obblighi derivanti dalla sottoscrizione del Patto internazionale sui diritti civili e politici nel contesto del regime di emergenza. La *Verchovna Rada* non si è limitata a recepire le decisioni del capo dello Stato. La legge di approvazione del decreto del Presidente sulla proclamazione dello stato di emergenza è stata approvata al termine di un ampio dibattito, in tarda serata, e con una serie di modifiche⁵⁸.

Il 24 febbraio 2023, alle 5:30 del mattino, ha avuto inizio l’attacco su vasta scala da parte della Federazione di Russia ai danni dell’Ucraina, definita dalla Russia come un’operazione di “denazificazione e smilitarizzazione”⁵⁹.

L’Ucraina ha escluso fin dalle prime fasi del conflitto la possibilità di procedere con una formale dichiarazione di guerra alla Federazione di Russia, considerato un atto “desueto”, che non necessita di essere formalizzato⁶⁰. È emersa, invece, incertezza nel paese sul regime di eccezione al quale fare ricorso per affrontare la situazione di pericolo.

Questioni connesse alla definizione dei termini “stato militare”, “stato di guerra”, “dichiarazione di guerra” – oltre al tema della formalizzazione delle relazioni tra la Federazione di Russia e l’Ucraina – erano oggetto di un intenso dibattito sin dal 2014, e non avevano ancora trovato soluzione⁶¹.

⁵⁷ Decreto del Presidente dell’Ucraina n. 63/2022 del 23 febbraio 2022 «Sull’introduzione dello stato di emergenza in alcune regioni dell’Ucraina», in www.president.gov.ua/documents/632022-41393, approvato con la legge n. 2101-IX del 23 febbraio 2022, <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39145>.

⁵⁸ Інститут президента в умовах воєнного стану [L’istituto presidenziale nel contesto dello stato militare], <http://pd.ipiend.gov.ua/article/view/280393/274727>.

⁵⁹ <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>.

⁶⁰ L. Kakaulina, «Оголошення стану війни» та «введення воєнного стану» [“Dichiarazione dello stato di guerra” e “introduzione dello stato militare”], in *Lexinform*, 2022, in <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/ogoloshennya-stanu-vijny-ta-vvedennya-voennogo-stanu-konstytutsijno-pravove-zakriplennya-zmist-i-yurydychni-naslidky/>; Cfr. G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione*, cit., 227 ss.; A. Vendaschi, *Sub Art. 78 Cost.*, in Aa.Vv. (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, 2021, 148.

⁶¹ L’incertezza della situazione delle regioni separatiste di Donetsk e Lugansk, tra il 2014 e il 2022, – definita come un “conflitto a bassa intensità” o “guerra ibrida” – aveva generato difficoltà all’Ucraina nell’ottenimento degli aiuti della Croce Rossa internazionale e nella determinazione dello *status* dei prigionieri di guerra, e

Il Presidente, su proposta del CSND, ha infine optato per la proclamazione dello stato militare, introdotto per la prima volta nella storia dell'Ucraina su tutto il territorio nazionale⁶², con il decreto n. 64/2022, approvato con la legge n. 2102-IX⁶³, con il quale si è attribuito agli organi dello Stato, dell'autogoverno locale ed alle Forze Armate l'incarico di adottare tutte le misure necessarie e di esercitare le funzioni previste dalla legge sullo stato militare per assicurare la difesa dello Stato e la sicurezza della popolazione. Sono state inoltre introdotte limitazioni ai diritti garantiti dalla Costituzione agli artt. 30-34, 38, 39, 41-44, 53⁶⁴ ed è stata data comunicazione al Segretario Generale delle Nazioni Unite delle misure adottate in deroga a quanto previsto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici. Quello stesso giorno, il Presidente – sempre su proposta del Consiglio per la sicurezza nazionale e la difesa – ha inoltre proclamato la mobilitazione generale, con il decreto n. 69/2022⁶⁵.

Un insieme di considerazioni sembrano avere condotto alla scelta dello stato militare e della mobilitazione generale in luogo dello stato di guerra. Tra queste, si ricorda che, come già detto, in Ucraina lo “stato militare” e la

nell'ottenimento dei risarcimenti per i cittadini ucraini per i danni provocati dal conflitto. Alle questioni di carattere internazionale si sono sommate le criticità connesse ai rapporti tra l'Ucraina ed i propri cittadini nelle regioni separatiste a causa della sospensione dell'erogazione di prestazioni assistenziali e previdenziali. S. O. Kyrychenko, M. M. Lobko, V. M. Semenenko, *Щодо питання правового режиму воєнного стану і стану війни* [Sul regime giuridico dello stato militare e dello stato di guerra], in *Наука і оборона*, 2, 2019, 9-16; V.V. Topolnitskyi, V.M. Tychna, *Проблеми правового регулювання понять «воєнний стан», «стан війни» та «воєнний час»*, cit. Come sottolineato dall'esperto del Centro Razumkov Oleksiy Melnyk, già nel 2016, la proclamazione dello “stato di guerra” limitato ad una parte del territorio dello Stato – che si differenzia dalla dichiarazione di “guerra” all'aggressore – avrebbe offerto una soluzione all'incertezza della situazione delle due regioni separatiste. In www.radiosvoboda.org/a/28080943.html.

⁶² L'unico precedente al quale si può fare riferimento è la proclamazione dello stato militare il 26 novembre 2018 – per trenta giorni in dieci regioni dell'Ucraina al confine con la Russia e la Moldova – a seguito dell'incidente nello stretto di Kerch, che aveva portato al sequestro da parte della guardia costiera russa di tre navi militari ucraine che stavano transitando dal Mar Nero al Mare d'Azov. La decisione sulla proclamazione dello stato militare è stata oggetto di critiche, poiché si trattava di un incidente minore. Inoltre, nel contesto dello stato militare è stato introdotto il divieto di ingresso in Ucraina di cittadini russi tra i 16 e i 60 anni per evitare la costituzione di milizie private sul territorio dello Stato. Tale provvedimento è stato esteso a tutto il territorio dello Stato dal Consiglio per la sicurezza nazionale e la difesa e rimane in vigore. *Explaining the Naval Clash Between Russia and Ukraine. Russia Seizes Three Ships and Seeks to Landlock Eastern Ukraine*, in www.economist.com/europe/2018/12/01/explaining-the-naval-clash-between-russia-and-ukraine, 1.12.2018.

⁶³ Decreto del Presidente dell'Ucraina n. 64/2022 de 24 febbraio 2022 «Sull'imposizione dello stato militare in Ucraina», in www.president.gov.ua/documents/642022-41397 approvato con la legge 2102-IX del 24 febbraio 2022, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.

⁶⁴ Inviolabilità del domicilio (art. 30), segretezza della corrispondenza (art. 31), rispetto della vita privata e familiare (art. 32), libertà di movimento (art. 33), libertà di espressione (art. 34), partecipazione agli affari pubblici (art. 38), diritto di riunione (art. 39), diritto di proprietà (art. 41), libertà d'impresa (art. 42), diritto al lavoro (art. 43), diritto di sciopero (art. 44), diritto all'istruzione (art. 53).

⁶⁵ www.president.gov.ua/documents/692022-41413.

“mobilitazione” sono regolamentate molto più chiaramente rispetto allo “stato di guerra”. Inoltre, il passaggio ad un vero e proprio stato di guerra avrebbe condotto all’introduzione di restrizioni molto più ampie rispetto a quelle previste dallo stato militare. Infine, la proclamazione dello stato di guerra avrebbe offerto ai partner internazionali la possibilità di rinegoziare o risolvere i contratti in essere, con gravi conseguenze per l’economia del paese⁶⁶. Il dibattito sulla proclamazione dello stato di guerra non si è tuttavia esaurito con la decisione del Presidente ed è stato alimentato dalla propaganda russa sui *social media*⁶⁷.

L’introduzione del regime giuridico dello stato militare ha condotto ad una alterazione dei rapporti tra gli organi apicali dello Stato, sia in linea verticale che orizzontale, con una concentrazione in linea orizzontale dei poteri nelle mani del Presidente e degli organi ausiliari del Presidente, ed in particolare del CSND. Dall’inizio dell’aggressione russa, ad esempio, sono stati adottati oltre mille e cinquecento decreti del Presidente.

Nonostante ciò, la *Verchovna Rada* non ha mai cessato di operare, anche nelle settimane nelle quali la capitale è divenuta oggetto di intensi attacchi da parte delle forze armate russe. Sin dalle prime fasi del conflitto sono emerse tuttavia lacune nel regolamento della *Rada*. Mancano, in particolare, disposizioni specifiche sull’*iter legis* e sull’organizzazione dei lavori nei contesti di eccezione, che assicurino la trasparenza delle attività dell’organo. Modifiche nel funzionamento della *Rada* – tra le quali la sospensione della pubblicazione dell’ordine del giorno delle sessioni parlamentari, delle informazioni sul contenuto delle sessioni parlamentari e delle riunioni delle commissioni, – sono state introdotte nella prassi. Si rileva al contempo una crescente influenza dei militari sull’attività della *Rada*⁶⁸.

Il 18 marzo 2022, il Consiglio per la sicurezza nazionale e la difesa ha adottato la decisione «Sull’attuazione di una politica d’informazione unificata sotto la legge marziale», emanata con decreto del Presidente n. 152/2022⁶⁹, con la quale tutti i canali televisivi sono stati unificati in una piattaforma⁷⁰.

Nello stesso giorno, il CSND, con decisione n. 153/2022 del 19 marzo 2022⁷¹, ha sospeso l’attività di undici partiti politici per la durata dello stato militare per avere condotto attività anti-ucraine, sostenuto appelli al cambiamento violento dell’ordine costituzionale, avanzato minacce alla

⁶⁶ розірвання міжнародних договорів проголошення війни [Forza maggiore e contratti durante la guerra in Ucraina], in <https://dlf.ua/ua/fors-mazhor-v-dogovorah-pid-chas-vijni-v-ukrayini/>.

⁶⁷ Come sottolineato dal viceministro della Difesa ucraino, Hanna Malyar. H. Malyar, Поняття «неоголошена або невизнана війна» це феєсбешний наратив [Il concetto di “guerra non dichiarata o non riconosciuta” è una narrazione di FB], in www.mil.gov.ua/news/2022/03/20/ponyattya-neogoloshena-abo-neviznana-vijna-cze-feesheshnij-narativ-%E2%80%93-ganna-malyar/; O. Bilousenko, *Should Ukraine Have ‘Officially Declared War’ on Russia?*, in <https://en.detector.media/post/should-ukraine-have-officially-declared-war-on-russia>.

⁶⁸ Y. Kyrychenko, S. Choudri, *Ukraine’s Parliament in Wartime*, in *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2, 2022.

⁶⁹ www.president.gov.ua/documents/1522022-41761.

⁷⁰ Єдині новини #UАразом [Notizie unificate – #UcrainaInsieme], in <https://ochakiv-rada.gov.ua/index.php/1371-edini-novini-uarazom>.

⁷¹ www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/5296.html.

sovranità e integrità territoriale dello Stato, condotto azioni illegali per la conquista del potere statale, attuato forme di collaborazionismo con il nemico, giustificato/negato l'aggressione armata della Russia contro l'Ucraina⁷².

La decisione del CSND è stata oggetto di critiche, perché priva di un fondamento normativo. Nell'ordinamento ucraino erano previste unicamente norme sullo "scioglimento" dei partiti, attraverso una procedura giudiziaria. Mancavano invece disposizioni sulla "sospensione" dei partiti, che sono state introdotte solo due mesi più tardi, con una modifica della legge sui partiti⁷³. Inoltre, la decisione del CSND ha colpito solo formazioni politiche minoritarie⁷⁴.

Emergono poi un insieme di criticità che potrebbero in futuro porre in discussione le decisioni sullo scioglimento dei partiti adottate in sede giudiziaria. In primo luogo, nella legge sui partiti non si opera una distinzione tra le attività illecite poste in essere dai partiti o dai propri appartenenti. Inoltre, dall'esame della prassi emerge che alcune decisioni sullo scioglimento sui partiti politici sono state adottate in tempi estremamente rapidi, in violazione degli *standard* europei.

Le criticità evidenziate hanno destato particolare preoccupazione nel dibattito sulla possibilità di indire le elezioni parlamentari, presidenziali e degli organi dell'autogoverno locale nel contesto dello stato militare. In particolare, le elezioni della *Verchovna Rada* si sarebbero dovute svolgere nel mese di ottobre del 2023, le elezioni presidenziali si dovrebbero tenere il 31 marzo 2024, ed infine le elezioni degli organi dell'autogoverno locale sono previste per il 26 ottobre 2025⁷⁵.

Ai sensi dell'art. 20 del Codice delle elezioni⁷⁶, il "processo elettorale" si interrompe a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente sulla proclamazione dello stato militare, il quale, è stato

⁷² Si trattava dei partiti: Piattaforma di opposizione – per la vita, Partito Shariy, Stato, Opposizione di sinistra, Partito socialista progressista dell'Ucraina, Unione delle Forze di sinistra, Partito socialista dell'Ucraina, Socialisti, Blocco di opposizione, Nashi e Blocco di Volodymyr Saldo.

⁷³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>.

⁷⁴ O. Kotsyuruba, *State Influence on Political Parties: A View Through the Prism of the Russian Federation's Aggression against Ukraine*, in *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 2, 2022.

⁷⁵ Vi è una difformità tra le disposizioni del codice delle elezioni e della legge sullo stato militare che disciplinano i tempi per l'adozione della risoluzione della *Verchovna Rada* sullo svolgimento delle elezioni degli organi dell'autogoverno locale. Secondo quanto previsto dall'art. 20 del codice delle elezioni, la *Rada* adotta la risoluzione sullo svolgimento delle elezioni degli organi dell'autogoverno locale entro e non oltre "un mese" dalla data di cessazione dello stato militare, mentre la legge sul regime giuridico dello stato militare, all'art. 19, c. 2, specifica che la risoluzione della *Rada* sullo svolgimento delle elezioni degli organi dell'autogoverno locale deve essere adottata entro e non oltre "novanta giorni" dalla data di cessazione dello stato militare. Questa contraddizione dovrebbe essere risolta a favore del codice delle elezioni.

⁷⁶ Legge n. 396-IX del 19 dicembre 2019, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.

prorogato fino al 14 febbraio 2024⁷⁷. Non vi sono i tempi tecnici affinché le elezioni presidenziali si possano tenere nella data prevista.

La proclamazione dello stato militare ha inoltre condotto ad un'alterazione dei rapporti tra i poteri pubblici in linea verticale. Con il decreto del Presidente n. 68/2022⁷⁸ del 24 febbraio 2022 sono state istituite amministrazioni militari. Si tratta di organi statali temporanei nei quali operano sia funzionari dell'amministrazione civile che personale militare. Le amministrazioni militari non solo rafforzano, come già detto, la c.d. verticale del potere del Presidente, ma potrebbero costituire un importante strumento nelle mani del Presidente per ottenere consensi nella prospettiva delle elezioni parlamentari e presidenziali. La sostituzione dei funzionari civili che non appartengono alla medesima formazione politica del Presidente nelle amministrazioni militari è divenuta infatti una pratica sempre più frequente.

L'accentramento del potere decisionale nelle mani del Presidente e degli organi incaricati della gestione delle situazioni di eccezione, tra i quali in particolare l'Ufficio del Presidente⁷⁹, rischia di produrre, data la lunga durata della fase bellica in corso, una deformazione strutturale della forma di governo e del sistema di controlli predisposti a livello costituzionale e legislativo. È sempre presente il rischio che l'alterazione dei rapporti tra gli organi apicali dello Stato a vantaggio dell'esecutivo si consolidi⁸⁰.

Il rafforzamento dell'esecutivo potrebbe ritenersi poi necessario in un paese nel quale la rapidità nella gestione delle situazioni di eccezione si considera essenziale per assicurare la sopravvivenza dello Stato. La tendenza alla centralizzazione del potere, per la quale Zelenskij e il suo *entourage* erano criticati prima della guerra, ha infatti costituito un innegabile vantaggio nel contesto dell'aggressione della Russia, ed il Presidente è divenuto un simbolo della resistenza nazionale⁸¹. Inoltre, un ruolo non secondario del capo dello Stato potrebbe rivelarsi necessario nel periodo che seguirà il conflitto per introdurre e dare attuazione alle importanti riforme richieste nell'ambito dei processi di adesione all'UE.

Tuttavia, il consolidamento delle dinamiche connesse alla gestione di situazioni di eccezione in un'area caratterizzata da una profonda instabilità potrebbe costituire un ostacolo insormontabile, non solo nell'ambito dei processi di integrazione europea ma anche, in senso più ampio, nell'ambito dei processi di democratizzazione del paese.

⁷⁷ Decreti del Presidente: n. 133 del 14 marzo 2022, n. 259 del 18 aprile 2022, n. 341 del 18 maggio 2022, n. 573 del 12 agosto 2022, n. 757 del 7 novembre 2022, n. 58 del 6 febbraio 2023, n. 254 del 1° maggio 2023, n. 451 del 26 luglio 2023 e n. 734 del 6 novembre 2023.

⁷⁸ www.president.gov.ua/documents/682022-41405.

⁷⁹ A. Krusian, *Ukrainian Constitutionalism in the Context of War: Toward the Formulation of the Main Scientific and Practical Problems and Post-War Trends*, in *Ukrainian Journal of Constitutional Law*, 3, 2023.

⁸⁰ Cfr. O. Marusiak, S. Panasyuk, V. Kochyn, *Ukraine*, in R. Albert, D. Landau, P. Faraguna, G. Andrade (Eds.), *2022 Global Review of Constitutional Law*, Trieste, 2023, 359-360.

⁸¹ *The Impact of the War on the Dynamics of the Political and Social Situation in Ukraine*, in <https://ies.lublin.pl/en/comments/the-impact-of-the-war-on-the-dynamics-of-the-political-and-social-situation-in-ukraine/>.

Ciò risulta ancor più deleterio in un paese che, a differenza delle altre Repubbliche ex-sovietiche, si era caratterizzato proprio per la riduzione del ruolo presidenziale a favore di governo e parlamento, pur rimanendo un semi-presidenzialismo forte con un ruolo “politico” ed importante del capo dello Stato.

Arianna Angeli
Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici
Università degli Studi di Milano
Via Conservatorio, 7
20122 Milano
arianna.angeli@unimi.it

