



**Lorenzo Chieffi\***

**Pace e guerra nel dibattito alla Costituente.  
Storicizzazione ed evoluzione interpretativa di principi fondamentali  
a contenuto vincolante\*\***

SOMMARIO: 1. Istanza pacifista e ripudio della guerra di aggressione. - 2. L'adesione dell'Italia ad organismi internazionali finalizzata a promuovere la cd. *pace positiva*. - 3. Il ricorso alla guerra di difesa dello Stato. - 4. Sviluppi interpretativi dell'art. 11 Cost. e considerazioni conclusive.

**1. Istanza pacifista e ripudia della guerra di aggressione**

**I**l dibattito in Assemblea Costituente sul legittimo ricorso alla violenza bellica a difesa della sovranità del Paese fu certamente condizionato dalla tragica esperienza vissuta dall'Italia durante il ventennio fascista che aveva condotto ad una umiliante sconfitta e alla distruzione di gran parte del suo territorio<sup>1</sup>.

L'intento perseguito dai Padri della Repubblica fu soprattutto quello di elaborare un nuovo modello di relazioni internazionali informato alla pace e alla giustizia, in risposta alla riprovevole politica espansionista, aggravata da un accentuato nazionalismo, realizzata dal governo dittatoriale, i cui effetti devastanti, a danno di altre popolazioni ingiustamente aggredite e dominate, sono stati in seguito denunciati da un'attenta storiografia<sup>2</sup>. Per il Presidente della Commissione dei 75, on. Meuccio Ruini<sup>3</sup>, la Carta che si andava ad elaborare avrebbe dovuto

\* Professore ordinario di Diritto Pubblico e Costituzionale – Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

\*\* Il lavoro riproduce, con opportuni aggiornamenti, la relazione tenuta nel corso del Convegno, che si è svolto in data 24 ottobre 2022 nell'Aula Magna dell'Università di Parma, sul tema «Le armi nucleari e di distruzione di massa sono incompatibili con la nostra Costituzione». Contributo sottoposto a *blind peer review*.

<sup>1</sup> Cfr. intervento dell'on. P. TOGLIATTI, in *Atti A.C., Prima Sott. della Comm. per la Costituzione*, sed. del 3 dicembre 1946. Le citazioni dei lavori preparatori della Costituzione sono state tratte dai volumi pubblicati a cura della Camera dei Deputati, Segretariato generale, dal titolo *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, Roma, 1970; dai *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente*, vol. 1 (*Documentazione generale*), 1991, e vol. 2 (*Principi fondamentali*), 1992, Reggio Emilia, Notor Editore, e dal sito internet <https://www.nascitacostituzione.it/index.htm>, a cura di F. CALZARETTI.

<sup>2</sup> Per l'approfondimento dei propositi espansionisti e colonialisti sviluppati dall'esercito italiano, che rappresentano certamente una triste pagina della nostra storia, di assoluto interesse sono gli studi condotti da A. DEL BOCA nei seguenti volumi: *Gli italiani in Libia*, Milano, Mondadori, 1997; *Italiani, brava gente? Un duro mito a morire*, Vicenza, Neri Pozza, 2005; *Le guerre coloniali del fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

<sup>3</sup> On. M. RUINI, in *Atti A.C.*, sed. del 24 marzo 1947.

rappresentare, in questa direzione, «come un grido di rivolta e di condanna del modo in cui era intesa la guerra nel fosco periodo» dal quale eravamo «usciti: come guerra sciagurata di conquista e di offesa alla libertà di altri popoli».

La forte opposizione all'idea di guerra diretta ad esprimere la potenza dello Stato, che aveva condotto alla rovina la nazione, rappresentava il motivo che aveva spinto lo stesso on. Togliatti<sup>4</sup> ad auspicarne la rinuncia «come strumento di politica offensiva e di conquista», in modo da «chiarire la posizione della Repubblica italiana di fronte a quel grande movimento del mondo intero» che si proponeva di «mettere la guerra fuori legge». L'introduzione di una disposizione costituzionale di questo genere (art. 4 del progetto, poi divenuto art. 11), di cui oggi viene generalmente apprezzata la portata «immediatamente precettiva» e «vincolante»<sup>5</sup>, faceva emergere, per l'on. Damiani<sup>6</sup>, una «grande sensibilità politica, storica e morale» dell'intera comunità italiana che avrebbe, in questo modo, dimostrato «d'essere all'avanguardia dei popoli che lavorano per l'organizzazione di una pace internazionale». Per questo esponente del Gruppo misto la «negazione» della guerra, considerata una «follia» e un «crimine che sempre ha perseguitato nei secoli l'umanità», induceva gli Stati, nella «nuova epoca storica», a risolvere i contrasti, indipendentemente dal loro livello di gravità, attraverso il «ragionamento, poiché il ragionamento» rappresenta «l'arma più poderosa dell'uomo».

Nella stessa direzione, per il rappresentante del Partito liberale, on. Crispo<sup>7</sup>, avrebbe dovuto «repugnare ad un popolo che ispira i suoi ordinamenti alle libertà, a tutte le libertà fondamentali consacrate nella Costituzione, il pensiero di una guerra di conquista» avviata per poter poi realizzare «un protettorato o l'amministrazione di una colonia»<sup>8</sup>. Da qui la proposta<sup>9</sup> di inserire in Costituzione la formula secondo la quale «l'Italia non intraprenderà alcuna guerra di conquista né userà mai violenza alla libertà di alcun popolo».

Alla maggioranza dei Costituenti, un esplicito riferimento alla guerra imperialistica e coloniale, oltre che apparire equivoco, sembrava tuttavia alquanto «esagerato» e «grottesco», soprattutto per un Paese, come il nostro, da poco uscito da una rovinosa sconfitta<sup>10</sup> e sottoposto, per di più, alla

<sup>4</sup> On. P. TOGLIATTI, *Atti A.C., Prima Sottoc. della Comm. per la Cost.*, sed. del 3 dicembre 1946.

<sup>5</sup> Sulla «natura precettiva e non meramente programmatica» del primo alinea dell'art. 11 Cost. cfr. N. RONZITTI, *Conclusioni: la permanente validità dell'articolo 11 della Costituzione*, in IDEM (a cura di), *L'art. 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 180. In analoga direzione si inoltrano BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1955, p. 27; C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, *Quaderno n. 4 di Costituzionalismo.it*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 31; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Jovene, 2010, 81, per il quale l'art. 11 rientra «tra quei principi supremi dell'ordinamento costituzionale (...) che godono di un plusvalore costituzionale, nel senso, in particolare, di essere insuscettibili di subire una revisione costituzionale, in quanto 'appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana' (Corte cost. sentt. 1146/1988, 134/2002 e 2/2004)». Per L. CARLASSARE, *L'art. 11 della Costituzione nella visione dei Costituenti*, in N. Ronzitti (a cura di), *L'art. 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, cit., 2, tale incisività dell'art. 11 Cost. deriva dalla localizzazione tra i «principi fondamentali» del sistema, pure qualificabili come «principi supremi addirittura immodificabili».

<sup>6</sup> On. U. DAMIANI, in *Atti A.C.*, sed. dell'8 marzo 1947.

<sup>7</sup> On. A. CRISPO, in *Atti A.C.*, sed. del 13 marzo 1947 e in *Atti A.C., Comm. per la Cost.*, sed. del 24 gennaio 1947.

<sup>8</sup> On. A. CRISPO, in *Atti A.C.*, sed. del 13 marzo 1947, che proponeva l'integrazione dell'art. 4 del progetto con l'imposizione di questo divieto.

<sup>9</sup> On. A. CRISPO, in *Atti A.C.*, sed. del 24 marzo 1947.

<sup>10</sup> On. M. RUINI, in *Atti A.C.*, sed. del 24 marzo 1947.

«benevolenza» e all'«aiuto dei vincitori»<sup>11</sup>, oltre che alle dure condizioni imposte dal Trattato di pace<sup>12</sup>.

E così, per l'on. Nitti<sup>13</sup> avrebbe fatto «ridere all'estero l'idea che noi», che eravamo «sotto il dominio di fatto di altri popoli», e ridotti ad uno stato di debolezza, ci volevamo assumere «il lusso di darci per primi questa specie di obbligo morale, che non vogliamo la guerra di conquista? Vinti e umiliati ora ingiustamente vogliamo darci il lusso di rinunciare a guerre e a conquiste?». Tutto ciò avrebbe fatto ricordare, per questo deputato dell'Unione Democratica Nazionale, il «male» cui avevano condotto in passato queste «affermazioni di vanagloria», al punto da indurlo a concludere il suo intervento con l'amara constatazione secondo cui il «ridicolo in Italia» era diventato, purtroppo, «contagioso» anche in Assemblea Costituente.

Nel guardare con particolare attenzione allo Statuto delle Nazioni Unite (da ora in poi N.U.), approvato nel 1945, diffusa fu in questa sede la condanna del ricorso alle armi non giustificato da un intento esclusivamente difensivo, a condizione di aver preliminarmente percorso la strada della diplomazia indispensabile per rendere possibile, attraverso la negoziazione, la risoluzione del conflitto. Analoga perplessità, per la difficoltà di distinguere tra guerre giuste e guerre ingiuste, veniva avanzata da quei Costituenti che propendevano anche per l'introduzione in Costituzione del divieto, che non trovò poi riscontro nel testo che si andava ad approvare, di inviare armi e istruttori militari a sostegno di qualunque «nazione belligerante»<sup>14</sup>, pure in presenza, tra le stesse, di Governi che fossero stati «né democratici e neppure liberali»<sup>15</sup>.

All'esito della discussione dell'art. 4 del progetto, che prendeva certamente spunto dalla relazione preliminare predisposta, all'interno della Commissione Forti<sup>16</sup>, da due autorevoli studiosi del diritto internazionale, come Roberto Ago e Gaetano Morelli, venne abbandonata una prima stesura dello stesso avanzata da Giuseppe Dossetti<sup>17</sup> che, sulla scia delle conquiste valoriali realizzate dal costituzionalismo francese del 1791<sup>18</sup> e del 1946<sup>19</sup>, proclamava la *rinuncia* dello Stato

<sup>11</sup> On. F. S. NITTI, in *Atti A.C.*, sed. dell'8 marzo 1947.

<sup>12</sup> La cui ratifica era stata autorizzata dall'Assemblea con legge 2 agosto 1947, n. 811, recante «Autorizzazione al Governo della Repubblica a ratificare il Trattato di Pace fra le Potenze Alleate e Associate e l'Italia».

<sup>13</sup> On. F. S. NITTI, in *Atti A.C.*, sed. del 18 marzo 1947, il quale ricordava che di disposizioni di questo genere non vi era traccia in altre Costituzioni, come quella Bielorussa, Inglese o Americana. Per lo stesso on. G. RUSSO PEREZ, in *Atti A.C.*, sed. del 14 marzo 1947, p. 399, un articolo così formulato appariva alquanto ridicolo per una nazione, come la nostra, ormai «disarmata, con un esercito ridotto soltanto ai limiti di una forza di polizia, senza navi da guerra, senza fortezza, senza bomba atomica».

<sup>14</sup> On. G. RUSSO PEREZ, in *Atti A.C.*, sed. del 5 marzo 1947.

<sup>15</sup> On. L. VALIANI, in *Atti A.C.*, sed. del 17 marzo 1947, a giudizio del quale, nonostante le sollecitazioni provenienti dal governo americano, l'Italia non avrebbe potuto certamente partecipare ad azioni armate «in Grecia, né per battere» il dittatore Joannis Metaxos e neppure per difendere la libertà di quel popolo «contro il comunismo».

<sup>16</sup> Tale Commissione era stata predisposta dagli artt. 2 e 5 del decr. Luogot. 31 luglio 1945, n. 435, istitutivo del Ministero per la Costituente. Al suo interno la Prima Sottocommissione aveva il compito di redigere una relazione sui rapporti internazionali.

<sup>17</sup> La proposta aveva tratto certamente ispirazione dal *Radiomessaggio natalizio di Sua Santità Pio XII ai popoli del mondo intero*, Domenica 24 dicembre 1944, reperibile nel sito <https://www.vatican.va/>.

<sup>18</sup> Cfr. Titolo VI, a norma del quale, «la nazione francese rinuncia di intraprendere alcuna guerra al fine di fare delle conquiste, e non impiegherà mai le proprie forze contro la libertà di alcun popolo» e art. 2, Capitolo III, Sez. Prima, *Poteri e funzioni dell'Assemblea Nazionale legislativa*, ove è stabilito che «se il Corpo legislativo trova che le ostilità cominciate sono un'aggressione colpevole da parte dei ministri o di qualche altro agente del potere esecutivo, l'autore dell'aggressione sarà perseguito penalmente».

<sup>19</sup> Nel Preambolo di questa Costituzione era affermato solennemente che «La Repubblica francese, fedele alle sue tradizioni, si conforma alle regole del diritto pubblico internazionale. Essa non intraprenderà nessuna guerra in vista di conquiste, e non impiegherà mai le sue forze contro la libertà di alcun popolo». Analoghi spunti erano stati tratti anche dalla Costituzione

italiano alla guerra come «strumento di conquista e di offesa alla libertà di altri popoli» ovvero, su proposta dell'on. Treves<sup>20</sup>, anche per la «risoluzione dei conflitti internazionali». In Commissione ebbe, invece, la meglio una diversa versione di questa disposizione che, oltre a sopprimere l'espressione ritenuta inappropriata di guerra di conquista, sostituiva al verbo *rinunciare*<sup>21</sup> quello di *ripudiare* che aveva, per l'on. Ruini<sup>22</sup>, una portata più vigorosa, comprendendo al suo interno sia una manifestazione di *condanna* che di *rinuncia* alla guerra. Per questo rappresentante del Gruppo Misto, che riproponeva la scelta operata dalla Commissione per la Costituzione, mentre *condanna* aveva un valore etico più che politico/giuridico, e *rinuncia* presupponeva, «in un certo modo, la rinuncia ad un bene, ad un diritto, il diritto alla guerra» (che si voleva appunto contestare), la parola *ripudia*, se poteva apparire per alcuni richiami non pienamente felice, aveva «un significato intermedio, un accenno energico».

## **2. L'adesione dell'Italia ad organismi internazionali finalizzata a promuovere la cd. pace positiva**

Accanto al ripudio della guerra di aggressione e di conquista, in grado di pregiudicare l'autonomia e la libertà di altri popoli, l'art. 11 Cost. avrebbe dovuto favorire, per Giuseppe Dossetti, autorevole esponente del mondo cattolico, una maggiore «collaborazione internazionale per il bene comune»<sup>23</sup> attraverso un'attiva partecipazione del nostro Stato ad organismi sovranazionali in grado di porre rimedio alla persistente anarchia che ancora caratterizzava i rapporti tra le nazioni. La risoluzione dell'antinomia tra conservazione della sovranità dello Stato e la presenza di questa autorità superiore di dimensione globale rappresentava quindi il difficile nodo che occorreva sciogliere se si voleva assicurare all'umanità un lungo periodo di pace.

Per l'on. Corsanego<sup>24</sup>, altro esponente del Partito Democratico cristiano, «la protervia con cui ogni Stato» aveva «sostenuto in modo assoluto, senza limitazioni, la propria sovranità» era stata

---

spagnola del 1931, ed in particolare dall'art. 6 a norma del quale «España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional».

<sup>20</sup> On. P. TREVES, in *Atti A.C.*, sed. del 17 marzo 1947, secondo cui la condanna dell'impiego della forza delle armi contro la libertà di un altro popolo avrebbe consentito di mutuare un importante modello di «moralità internazionale», un nuovo «costume democratico internazionale, che desideriamo possa un giorno reggere un mondo migliore e più giusto». Tale principio, certamente non «utopistico», avrebbe rappresentato per questo Costituente un formidabile baluardo contro le ingiuste aggressioni, di cui la storia recente era stata testimone, realizzate «anche senza giungere alla formale dichiarazione di guerra» con il coinvolgimento di «forze, anche se non legalmente le truppe, di altri Stati».

<sup>21</sup> Cfr. on. A. CRISPO, in *Atti A.C.*, sed. del 13 marzo 1947, che si richiamava alla formula adoperata dalla Costituzione francese del 1946 nella quale «vi è come un impegno categorico; e v'è come l'espressione di un dovere morale, insito». Il verbo rinunciare, che avrebbe richiamato l'idea di un diritto o di una facoltà («si rinuncia, difatti, ad una facoltà o si rinuncia ad un diritto»), non riproduceva «esattamente il concetto di repugnanza morale per una guerra di conquista o di offesa alla libertà di altri popoli».

<sup>22</sup> On. M. RUINI, in *Atti A.C.*, sed. del 24 marzo 1947.

<sup>23</sup> On. G. DOSSETTI, in *Atti A.C.*, *Prima Sottoc.*, sed. del 3 dicembre 1946.

<sup>24</sup> On. C. CORSANEGO, in *Atti A.C.*, *Prima Sottoc.*, sed. del 3 dicembre 1946. Come ricorda A. CASSESE, *Commento artt. 10 e 11 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-ed. del *Foro it.*, Bologna-Roma, 1975, 465, l'apertura da parte degli esponenti cattolici presenti alla Costituente per l'*universalismo*, espressione di una «fede dell'internazionalismo» e precondizione per consentire una «ricostruzione dell'ordine internazionale secondo giustizia», si doveva all'insegnamento di Don Luigi Sturzo e al documento «Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana» elaborato da A. De Gasperi nel luglio 1943. Nello stesso «Programma della Democrazia cristiana», scritto dal leader trentino nel dicembre 1943, come esempio della pacificazione tra i popoli veniva portata l'esperienza del *Commonwealth* britannico e dell'Unione Panamericana.

la principale causa dei disastri accaduti negli ultimi tempi. Il perseguimento dell'obiettivo di assicurare una stabile condizione di pace tra i popoli avrebbe dovuto perciò prevedere un assoggettamento delle nazioni a norme internazionali che rappresentassero «veramente una sanzione». Soltanto attraverso l'elaborazione di una «Costituzione moderna che finalmente» avesse demolito «l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo»<sup>25</sup>, rappresentando come una «mano tesa verso gli altri popoli», così da accettare, «da un lato, delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e col riconoscere, dall'altro, un'autorità superiore che dirima tutte le controversie», l'Italia si sarebbe potuta inserire, per questo Costituente, «tra i pionieri del diritto internazionale».

La distruzione del *dogma* della sovranità, causa principale delle frequenti liti tra i popoli<sup>26</sup>, in modo da pervenire, sulla scia dell'insegnamento di Kant<sup>27</sup> e poi di Kelsen<sup>28</sup>, ad una «comunità giuridica universale comprendente tutti gli uomini», conduceva i Costituenti ad auspicare una maggiore collaborazione tra gli Stati che, nello scongiurare l'isolamento del Paese, fosse in grado di assicurare la pace e la giustizia. La creazione di un governo mondiale, appartenente alla «evoluzione naturale degli eventi» era, quindi, auspicata dall'on. Damiani<sup>29</sup> al fine di evitare un'inesorabile distruzione del pianeta in quanto, se ci fosse stata una nuova guerra, questa si sarebbe svolta con l'impiego delle «terribili armi», ideate negli ultimi anni dalla scienza, che non avrebbero consentito «difesa alcuna».

Il perseguimento degli obiettivi prioritari, quali sono la pace e la giustizia tra le nazioni, individuati dalla *norma finalistica*<sup>30</sup> contenuta nell'articolo 4 del progetto, non a caso inserita tra i *Principi fondamentali*, nel trasferire nei rapporti tra le nazioni i valori della «libertà», dell'«eguaglianza» e del «sostanziale rispetto della persona umana», a somiglianza di quanto si intendeva realizzare all'interno del nostro Paese<sup>31</sup>, avrebbe dovuto parimenti indurre quest'ultimo a ad impegnarsi attivamente in siffatta direzione anche negli sviluppi dei propri contatti internazionali. Attraverso la formula impiegata nella citata disposizione, che apriva la strada a forme di collaborazione interstatuali, il Costituente intendeva perciò introdurre una configurazione *positiva* della pace, alternativa a quella *negativa*, in seguito conosciuta ai tempi della

<sup>25</sup> Per l'on. C. TERRANOVA, in *Atti A.C.*, sed. del 21 ottobre 1947, lo spirito di «esagerato nazionalismo (...), cieco, violento, aggressivo», in quanto «privo di umana e legittima comprensione dei diritti altrui», era da considerarsi «come la matrice di tutte le guerre». Per lo stesso on. E. VANONI, in *Atti A.C.*, *Prima Sez. della Seconda Sottoc.*, sed. del 20 dicembre 1947, la rinuncia della potestà d'imperio avrebbe pure consentito di indirizzare l'impiego delle armi per perseguire «l'interesse generale della pace», anziché, come nel passato, per far valere «l'interesse particolare di una nazione».

<sup>26</sup> Cfr. L. EINAUDI, *Il dogma della sovranità e l'idea di Società delle Nazioni* (1918) e *Per una federazione economica europea* (1943), in *La guerra e l'Unità Europea*, Bologna, il Mulino, 1986, rispettivamente a 32 e a 95.

<sup>27</sup> I. KANT, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, a cura di N. BOBBIO - L. FIRPO - V. MATHIEU, Torino, Utet, 1956, che esprimeva l'esigenza che la società uscisse «dalla condizione senza legge dei selvaggi» per «entrare in una lega di popoli (*Völkerbund*) in cui ciascuno Stato, anche il più piccolo, possa aspettarsi sicurezza e diritti non dalla propria potenza, o dal proprio giudizio giuridico, ma solo da questa grande lega di popoli (*Foedus Amphictyonum*), da una potenza unificata e dalla decisione secondo leggi della volontà unificata».

<sup>28</sup> H. KELSEN, *La pace attraverso il diritto* (1944), tr. it., a cura di L. CIAURRO, Torino, Giappichelli, 1990; *Diritto e pace nelle relazioni internazionali. Le Oliver Wendell Holmes Lectures, 1940-41*, tr. it., Giuffrè, Milano, 2009 e *Dottrina generale dello Stato* (1925), tr. it., Giuffrè, Milano, 2013.

<sup>29</sup> On. U. DAMIANI, *Atti A.C.*, sed. dell'8 marzo 1947.

<sup>30</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Pace*, in *Enciclopedia del novecento, I Supplemento*, Roma, 1989, ora ripubblicato dall'Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2020, 39.

<sup>31</sup> A. CASSESE, *Politica estera e relazioni internazionali nel disegno emerso alla Assemblea Costituente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, Bologna, il Mulino, 1980, 519.

cd. *guerra fredda*, che avrebbe imposto una costante e fattiva azione propizia ad una riduzione delle distanze tra i popoli, anche di tipo economico e sociale, in presenza di diseguaglianze generatrici di tensioni. All'affermazione di una diffusa solidarietà, da più parti auspicata durante il periodo Costituente, lo Stato italiano avrebbe dovuto, pertanto, contribuire, nelle parole di Luigi Einaudi<sup>32</sup>, non solo promuovendo lo sviluppo di idonee sedi internazionali, ma svolgendo anche una mirata azione di politica estera che favorisse il negoziato, gli scambi di informazione, la riduzione degli armamenti, il riconoscimento di reciproche sfere di interesse, in una parola che accentuasse le occasioni di confronto con altre nazioni al fine di pervenire a soluzioni giuste e imparziali.

L'intento perseguito dal Costituente era, pertanto, quello di incoraggiare una condizione dei rapporti interstatuali in cui i contrasti fossero risolti in modo democratico, facendo ricorso ad una regolamentazione giuridica (nella specie il diritto internazionale), mentre la guerra, configurando uno stato di eccezione, sarebbe stata considerata illegittima se impiegata al di fuori delle circostanze consentite dalla Costituzione.

E così, a fronte di una posizione favorevole alla dichiarazione di non allineamento dell'Italia, che guardava con sospetto l'adesione a qualunque blocco imperialistico<sup>33</sup>, ed in particolare ad un'alleanza con gli Stati Uniti, ebbe invece la meglio un indirizzo, sia pure diversamente orientato sotto il profilo ideologico, favorevole alla massima collaborazione con altre nazioni che avrebbe contribuito, per l'on. Togliatti<sup>34</sup>, alla creazione di una organizzazione internazionale in grado di condurre a «forme di sovranità differenti da quelle vigenti».

Nonostante le preoccupazioni avanzate da taluni per il pericolo di «manomissione della nostra sovranità e della nostra dipendenza effettiva»<sup>35</sup>, già messe in discussione a seguito della ratifica del Trattato di pace, era opinione diffusa che fosse indispensabile pervenire a rinunce della potestà d'imperio per agevolare, in condizione di parità con gli altri Stati<sup>36</sup>, l'adesione ad un ampio e credibile organismo internazionale che andasse oltre i «confini dell'Europa»<sup>37</sup>, quale erano

<sup>32</sup> Cfr. on. L. EINAUDI, in *Atti A.C.*, sed. del 29 luglio 1947.

<sup>33</sup> Si deve all'on. L. VALIANI, in *Atti A.C.*, sed. del 17 marzo 1947 e sed. del 24 marzo 1947, la presentazione di un emendamento, neppure messo ai voti, a seguito del suo abbandono da parte del proponente, a norma del quale «l'Italia rinuncia alla guerra come strumento di politica internazionale e respinge ogni imperialismo e ogni adesione a blocchi imperialistici».

<sup>34</sup> On. P. TOGLIATTI, in *Atti A.C.*, Prima Sott. della Comm. per la Costituzione, sed. del 3 dicembre 1946. Ad un maggiore interesse manifestato per l'adesione ad una alleanza atlantica che aveva assicurato per l'on. U. DAMIANI (in *Atti A.C.*, sed. dell'8 marzo 1947), attraverso la creazione di un sistema di sicurezza generale, la rinuncia all'uso della forza da parte degli Stati aderenti, faceva infatti da contrappunto lo scetticismo per tale soluzione da parte degli esponenti della sinistra, a cominciare dall'on. P. TOGLIATTI, in *Atti A.C.*, sed. del 24 luglio 1946, in IDEM, *Discorsi alla Costituente*, Roma, Editori Riuniti, 1974, 114. Nel rivolgere l'attenzione soprattutto all'Unione Sovietica, questo Costituente manifestava preoccupazione per tali intese da cui sarebbe derivata una riduzione della libertà e indipendenza dell'Italia con il rischio di farla divenire «deposito di bombe atomiche, qualunque sia l'efficacia maggiore o minore di questi ordigni di bellica criminalità».

<sup>35</sup> Per l'on. C. BASILANETTO, in *Atti A.C.*, sed. del 24 marzo 1947, la rinuncia della propria potestà d'imperio non avrebbe condotto alla perdita dell'indipendenza nazionale ma solo la riduzione della prima per la «parte ceduta ad una istituzione superiore».

<sup>36</sup> Tale pregiudiziale, cui miravano i Costituenti, ha in seguito subito, ad opera della giurisprudenza costituzionale, un progressivo adattamento alla mutevole contingenza internazionale. Per i giudici della Consulta (sent. 300/1984) dovrà, invero, «escludersi che il Costituente avesse inteso alludere ad una reciprocità tale da comportare da parte dei contraenti limitazioni assolutamente identiche a quelle consentite dal nostro ordinamento». Ne deriverà che «l'assoluta eguaglianza non potrebbe comunque essere ritenuta un requisito essenziale ed indispensabile della nozione di 'reciprocità' nell'ambito dell'art. 11 Cost.», a condizione, tuttavia, che la disparità di trattamento possa trovare «giustificazione nella necessità di promuovere ed attuare la pace e la giustizia» tra le nazioni.

<sup>37</sup> On. M. RUINI, in *Atti A.C.*, *Prima Sott. della Comm. per la Costituzione*, sed. del 3 dicembre 1946.

certamente le N.U., cui si guardava con attenzione. Questa partecipazione, oltre a migliorare i rapporti tra gli Stati aderenti, avrebbe consentito all'Italia di essere direttamente coinvolta nelle attività, anche di tipo militare, intraprese da questa importante Istituzione per ristabilire la pace, a condizione che le stesse fossero previamente autorizzate dalla nostre Assemblee elettive anche attraverso l'individuazione delle necessarie risorse economiche per dotare il nostro contingente militare della strumentazione utile allo svolgimento delle operazioni<sup>38</sup>.

Nel corso della discussione emersero, peraltro, alcune perplessità, che con il senno di poi si sono dimostrate purtroppo fondate, da parte di chi, memore del fallimento della Santa Alleanza, esprimeva dubbi sulla riserva, contenuta nello Statuto delle N.U. (art. 27, par. 3), di affidare, all'interno del Consiglio di sicurezza, la risoluzione delle controversie soltanto a «cinque popoli» che si erano «assunti la tutela di tutti gli altri popoli del mondo»<sup>39</sup>. Per l'on. Pieri<sup>40</sup> la prevalenza, nell'azione svolta dall'organismo con sede a New York, «della politica delle zone d'influenza, di equilibrio politico», di blocchi antagonisti, avrebbe accentuato la conflittualità tra gli Stati, anche a causa di una persistente «atmosfera di sospetto e di equivoco». Per questo Costituente, l'inadeguatezza del Consiglio di sicurezza era, infatti, comprovata dall'incapacità dimostrata in passato da questo collegio di risolvere la tensione tra Iran e Russia, la cui discussione era stata inspiegabilmente tolta dall'ordine del giorno, e lo stesso contrasto insorto a causa della «presenza delle truppe inglesi in Grecia», che analogamente era rimasto irrisolto per l'assenza di una qualsiasi decisione.

I dubbi sulla congruità di una organizzazione di dimensione mondiale conduceva il rappresentante del Partito Socialista italiano, che dimostrava di apprezzare il progetto elaborato nel 1944 a Ventotene da Altiero Spinelli e Ernesto Rossi<sup>41</sup>, ad avanzare preferibilmente la proposta di adesione ad un organismo sovranazionale in grado di dare origine ad un «blocco federalista centro-occidentale europeo, sicuramente democratico, pacifista, omogeneo politicamente e vitale economicamente» che avrebbe potuto «esercitare un'utile funzione di pacificazione e rappresentare come un cuneo interposto fra i due blocchi russo e angloamericano»<sup>42</sup>.

Tale obiettivo era pure ripreso dall'on. Emilio Lussu<sup>43</sup> che auspicava parimenti di introdurre in Costituzione l'opportunità per il nostro Paese di aderire ad una «organizzazione europea» che andasse oltre l'apertura ad una mera «organizzazione internazionale».

<sup>38</sup> On. U. TERRACINI, in *Atti A.C., Prima Sez. della seconda Sottoc. della Commissione per la Costituzione*, sed. del 20 dicembre 1946.

<sup>39</sup> On. G. PIERI, in *Atti A.C.*, sed. del 15 marzo 1947, per il quale, lungi dal riuscire ad evitare la guerra «fra nazioni maggiori», tale organismo avrebbe potuto al più «evitare le guerre fra le nazioni minori».

<sup>40</sup> On. G. PIERI, in *Atti A.C.*, sed. del 15 marzo 1947.

<sup>41</sup> All'interno del quale (*Per un'Europa libera e unita. Progetto per il manifesto*, 22 gennaio 1944, in A. SPINELLI - E. ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, Milano, Mondadori, 2006, p. 12) si condannava la pretesa degli Stati nazionali di conservare la sovranità assoluta per essere collegata alla nefasta «volontà di dominio di ciascuno di essi» e di ampliamento del loro «spazio vitale» su «territori sempre più vasti, che gli permettano di muoversi liberamente e di assicurarsi i mezzi di esistenza, senza dipendere da alcuno».

<sup>42</sup> On. G. PIERI, in *Atti A.C.*, sed. del 15 marzo 1947.

<sup>43</sup> On. E. LUSSU, in *Atti A.C.*, Commissione per la Cost., sed. del 24 gennaio 1947. In analogia direzione gli interventi dell'on. U. TERRACINI, in *Atti A.C.*, sed. del 3 dicembre 1946; on. C. BASTIANETTO, in *Atti A.C.*, sed. del 24 marzo 1947 e sed. del 2 ottobre 1947, per il quale, nonostante le difficoltà di poter pervenire in tempi stretti «agli Stati Uniti d'Europa o ad una Federazione di Repubbliche europee», la previsione in Costituzione di una «grande Patria» sarebbe stata certamente significativa. Una limitazione della sovranità statale, per rendere possibile la realizzazione dell'«unità dell'Europa», avrebbe rappresentato per questo Costituente «quanto di più bello per la civiltà e per la pace».

Purtuttavia, di contro a questo entusiastico fervore per la prospettiva europea, le perduranti remore per l'affermazione di un'idea giudicata ancora utopistica indussero la maggioranza dei Costituenti a optare per l'inserimento nell'art. 4 del progetto di una formula più ampia e onnicomprensiva, con riferimento ad *organizzazioni internazionali*<sup>44</sup>, che oltrepassasse i confini del *Vecchio continente*. Una siffatta previsione non avrebbe affatto precluso la futura partecipazione dello Stato ad organismi di dimensione regionale qualora fossero maturate le necessarie condizioni politiche per la «formazione di più stretti rapporti in ambito europeo»<sup>45</sup>.

Analoga considerazione era stata peraltro già espressa, negli sviluppi del dibattito politico che accompagnò i lavori alla Costituente, dallo stesso Calamandrei<sup>46</sup> che aveva richiamato, al riguardo, l'esempio delle cd. *ammorsature*, con cui venivano definite nel linguaggio tecnico le pietre sporgenti lasciate volutamente dagli architetti nelle pareti per servire in seguito *d'appoggio* per ulteriori integrazioni edili. Per l'autorevole esponente del Partito d'Azione, per consentire una possibile adesione ad una «federazione non nata», quale poteva essere quella europea, sarebbe stata infatti certamente utile l'inserimento nella Costituzione italiana di «siffatte ammorsature giuridiche», che avrebbero potuto, in seguito, «servire di raccordo e di collegamento con una più vasta costruzione internazionale».

L'apertura al diritto internazionale pattizio, per rendere possibile la partecipazione ai diversi organismi sovranazionali, veniva poi integrata dalla previsione dell'opportuna conformazione dell'ordinamento giuridico italiano alle «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute» a seguito dell'approvazione di un emendamento presentato da alcuni Costituenti (on.li T. Perassi, G. Ambrosini, M. Cevolotto, E. Tosato, C. Mortati, F. Targetti, U. Terracini, G. Grassi e A. Bozzi), poi confluito nell'art. 10 Cost., che, sull'esempio di quel «trasformatore permanente» previsto nell'art. 4 della Costituzione di Weimar<sup>47</sup>, avrebbe permesso, per l'on. Perassi<sup>48</sup>, di immettere, nel testo che si andava ad approvare, un «dispositivo di adattamento automatico del diritto interno al diritto internazionale generale».

### 3. Il ricorso alla guerra di difesa dello Stato

Il ripudio della guerra, come strumento di offesa alla libertà di altri popoli e per la risoluzione delle controversie internazionali, non avrebbe tuttavia impedito al nostro Paese di ricorrere all'impiego delle armi per salvaguardare la propria indipendenza e libertà in presenza di una ingiusta aggressione proveniente dall'esterno, alla luce di quanto venne poi disposto, al termine dei lavori della Costituente, negli artt. 52, 78 e 87, 9° co. del testo definitivamente licenziato.

<sup>44</sup> Non fu accolta invece la proposta avanzata dall'on. M. CEVOLOTTO, in *Atti A.C., Prima Sottoc.*, sed. del 3 dicembre 1946, che, pur convinto della necessaria promozione della cooperazione internazionale, considerava inopportuno «cristallizzare» in Costituzione una materia che avrebbe dovuto, proprio a causa della sua mutevolezza e variabilità, rappresentare «piuttosto» oggetto di «trattative e di rapporti internazionali».

<sup>45</sup> On. M. RUINI, in *Atti A.C.*, sed. del 24 marzo 1947.

<sup>46</sup> P. CALAMANDREI, *Costituente italiana e federalismo europeo*, in *Corriere d'informazione*, 11 settembre 1945, ora in *Scritti e discorsi politici*, Firenze, La Nuova Italia, 1966, vol. I, T. 2, 414-415.

<sup>47</sup> A norma del quale «I principi fondamentali riconosciuti dal diritto delle genti hanno valore di parti integranti del diritto tedesco».

<sup>48</sup> On. T. PERASSI, in *Atti A.C., Comm. per la Costituzione*, sed. plenaria del 24 gennaio 1947.

Lungi dal voler introdurre nella Carta fondamentale un irrealistico pacifismo assoluto, che avrebbe costretto alla «rinuncia al diritto ed al dovere di difesa del territorio, dell'indipendenza, della libertà», l'intento perseguito dal Costituente fu principalmente, come abbiamo già visto, di prendere le distanze dall'impiego conosciuto nel passato di una «guerra di aggressione, di predominio, di conquista della libertà altrui»<sup>49</sup>.

Nonostante la ricorrente preoccupazione manifestata in diversi interventi<sup>50</sup> sui pericoli di un possibile uso della bomba atomica, di cui già si conoscevano, a seguito delle devastazioni di *Hiroshima e Nagasaki*, le straordinarie capacità distruttive e di «sterminio dei popoli»<sup>51</sup>, cui veniva anche aggiunta la difficile distinzione tra «guerre difensive e guerre aggressive»<sup>52</sup>, la maggioranza dei Costituenti si dichiarò a favore dell'impiego della forza bellica qualora fosse stato necessario per difendere la Patria: «noi non aggrediremo mai nessuno, ma se lo saremo ci difenderemo», dichiarò con enfasi l'on. Damiani<sup>53</sup>.

La protezione del territorio nazionale avrebbe dovuto, per ciò stesso, essere garantita dalla presenza di un esercito capace di fronteggiare, attraverso una vigorosa resistenza «in ogni città, in ogni borgata, in ogni casolare»<sup>54</sup>, l'invasione realizzata dal nemico.

Coerentemente al principio di autodifesa individuale, contenuto nella Carta delle N.U. del 1945, elevato dalla stessa al rango di *diritto naturale*, cui i Costituenti fecero certamente riferimento, veniva considerato non rinunciabile il diritto di ogni Stato di assicurare la tutela della propria comunità da attacchi esterni *in atto* attraverso l'impiego controllato e misurato della forza.

Una reazione militare di questa portata sarebbe stata ovviamente possibile soltanto ove fossero stati esauriti tutti i possibili rimedi per consentire una risoluzione pacifica del contrasto, nella misura indispensabile per far cessare le ostilità e ripristinare (a seguito, ad esempio, dell'occupazione del territorio) lo *status quo ante*.

La delimitazione dell'impiego delle armi esclusivamente per consentire la difesa dell'integrità territoriale dello Stato avrebbe posto, allo stesso tempo, un limite invalicabile a qualunque azione militare di tipo preventivo, per porre fine ad una minaccia di aggressione non ancora realizzata, ovvero ad una ritorsione o rappresaglia militare, «implicante l'uso della forza o addirittura la minaccia dell'uso della forza»<sup>55</sup>, a seguito del respingimento di un ingiusto attacco proveniente dall'esterno.

Per scongiurare, per l'avvenire, il ripetersi del «grave crimine» perpetrato dal fascismo che aveva condotto il popolo italiano alla rovina, a seguito della decisione di un solo uomo, fu alla fine deliberato di affidare l'entrata in guerra ad una previa deliberazione delle Camere<sup>56</sup> le quali,

<sup>49</sup> On. M. F. ASSENNATO, in *Atti A.C.*, sed. del 17 marzo 1947.

<sup>50</sup> Cfr. On. E. DI GIOVANNI, in *Atti A.C.*, sed. del 20 maggio 1947; on. P. TOGLIATTI e on. R. BENCIVENGA, in *Atti A.C.*, sed. del 13 marzo 1947; on. U. NOBILE, in *Atti A.C.*, sed. del 21 maggio 1947.

<sup>51</sup> On. E. DI GIOVANNI, in *Atti A.C.*, sed. del 20 maggio 1947.

<sup>52</sup> On. U. NOBILE, in *Atti A.C.*, sed. del 21 maggio 1947.

<sup>53</sup> On. U. DAMIANI, in *Atti A.C.*, sed. dell'8 marzo 1947.

<sup>54</sup> On. A. COLOMBI, in *Atti A.C.*, sed. del 21 maggio 1947.

<sup>55</sup> A. CASSESE, *Commento art. 11 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-ed. del Foro it., 1975, 576.

<sup>56</sup> On. U. DAMIANI, in *Atti A.C.*, sed. del 5 marzo 1947, a giudizio del quale «decisioni così importanti devono essere prese dai rappresentanti del popolo e, se ci saranno due Camere, da tutte e due le Camere».

facendosi «interpreti della pubblica opinione»<sup>57</sup>, avrebbero dovuto assumersi la responsabilità di una scelta così significativa.

Analogamente a quanto già previsto in altre Costituzioni<sup>58</sup>, il riconoscimento all'organo in grado di esprimere «in maniera diretta la volontà popolare» avrebbe consentito di sottrarre all'esecutivo la competenza a decidere sulla guerra e sulla pace<sup>59</sup>. Al Presidente della Repubblica, come rappresentante dello Stato e «portavoce della volontà popolare già espressa attraverso il voto della Assemblea nazionale»<sup>60</sup>, sarebbe invece spettata la dichiarazione dell'avvio delle ostilità, così da «accordare al Governo i necessari poteri»<sup>61</sup>.

Il ricorso a questa procedura certamente garantista, per coinvolgere prioritariamente l'organo della rappresentanza politica, ritenuto più idoneo, «per la sua essenza», a soddisfare le «supreme esigenze di difesa interna e della sicurezza generale»<sup>62</sup>, suscitò tuttavia, da parte di numerosi Costituenti, diffuse perplessità per l'inesorabile lentezza cui avrebbe condotto una sua eccessiva articolazione. In questi frangenti sarebbe stata, invero, necessaria una rapida decisione per consentire una tempestiva reazione ad una aggressione proveniente dall'esterno. Il ricorso ad un organo pletorico, come sarebbe stato il Parlamento, avrebbe avuto l'effetto di pregiudicare la *sorpresa*, ritenuta «elemento pressoché decisivo del successo, sia nel campo tattico sia in quello strategico»<sup>63</sup>. Ne sarebbe stata ritardata «l'azione delle nostre forze armate» e avvantaggiata quella del nemico<sup>64</sup>.

In siffatta contingenza difficilmente si sarebbe trovato, per l'on. Bencivenga<sup>65</sup>, un «Capo di Stato Maggiore che potesse assumere la responsabilità di un'eventuale guerra», in considerazione del fatto «che, poche ore dopo la decisione di entrare in guerra presa dall'Assemblea», avrebbe avuto scarse possibilità di manovra a seguito della paralisi, provocata dagli attacchi aerei realizzati dal nemico, di «tutto il sistema dei trasporti ferroviari», del «traffico sulle rotabili con la distruzione dei ponti», «del disordine provocato all'interno delle grandi città».

Le caratteristiche della guerra moderna avrebbero pure richiesto, per questo Costituente<sup>66</sup>, il ricorso ad una «preventiva misura a scopo di difesa», pure definita dallo stesso come «mobilitazione occulta». In presenza di pericoli presentatisi all'improvviso che avrebbero

<sup>57</sup> On. R. BENCIVENGA, in *Atti A.C.*, sed. del 5 marzo 1947.

<sup>58</sup> Nell'intervento effettuato dall'on. V. LA ROCCA, in *Atti A.C., Seconda Sottoc.*, relazione su *Il Potere esecutivo*, in *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente*, vol. 2 (*Principi fondamentali*), Reggio Emilia, Notor, 1992, 155, venivano richiamate le Costituzioni, come quella Sovietica del 1936, Jugoslava, Francese, Nord americana e Turca del 1924, che attribuivano al Parlamento la dichiarazione di guerra, accanto ad altre (Austriaca, Cecoslovacca, Finlandese e Polacca) che, invece, riconoscevano questo compito al Capo dello Stato «dopo l'approvazione esplicita e preventiva degli organi parlamentari».

<sup>59</sup> On. V. LA ROCCA, in *Atti A.C., Seconda Sottoc.*, relazione su *Il potere esecutivo, ult. cit.*, 155.

<sup>60</sup> On. V. LA ROCCA, in *Atti A.C., Prima Sez. della Seconda Sottoc.*, sed. del 20 dicembre 1946. Come ricorda A. CASSESE, *Commento artt. 10 e 11 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione* cit., 483, alla Costituente non fu accolta la proposta di Ago e Morelli, di affidare solo al Parlamento, a maggioranza qualificata dei suoi componenti, la deliberazione e dichiarazione della guerra, sottraendo quest'ultimo potere al Presidente della Repubblica.

<sup>61</sup> On. M. RUINI, in *Atti A.C.*, sed. del 21 ottobre 1947.

<sup>62</sup> On. V. LA ROCCA, in *Atti A.C., Seconda Sottoc.*, relazione su *Il potere esecutivo, ult. cit.*, 155.

<sup>63</sup> On. R. BENCIVENGA, in *Atti A.C.*, sed. del 10 settembre 1947. Per questo Costituente, in *Atti A.C.*, sed. del 13 marzo 1947, la scelta di attribuire all'Assemblea Nazionale, composta «di circa un migliaio di persone», la deliberazione dello stato di guerra faceva venire in mente ciò che «avvenne ai coalizzati contro il grande Napoleone, il quale, di fronte alle discussioni sul da fare tra i coalizzati, disse la celebre frase: *Tandis qu'ils délibèrent, la grande armée marche*».

<sup>64</sup> On. G. CODACCI PISANELLI, in *Atti A.C.*, sed. del 10 settembre 1947.

<sup>65</sup> On. R. BENCIVENGA, in *Atti A.C.*, sed. del 13 marzo 1947.

<sup>66</sup> On. R. BENCIVENGA, in *Atti A.C.*, sed. del 13 marzo 1947.

imposto, a tutela della «salute pubblica», interventi rapidi e energici, poteva non esserci né «modo, né tempo di convocare le Camere, se non sono riunite»<sup>67</sup>.

Da qui la sollecitazione emersa nel corso del dibattito a valorizzare il ruolo del Governo, giudicato più adatto a intervenire in situazioni di urgenza, in modo da assicurare una reazione *immediata*<sup>68</sup> in presenza di un attacco sferrato da un esercito straniero. Soltanto a seguito dell'adozione, sotto la responsabilità dell'esecutivo, delle necessarie misure di difesa del territorio nazionale, sarebbe poi intervenuta la deliberazione parlamentare.

Purtuttavia, nonostante le suddette incertezze sulla procedura proposta, soprattutto nel caso fosse stato necessario rispondere all'impiego da parte dello Stato aggressore di bombe atomiche<sup>69</sup>, ebbe alla fine la meglio una formulazione dell'art. 78 Cost. che prevedeva la previa deliberazione delle Assemblee elettive, attraverso il ricorso ad un *atto bicamerale non legislativo*<sup>70</sup>, in considerazione delle «conseguenze giuridiche di grandissimo rilievo» che sarebbero derivate, in una condizione di particolare emergenza, «sia nei rapporti dei cittadini all'interno, sia nei rapporti esteri con Stati e cittadini esteri»<sup>71</sup>.

La possibilità, in altra direzione, di estendere questo intento difensivo oltre i confini dello Stato per consentire un'attiva partecipazione delle forze armate italiane ad azioni di difesa collettiva, come pure era già consentito dall'art. 51 dello Statuto delle N.U., appariva plausibile a seguito della bocciatura di un emendamento presentato dall'on. Arrigo Coiro<sup>72</sup> sulla scia di quanto era stato disposto dall'art. 9 della Costituzione giapponese del 1946<sup>73</sup>. Nel dichiararsi a favore di una posizione di equidistanza dell'Italia, questo rappresentante del Partito Socialista dei Lavoratori Italiani intendeva introdurre una disposizione che avrebbe previsto la rinuncia definitiva dell'impiego delle armi in modo da assicurare al nostro Paese, nello scenario internazionale, una posizione di intransigente neutralismo, cui veniva pure aggiunto, per iniziativa dell'on. Valiani<sup>74</sup>, il rifiuto di aderire a «blocchi imperialistici».

Per la maggioranza dei Costituenti la previsione di una neutralità perpetua appariva, nonostante la «nobiltà del fine» perseguito, una insostenibile utopia, come aveva dimostrato il recente conflitto mondiale<sup>75</sup>. Un «imperativo categorico» di questa natura, idoneo ad esprimere

<sup>67</sup> On. V. LA ROCCA, in *Atti A.C.*, Seconda Sottoc., relazione su *Il potere esecutivo*, ult. cit., 155 e 160. Analogamente per l'on. E. CORBINO, in *Atti A.C.*, sed. del 21 ottobre 1947, «oggi la guerra, quando scoppia per la volontà deliberata di uno Stato aggressore, che predispone mezzi aerei, bombe atomiche, razzi volanti, apparecchi radio comandati, più adatti per raggiungere, nel tempo più rapido possibile risultati decisivi», avrebbe richiesto decisioni immediate che difficilmente sarebbero state soddisfatte dall'Assemblea nazionale non sempre nelle condizioni di essere convocata tempestivamente.

<sup>68</sup> On. M. RUINI, in *Atti A.C.*, sed. del 21 ottobre 1947. A favore della valorizzazione del ruolo del Governo cfr. anche on.li G. FUSCHINI - A. BOZZI, in *Atti A.C.*, sed. del 21 ottobre 1947.

<sup>69</sup> Siffatto scenario bellico appariva all'on. M. RUINI, in *Atti A.C.*, sed. del 21 ottobre 1947, assai distante dagli antichi ingaggi bellici che prevedevano «cavalleresche dichiarazioni di araldi».

<sup>70</sup> Cfr. L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, Milano, Giuffrè, 1958.

<sup>71</sup> On. M. RUINI, in *Atti A.C.*, sed. del 21 ottobre 1947.

<sup>72</sup> L'emendamento, respinto dalla maggioranza dei Costituenti, prevedeva che «la Repubblica, nell'ambito delle convenzioni internazionali, attuerà la neutralità perpetua».

<sup>73</sup> A norma del quale il popolo giapponese avrebbe rinunciato «per sempre alla guerra, quale diritto sovrano della Nazione, ed alla minaccia o all'uso della forza, come mezzo per la risoluzione delle dispute internazionali».

<sup>74</sup> On. L. VALIANI, in *Atti A.C.*, sed. del 17 marzo 1947.

<sup>75</sup> On. R. BENCIVENGA, in *Atti A.C.*, sed. del 19 maggio 1947. Per l'on. A. COLOMBI, in *Atti A.C.*, sed. del 21 maggio 1947, parlare di neutralità assoluta o di pace perpetua era «fare della cattiva poesia (...)». La terribile esperienza dell'ultima guerra, dove i diritti delle genti sono stati calpestati con una assenza completa di scrupoli, ci insegna che non vi può essere una neutralità

una «generosa aspirazione ideale» dell'animo umano, che avrebbe richiamato «il disegno della pace perpetua dell'Abate di Saint Pierre o i postulati della 'Repubblica' di Platone o della 'Città di Dio' di Sant'Agostino», avrebbe inoltre inopportuno vincolato le stesse generazioni future<sup>76</sup>. Ne discendeva, pertanto, per l'on. Di Giovanni<sup>77</sup>, che una rinuncia definitiva al ricorso alla forza delle armi non avrebbe potuto, per ciò stesso, «essere consacrata come un precetto concreto e reale in Costituzione».

#### 4. *Sviluppi interpretativi dell'art. 11 Cost. e considerazioni conclusive*

L'analisi del dibattito intervenuto in seno alla Costituente rappresenta, per quanto sia risalente nel tempo, un indispensabile materiale di studio che può fornire utili spunti di riflessione.

Il ricorso ad una interpretazione *originalista* del disposto costituzionale, pur non impedendo successivi adattamenti della norma considerata, potrà certamente indicare i necessari argini assiologici che ne impediscano una inaccettabile trasfigurazione da parte di qualsivoglia maggioranza politica.

Ed invero, lungi in questa sede dal pervenire ad una inadeguata *pietrificazione*<sup>78</sup> o *musealizzazione* del testo costituzionale, l'approfondimento dei lavori preparatori ha inteso portare alla luce le motivazioni culturali e politiche che indussero i Padri della Repubblica a fare una sintesi delle conquiste valoriali realizzate ai tempi della sua elaborazione guardando, nel contempo, ad un avvenire entro cui le stesse avrebbero dovuto poi operare, a seguito del mutamento della situazione fattuale.

Volendo in questa sede riprendere una suggestiva descrizione delle norme costituzionali, avanzata da un'autorevole dottrina, si potrebbe affermare che esse contengono, per loro natura, principi definibili «al tempo stesso fattori di conservazione e di innovazione»<sup>79</sup>. Nel «rappresentare un punto di riferimento nel passato» queste norme, per il Presidente emerito della Consulta, «nel medesimo tempo orientano il futuro».

E così, soprattutto con riguardo alle disposizioni costituzionali di principio di natura programmatica, quali sono quelle che promuovono lo sviluppo delle relazioni internazionali, anche attraverso la partecipazione del nostro Paese ad organismi di dimensione sovranazionale, nessuna indagine che si proponga di approfondirne la portata potrebbe sottrarsi ad un coerente percorso ermeneutico.

Nel prendere avvio da una loro *storizzazione*, con riguardo alle motivazioni che ne avevano giustificato in origine l'elaborazione, tale lettura dovrà infatti giungere, attraverso un processo di adattamento delle stesse alle mutate circostanze di fatto, ad enuclearne l'effettiva portata in linea

---

disarmata e ci insegna soprattutto quanto sia pericoloso creare o fomentare illusioni pacifiste. (...) Un atteggiamento pacifista ci abbandonerebbe alla mercè del primo Paese straniero che volesse fare dell'Italia una terra di conquista o un campo di battaglia».

<sup>76</sup> On. E. DI GIOVANNI, in *Atti A.C.*, sed. del 19 maggio 1947.

<sup>77</sup> On. E. DI GIOVANNI, *ibidem*.

<sup>78</sup> Ricorrono a questa espressione M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, 26 luglio 2003, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2003; A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, 16 maggio 2014, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; M. CARDUCCI, *Una Corte internazionale per l'epoca dei mutamenti costituzionali incostituzionali?*, 5 giugno 2014.

<sup>79</sup> G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, Einaudi, 2009, 237.

con la loro evoluzione esegetica indotta dalla progressiva evoluzione delle relazioni internazionali dal '48 ai nostri giorni.

A conclusione del secondo conflitto mondiale, che aveva condotto ad una ripartizione delle zone di influenza tra gli Stati vincitori, sulla scia di quanto stabilito nel corso della Conferenza di Jalta del febbraio 1945, fece seguito la creazione delle Nazioni Unite (San Francisco, 26 giugno 1945) che avrebbe dovuto, secondo quanto auspicato in premessa del suo Atto costitutivo, «creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale» potessero essere mantenuti per assicurare «la pace e la sicurezza internazionale».

La permanenza di una distanza politica e ideologica tra le grandi potenze, in grado di paralizzare il funzionamento del Consiglio di sicurezza attraverso l'esercizio del diritto di veto, è stata, negli anni successivi, la principale causa dell'inadeguato funzionamento del *Palazzo di vetro*. Una insanabile contrapposizione intervenuta tra blocchi di nazioni, afferenti alla Alleanza Atlantica e al Patto di Varsavia, pur non avendo condotto ad uno scontro diretto per gli effetti prodotti dalla *deterrenza atomica*<sup>80</sup>, non aveva certamente ridotto nelle loro periferie la conflittualità bellica realizzata sovente per procura o per delega.

L'abbattimento del muro di Berlino (1989), che dette origine alla disgregazione dell'ex URSS, fece poi emergere la presenza di un grave vuoto politico, oltre che ideologico, da cui è conseguita, in assenza di una credibile autorità mondiale, una pericolosa deriva centrifuga, disgregatrice dei precedenti assetti territoriali. Dopo una brevissima «illusione di armonia creatasi alla fine della guerra fredda» ha fatto seguito, nella realistica ricostruzione elaborata da Samuel P. Huntington<sup>81</sup>, la nascita di nuove e irreversibili tensioni tra gli Stati, provocate da motivazioni di tipo etnico e razziale quando non effetto di un vero e proprio *scontro delle civiltà* tra mondi, quella asiatico/musulmano, da una parte, e quello occidentale, d'altra, disposti ad affermare contemporaneamente la «superiorità della propria cultura», con conseguenze -per questo Autore- «fortemente destabilizzanti sul quadro politico mondiale»<sup>82</sup>.

Al fenomeno delle guerre *post-moderne*, da taluno anche definite di tipo asimmetrico<sup>83</sup>, sono derivati, proprio a causa di questa crisi delle relazioni internazionali, rigurgiti egemonici da parte di Stati imperiali, generalmente motivati dalla pretesa di voler difendere i diritti umani dovunque gli stessi fossero stati pregiudicati<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> In grado di assicurare un transitorio e delicato equilibrio. Per sottolineare la precarietà delle relazioni internazionali, fondate su questa contrapposizione degli arsenali atomici, sono state utilizzate espressioni quali *guerra fredda*, *equilibrio del terrore*, *cortina di ferro*, *strategia della dissuasione*.

<sup>81</sup> S. P. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, tr. it., Milano, Garzanti, 2000, 30, che mette in discussione la tesi sostenuta da altri (F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, tr. it., Milano, Rizzoli, 1992), secondo cui «il crollo del comunismo sovietico abbia significato la fine della storia e la vittoria universale della democrazia liberale in tutto il mondo» (p. 85). Per questo Autore «pensare che poiché il comunismo sovietico è crollato l'Occidente abbia conquistato il mondo una volta e per sempre e che musulmani, cinesi, indiani e altri popoli si stiano precipitando ad abbracciare il liberalismo occidentale quale unica alternativa, è pura arroganza».

<sup>82</sup> S. P. HUNTINGTON, *cit.*, 143.

<sup>83</sup> Cfr. M. KALDOR, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, tr. it., Roma, Carocci, 2001, che dedica soprattutto attenzione agli stati di emergenza determinati da attacchi terroristici condotti da gruppi (come l'ISIS) che hanno le loro basi militari in territori di Stati compiacenti o complici (cd. Stati *canaglia*, secondo la terminologia utilizzata da J. DERIDDA, *Stati canaglia. Due saggi sulla ragione*, tr. it., Milano, Raffaello Cortina editore, 2003).

<sup>84</sup> Cfr. F. LAMBERTI, *Conclusioni. L'eterna immortale ed il falso mito*, in M. DELL'AGLI-F. LAMBERTI (a cura di), *Il Peacekeeping: fine di un (falso mito)*, Milano, Giuffrè, 2021, 238 ss.

Alla luce di quanto precede, pur convenendo con l'indirizzo favorevole all'adattamento del nostro disposto costituzionale di natura programmatica alla dinamicità delle relazioni internazionali, non potrebbe, per converso, ammettersi che tale mutamento possa coinvolgere la sua dimensione vincolante e finalistica, contenuta principalmente nella prima parte dell'art. 11 Cost., al punto da giustificare una deriva interpretativa che pretendesse di estendere l'impiego della violenza bellica per finalità *contra constitutionem*<sup>85</sup>.

La stessa immodificabilità dell'art. 11 Cost., contenente principi supremi insuscettibili di revisione costituzionale, sarebbe di ostacolo a qualunque interpretazione evolutiva che intendesse svuotarne il nucleo essenziale, considerandolo non più aderente all'attuale assetto delle relazioni internazionali<sup>86</sup>.

Da qui la difficoltà ad accedere ad un orientamento secondo cui, nel nostro ordinamento giuridico, si sarebbe formata una *prassi* che avrebbe assunto, in virtù dello scivolo offerto dal 1° comma dell'art. 10 Cost., «rango costituzionale»<sup>87</sup>, in grado di legittimare interventi armati di difesa collettiva, con la partecipazione del nostro Paese, pure in assenza della previa delibera del Consiglio di sicurezza, in deroga degli artt. 42 e 51 dello Statuto delle N.U. e, conseguentemente, degli stessi limiti contenuti nell'art. 11 Cost.

Secondo questa dottrina, la paralisi di quest'organo, bloccato dall'esercizio del diritto di veto da parte degli Stati con seggio permanente, avrebbe condotto alla formazione di una *consuetudine internazionale* che rimette ad un'autonoma decisione degli Stati, singoli o associati (ad esempio, all'interno della NATO), di intervenire a fini umanitari dovunque si fosse, a loro giudizio, determinata una grave violazione dei diritti fondamentali o della stessa sovranità di una nazione<sup>88</sup>. In tale contingenza una «lettura estensiva del concetto di difesa»<sup>89</sup> contenuta nell'art. 11 Cost., coerente «all'evolversi del regime giuridico dei conflitti e, in particolare, della guerra»<sup>90</sup>, avrebbe

<sup>85</sup> Cfr. in questa direzione C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, cit., 31; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 81. Sulla inderogabilità dei principi fondamentali contenuti nella Costituzione, che ha condotto la Corte Costituzionale a elaborare la teoria dei *controlimiti*, cfr. le seguenti sentenze: 183/1973; 1146/1988; 203 e 232/1989; 168/1991; 117/1994; 15/1996; 284/2007 e 238/2014.

<sup>86</sup> Sulla inderogabilità dei principi costituzionali contenuti nell'art. 11 Cost. cfr. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, cit., 32; L. BONANATE, *Art. 11 della Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 2018, 77 e L. CARLASSARE, *L'art. 11 della Costituzione nella visione dei Costituenti*, cit., 4, che richiama, a sostegno della sua tesi, la sentenza della Corte Cost. 48/1979, con la quale veniva escluso che l'adeguamento automatico potesse «in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale» che rappresentano, per l'Autrice, uno *sbarramento insormontabile*. Questa lettura del disposto costituzionale induceva l'Autorevole costituzionalista, recentemente scomparsa, «a respingere l'idea che le consuetudini internazionali generali non incontrino limiti nell'ordinamento italiano».

<sup>87</sup> G. DE VERGOTTINI, *Il 'ripudio della guerra', il divieto dell'uso della forza e l'invio delle missioni militari all'estero*, in N. RONZITTI (a cura di), *L'art. 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, cit., 67, che ritiene si sia formata «una tacita modifica derogatoria pro parte del disposto costituzionale». Dello stesso Autore cfr. anche, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, il Mulino, 2004, 65.

<sup>88</sup> G. DE VERGOTTINI, *Il 'ripudio della guerra', il divieto dell'uso della forza e l'invio delle missioni militari all'estero*, cit., 67.

<sup>89</sup> G. DE VERGOTTINI, *ibidem*.

<sup>90</sup> G. DE VERGOTTINI, *Difesa nazionale e guerre ripudiate*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, 1. *Sovranità e democrazia*, Tomo primo, Roma-Bari, Laterza, 2006, 419 ss., a giudizio del quale la Costituzione «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 orientale. Essa ha preso atto del mutamento della situazione politica internazionale caratterizzata dalla *leadership* degli Stati Uniti e dal dinamismo delle scelte di indirizzo di tale potenza. Scelte che si caratterizzano nella promozione dei principi democratico/liberali e nella difesa dei diritti umani, ma anche nella promozione di precisi interessi nazionali e che vengono realizzate con o senza raccordi con il sistema di sicurezza delle Nazioni Unite».

reso possibile la protezione di «comunità umane stanziate sul territorio di altri Stati e minacciate di sterminio da parte del locale potere territoriale»<sup>91</sup>.

Purtuttavia, pur convenendo con questa dottrina sull'esigenza di assicurare, soprattutto in via negoziale e attraverso il sostegno umanitario, tutela alle popolazioni ingiustamente aggredite, non v'è chi non veda come il distanziamento dagli intenti perseguiti dal nostro Costituente, con riguardo alla partecipazioni ad operazioni di difesa collettiva rispettose di quanto prescritto dallo Statuto delle N.U., finirebbe inesorabilmente per attribuire a pochi Stati, dotati di ingenti arsenali, la decisione finale sull'opportunità o meno di intervenire militarmente. Nel trascinare dai confini delineati da questo importante documento del diritto internazionale, la pretesa di ricorrere ad un impiego delle armi per finalità ad esso antinomiche verrebbe certamente a tradire uno dei più significativi obiettivi perseguiti dai Padri della Repubblica, non a caso inserito tra i Principi fondamentali del nostro Testo costituzionale.

Il rischio più probabile sarebbe quello di pervenire ad una inaccettabile *doppia morale* nelle scelte adottate in modo unilaterale, proprio a causa dei diversi interessi strategici e geopolitici perseguiti dai protagonisti, singoli o associati, dello scenario internazionale.

A ben diversa conclusione si dovrà invece pervenire per le numerose azioni di tipo umanitario, anche definite di *Peace keeping*, che fossero state avviate correttamente sotto l'egida delle N.U., che ricadrebbero negli spazi offerti dal nostro Testo fondamentale alla partecipazione dell'Italia ad organizzazioni internazionali che promuovano la pace e la giustizia tra le nazioni, cui è stata data pure attuazione con legge n. 331 del 2000<sup>92</sup> e, soprattutto, con legge n. 145 del 2016, recante «Legge quadro sulle missioni internazionali»<sup>93</sup>. L'assenza di una aggressione armata in atto, subita dal nostro Paese, non determinerebbe, infatti, l'attivazione della normativa bellica contenuta negli art. 52, 78 e 87 9°co. Cost.

Tra gli interventi di tipo militare che non richiedono alcuna deliberazione dello stato di guerra, con conseguente conferimento al Governo dei poteri necessari, rientrano le azioni di polizia internazionale, di interposizione negoziale tra le parti in conflitto e, più in generale, di tipo umanitario che vengono, nelle concrete prassi, in vario modo definiti: *Peace building*, *Peace making*, *Peace enforcement*<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> G. DE VERGOTTINI, *Il ripudio della guerra, il divieto dell'uso della forza e l'invio delle missioni militari all'estero*, cit., 67.

<sup>92</sup> Che all'art. 1, n. 4 attribuisce alle forze armate «il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte».

<sup>93</sup> A norma dell'art. 1 («Ambito di applicazione e principi generali») questa legge dispone che «1. Al di fuori dei casi di cui agli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione, la partecipazione delle Forze armate, delle Forze di polizia ad ordinamento militare o civile e dei corpi civili di pace a missioni internazionali istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo Stato di diritto dell'Unione europea, nonché a missioni finalizzate ad eccezionali interventi umanitari, è consentita, in conformità a quanto disposto dalla presente legge, a condizione che avvenga nel rispetto dei principi di cui all'articolo 11 della Costituzione, del diritto internazionale generale, del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto penale internazionale».

<sup>94</sup> Tra i molteplici interventi autorizzati dalle N.U. si ricordano quelli intrapresi dalla Coalizione internazionale a guida statunitense per la liberazione del Kuwait (1991) invaso dalle truppe irachene di Saddam Hussain, la missione *Alba* consentita dalla Ris. 1114 (1997), quelle realizzate nelle acque territoriali somale per combattere la pirateria [Ris. 1816 (2008) e 1851 (2008)]. Altri interventi sono stati avviati per assicurare la sicurezza in una fase post bellica e per consentire la ricostruzione dello Stato, come le missioni militari e civili in Kosovo [KFOR e UNMIK, Ris. 1244 (1999)], in Afghanistan [ISAF, Ris. 1386 (2001)]. Di tipo umanitario sono state, invece, quelle intraprese in Somalia [Ris. 794 (1992)] ovvero in Libia [Ris. 1973 (2011)]. Tra le azioni di polizia internazionale, anche definite di *peacekeeping* robusto», si ricordano le missioni UNPROFOR nella ex-Jugoslavia,

La necessità di dare risposta, in tempi ravvicinati, ad una richiesta rivolta al nostro Paese di partecipare ad una di queste azioni *offshore* ha indotto quindi a privilegiare l'intervento del Governo, attraverso il ricorso ai decreti legge, nel rispetto degli indirizzi di politica internazionale previamente definiti dal Parlamento. La successiva conversione di questi ultimi consentirà alle stesse Assemblee legislative di assicurare l'indispensabile copertura finanziaria<sup>95</sup>.

Non rientreranno, invece, tra quelle che potranno essere considerate conformi al nostro disposto costituzionale, le azioni militari intraprese, con la partecipazione diretta o anche indiretta del nostro Paese, in assenza di una previa deliberazione del Consiglio di sicurezza. Tra queste potrebbero essere, ad esempio, annoverate: il bombardamento aereo contro Belgrado, su iniziativa della NATO<sup>96</sup>, per interrompere i genocidi perpetrati dalle truppe serbe ai danni della popolazione del Kosovo (1995); l'operazione *Iraqi Freedom* avviata (nel 2003)<sup>97</sup> da una coalizione guidata dagli Stati Uniti in Iraq.

A quelle che precedono potrà certamente essere associata, sia pure con le dovute differenze<sup>98</sup>, anche la più recente aggressione realizzata dalla Federazione Russa ai danni dell'Ucraina, impropriamente definita *operazione militare speciale*.

---

UNOSOM II in Somalia [Ris. 836 (1993) e 837 (1993)] e MONUSCO nella Repubblica democratica del Congo [Ris. 2098 (2013)].

<sup>95</sup> L'esigenza di assicurare l'immediatezza dell'intervento, per consentire la risoluzione della crisi internazionale, aveva indotto il Governo Gorla ad incaricare, con Decreto del 1° dicembre 1987, una Commissione di esperti, presieduta da Livio Paladin, con l'obiettivo di esaminare i problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze armate, in *Quad. Cost.*, 1988, 318 ss. Il compito assegnato fu principalmente quello di porre rimedio ad una normativa «quanto mai lacunosa e insoddisfacente» (331). Con la relazione finale questa Commissione di studio intese, in primo luogo, disciplinare più compiutamente la procedura necessaria per consentire l'impiego delle Forze armate fuori del territorio dello Stato in presenza di un'emergenza bellica internazionale. Venne poi ipotizzata la possibilità per il Governo di approntare preventivamente schemi di «provvedimenti legislativi d'urgenza (impropriamente chiamati 'decreti cassetto') da emanare non appena si presentassero esigenze operative richiedenti articolate modifiche di leggi in vigore od altre misure straordinarie di livello legislativo» (335) che sarebbero stati portati preliminarmente alla conoscenza delle Camere. L'anticipata elaborazione di questi schemi avrebbe avuto l'effetto di evitare la consumazione del «pochissimo tempo disponibile» in presenza di queste emergenze internazionali che sarebbero state, in questo modo, affrontate «con estrema sollecitudine» (344).

<sup>96</sup> Nell'ambito della operazione *Deliberate Force*, che si proponeva di interrompere l'aggressione perpetrata dalle forze militari di Slobodan Milošević, resesi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani. In questa occasione il coinvolgimento del nostro Paese si sviluppò non solo attraverso la concessione dell'uso dei suoi aeroporti ma anche con l'attiva partecipazione di velivoli militari italiani alla stessa missione.

<sup>97</sup> Che pur non prevedendo da parte dell'Italia, considerato Paese non belligerante, la partecipazione di suoi militari alle azioni di guerra e neppure consentendo l'impiego di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi, consentiva tuttavia il mantenimento dell'uso, da parte della coalizione guidata dagli Stati Uniti, delle basi situate nel nostro Paese per le esigenze di transito, di rifornimento e di manutenzione dei mezzi, nonché il sorvolo dello spazio aereo nazionale. Per la dottrina cfr. RONZITTI, *Conclusioni: la permanente validità dell'articolo 11 della Costituzione*, cit., 181.

<sup>98</sup> Nei casi del Kosovo e dell'Iraq l'obiettivo delle coalizioni era stato principalmente quello di respingere lo Stato aggressore, giudicato colpevole di aver provocato gravi violazioni dei diritti fondamentali ai danni di una popolazione inerme, laddove invece nel caso Ucraino, all'intento dichiarato di difendere le minoranze russofone stanziato nel Donbass, si è aggiunta una chiara volontà della Federazione Russa di ridurre la sovranità dello Stato aggredito su parte dei suoi territori, anche al fine di sostituire il suo Presidente con uno più addomesticabile (cd. *fantoccio*), alla pari di quanto già avvenuto in altri luoghi sottoposti all'influenza di questo Paese, a cominciare dalla Bielorussia e dall'Uzbekistan. E' indiscutibile, infatti, come alla base di questo intervento *umanitario* realizzato da Putin, per la liberazione di un popolo fratello e la *denazificazione* dei suoi organi di governo, vi fossero soprattutto motivazioni strategiche, pure richiamate in passato da S. P. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, cit., 38, nella parte in cui, nel fare propria l'analisi condotta da J. J. Mearsheimer, sottolineava l'inevitabile rivalità in materia di sicurezza tra i due Paesi divisi «da una linea di confine molto estesa e non protetta» che avrebbe potuto accentuare, come poi accaduto, i loro contrasti per una crescente «paura per la propria sicurezza». L'avvicinamento dell'Ucraina alla Alleanza Atlantica e all'UE, attraverso la paventata realizzazione di partenariati, ha certamente aggravato il senso di insicurezza percepito dalla Federazione russa, tale però da non giustificare l'aggressione in atto. Una lucida analisi di questa tensione è elaborata da G. SAPELLI, *Ucraina anno zero. Una guerra tra mondi*, Milano, Guerini e Associati, 2022, 27 e *passim* e da E. MORIN, *Di guerra in guerra. Dal 1940 all'Ucraina invasa*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2023, 82 ss.

Si tratta, in tutti questi casi elencati di un chiaro esempio di azioni illegittimamente avviate in dispregio alle regole del diritto internazionale e, per quanto interessa l'Italia, a quelle prescritte, per le ragioni che precedono, dall'ordinamento costituzionale interno.

Gli impedimenti imposti dal diritto internazionale pattizio per azioni di sostegno militare di questo tipo, intraprese per iniziativa degli Stati *soccorritori*, non potrebbero, d'altra parte, pregiudicare, ai sensi dell'art. 51 dello Statuto delle N.U., il diritto naturale di autotutela individuale, in presenza di un attacco armato, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

Con attenzione al caso ucraino, l'esercizio all'interno del Consiglio di sicurezza del diritto di veto da parte della Federazione Russa, che ha di fatto neutralizzato l'avvio di un intervento militare di interposizione tra le parti in conflitto sotto la bandiera o per delega delle N.U.<sup>99</sup>, comprensivo dell'imposizione della cd. *No Fly Zone*, non avrebbe potuto certamente impedire la reazione militare di autodifesa da parte del Paese illegittimamente invaso, il quale ha potuto contare sulla fornitura di armi da parte di Stati occidentali<sup>100</sup>, pur non rientrando tra i Paesi membri della Alleanza Atlantica e tanto meno della UE.

Nonostante le perplessità, mai risolte dalla Costituente<sup>101</sup>, e la contrarietà di una parte della dottrina che considera questo supporto materiale equivalente ad un coinvolgimento attivo nella

<sup>99</sup> Che avrebbe consentito, sulla base dell'art. 51, a tutti gli altri componenti di soccorrere un alleato il cui territorio fosse stato ingiustamente invaso. Sulla debolezza di questo organismo, che è nato «come associazione di Stati e non come Superstato (in un ordinamento statale il diritto di veto sarebbe inconcepibile)» in grado di svolgere il ruolo di *Tertium super partes*, cfr. N. BOBBIO, *Pace, cit.*, 85, che ne sottolinea l'incapacità di «imporsi agli Stati più forti che di fatto [lo] disprezzano e se ne servono, quando se ne servono, unicamente per far valere i propri interessi e per cercare di intralciare la soddisfazione degli interessi altrui».

<sup>100</sup> Per E. CANNIZZARO, *La guerra ingiusta. Il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit., 25, è proprio nel diritto internazionale che è possibile rinvenire la legittimazione di misure «atte a far cessare l'aggressione russa e a ristabilire condizioni di pace e sicurezza» da parte di «Stati della comunità internazionale agenti come una entità collettiva ai sensi dell'art. 41 degli articoli sulla responsabilità degli Stati». Sulla legittimità del sostegno a favore dello Stato aggredito sono certamente significative le parole recentemente espresse dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione del Messaggio di fine anno (31 dicembre 2022) nel corso del quale, nell'esprimere la «profonda tristezza per le tante vite umane perdute e perché, ogni giorno, vengono distrutte case, ospedali, scuole, teatri, trasformando città e paesi in un cumulo di rovine», è stata ribadita la grave responsabilità ricadente «interamente su chi ha aggredito e non su chi si difende o su chi lo aiuta a difendersi». Nel richiamare la forte condanna del Santo Padre Francesco, per le atrocità commesse ai danni della popolazione civile dalle truppe militari che hanno illegittimamente invaso l'Ucraina e per i pericoli di una *escalation* del conflitto (Papa Francesco, *Contro la guerra. Il coraggio di costruire la pace*, Città del Vaticano - Milano, Libreria Editrice Vaticana-Solferino, 2022, 21 e 169 ss.), anche l'attuale Arcivescovo metropolita di Chieti-Vasto, Mons. Bruno Forte, in quotidiano *il Mattino* di Napoli del 24 dicembre 2022 (*Noi, l'Ucraina e un Natale invocando pace e giustizia*), nel rigettare ogni «bellicismo sconsiderato», ha ribadito, coerentemente a quanto previsto dai nn. 2308, 2309, 2310 del *Catechismo della Chiesa Cattolica*, il rifiuto di «ogni pacifismo ipocrita». Per questo autorevole teologo esiste «un principio di carattere morale, anche cristiano, per cui è innegabile il diritto alla legittima difesa. Chi sostiene che Putin non sarebbe così violento se gli ucraini si fossero arresi, nega l'evidenza: ad un attacco che ha distrutto ogni valore umano l'aggredito sta opponendo una nobilissima resistenza, una difesa (...) che è sì del popolo ucraino, ma che è anche degli stessi Paesi europei e dell'umanità intera».

<sup>101</sup> Sul punto si rinvia a quanto richiamato nel paragr. 1 del testo.

guerra<sup>102</sup>, le decisioni assunte dal Governo italiano<sup>103</sup>, su impulso di precedenti deliberazioni NATO<sup>104</sup> e UE<sup>105</sup>, per consentire allo Stato devastato di potersi difendere efficacemente, appaiono certamente coerenti al diritto internazionale pattizio, ed in particolare a quanto disposto dal Trattato delle N.U. del 2013 sul commercio di armi<sup>106</sup>, e perciò stesso in sintonia con lo stesso dettato costituzionale nella parte in cui impone l'osservanza degli obblighi internazionali (artt. 11 e 117, 1° co.).

<sup>102</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Il principio costituzionale pacifista, gli obblighi internazionali e l'invio di armi a paesi in guerra*, 52; A. ALGOSTINO, *Pacifismo e movimenti fra militarizzazione della democrazia e Costituzione*, 76; A. APOSTOLI, *L'Italia è una Repubblica democratica fondata anche sul principio pacifista*, 148; A. CIERVO, *Critica delle armi. L'articolo 11 della Costituzione, la legge n. 185/1990 e l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa*, 223, tutti contenuti in G. AZZARITI (a cura di), *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, cit. Di contro, escludono che l'invio di armi abbia determinato una diretta partecipazione degli Stati fornitori alle operazioni belliche: S. CASSESE, *Ucraina, Costituzione e diritto di difesa*, in *Corriere della Sera*, 17 marzo 2022; G. CATALDI, *La guerra in Ucraina e il diritto internazionale*, in *Gazz. Forense*, marzo/aprile 2022, 229 ss.; P. ROSSI, *La compatibilità con la Costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi in Ucraina*, 8 marzo 2022, per il quale «l'invio di armamenti a un esercito regolare che operi esclusivamente all'interno del territorio del proprio Stato non sembra qualificabile come uso della forza contro l'altra parte belligerante».

<sup>103</sup> Cfr. art. 2-bis del d.l. 25 febbraio 2022, n. 14, conv., con modificazioni, dalla legge 5 aprile 2022, n. 28; art. 1 del d.l. 28 febbraio 2022, n. 16, di cui, a seguito della sua abrogazione, ad opera della stessa legge n. 28 del 2022, sono stati considerati validi gli atti e i provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto legge; d.l. del 21 marzo 2022, n. 21, recante «Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina», conv. nella legge n. 51 del 20 maggio 2022, che ha previsto, all'art. 29 bis, la riassegnazione integrale delle somme allo stato di previsione del Ministero della difesa per il sostegno dell'Ucraina, secondo quanto in precedenza disposto dall'art. 2-bis del d.l. del 25 febbraio 2022 n. 14; d.l. 2 dicembre 2022, n. 185, conv. nella legge 27 gennaio 2023, n. 8. A questi decreti legge hanno fatto seguito diversi Decreti del Ministero della difesa, adottati di concerto con il Ministro degli Affari esteri e il Ministro dell'Economia e delle finanze, recanti «Autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari alle Autorità governative dell'Ucraina»: del 2 marzo 2022, in G.U. Serie Generale n. 52 del 3 marzo 2022; del 22 aprile 2022, in G.U. n. 97 del 27 aprile 2022; del 10 maggio 2022, in G.U. n. 111 del 13 maggio 2022; del 26 luglio 2022, in G.U. n. 176 del 29 luglio 2022; del 7 ottobre 2022, in G.U. n. 239 del 12 ottobre 2022; del 31 gennaio 2023, in G.U. n. 27 del 2 febbraio 2023. Il comma 13 dell'art. 13 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante il «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025», ha poi statuito la «riassegnazione, allo stato di previsione del Ministero della difesa, per l'anno finanziario 2023, delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato dalle istituzioni dell'Unione europea, concernenti le misure di assistenza supplementari connesse allo strumento europeo per la pace (EPF) tese a sostenere ulteriormente le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine».

<sup>104</sup> Oltre a fornire sostegno politico e umanitario, sin dai primi giorni della invasione russa la NATO ha garantito all'Ucraina un'assistenza finanziaria e militare attraverso la fornitura di armi, la formazione dei suoi militari, al fine di rafforzare le capacità di difesa e di sicurezza. Per ulteriori approfondimenti cfr. sito internet all'indirizzo [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_37750.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm).

<sup>105</sup> A seguito di una Risoluzione del Parlamento europeo del 1° marzo 2022, approvata a larghissima maggioranza, sono intervenute le conclusioni, adottate all'unanimità, del Consiglio europeo del 24 febbraio e del 25 marzo 2022 [Bruxelles 25 marzo (OR.eu) EUCO 1/22 CO EUR 1 CONCL1] che, nel condannare il «ricorso alla forza armata e alla coercizione per cambiare i confini» proponevano di «aiutare l'Ucraina ad esercitare il suo diritto naturale di autotutela» contro l'aggressione russa a difesa della «sovranità, integrità territoriale e libertà», anche attraverso un efficace «sostegno militare (...) nell'ambito dello strumento europeo per la pace». Con decisioni assunte, nel quadro dell'*European Peace Facility* creato nel 2021, dal Comitato politico e di sicurezza (CPS) in sede PESC nn. 2022/338 e n. 2022/339 del 28 febbraio 2022, n. 2022/471 e n. 2022/472 del 23 marzo 2022, n. 2022/637 del 13 aprile 2022, n. 2022/810 del 23 maggio 2022, n. 2022/1285 e n. 2022/1284 del 21 luglio 2022, veniva assicurata assistenza per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza, in modo di contribuire a rafforzare la capacità e la resilienza delle forze armate ucraine per difendere l'integrità territoriale e la sovranità. In data 16 febbraio 2023 il Parlamento europeo a larghissima maggioranza (444 voti favorevoli, 26 contrari e 37 astensioni) ha poi approvato una nuova Risoluzione sul tema «Un anno dopo l'invasione e l'inizio della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina» (2023/2558(RSP) con cui, nel ribadire «la sua più ferma condanna della guerra di aggressione illegale, non provocata e ingiustificabile della Russia contro l'Ucraina», ha confermato «il proprio sostegno alla fornitura di aiuti militari all'Ucraina», comprensivi di carri armati da combattimento moderni, armi pesanti e sistemi avanzati di difesa aerea, chiedendo agli Stati membri di prendere «in seria considerazione» anche l'invio a quest'ultima, «per tutto il tempo necessario», di «aerei da combattimento, elicotteri e adeguati sistemi missilistici occidentali e un sostanziale aumento delle consegne di munizioni».

<sup>106</sup> L'Italia ha proceduto alla autorizzazione alla ratifica con legge n. 118 del 2013. Il deposito dello strumento di ratifica è avvenuto il 2 aprile 2014, con conseguente entrata in vigore in Italia in data 24 dicembre 2014.

Dopo aver ribadito «il diritto naturale degli Stati all'autodifesa individuale o collettiva, come riconosciuto dall'art. 51 della Carta delle N.U.», questo significativo documento, che allo stato conta 111 Stati parte e 30 firmatari, riconosce infatti, tra i Principi elencati in premessa, proprio «il rispetto dell'interesse legittimo di ogni Stato ad acquisire armi convenzionali per esercitare», tra l'altro, «il proprio diritto di legittima difesa».

La decisione assunta dal nostro Governo, sostenuta dall'approvazione da parte delle Camere di atti di indirizzo politico (mozioni e risoluzioni)<sup>107</sup>, appare, peraltro, in linea a quanto previsto dalla legge n. 185/1990 (recante «Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito di materiali di armamento») che all'art. 1, n. 6, nel vietare l'esportazione ed il transito di materiali di armamento verso i Paesi in stato di conflitto armato, consente deroghe qualora ritenute necessarie per assicurare «il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia» o per dare esecuzione alle «diverse deliberazioni del Consiglio dei Ministri, da adottare previo parere delle Camere».

Tale sostegno, che appare, per le tutte ragioni che precedono, rispettoso degli obblighi assunti dall'Italia in sede N.U., non dovrebbe ovviamente precludere, in coerenza con l'obiettivo finale perseguito dal Testo costituzionale, il necessario impegno da parte dei nostri organi di governo per assicurare l'assistenza umanitaria alle popolazioni in fuga dal conflitto e, soprattutto, per realizzare, attraverso l'attiva promozione di negoziati, la pacificazione tra i contendenti.

A ben altra conclusione si dovrebbe, all'opposto, pervenire qualora questa fornitura fosse indirizzata ad uno Stato aggressore, in considerazione dei limiti introdotti dalla cit. legge n. 185 che vieta l'esportazione ed il transito di materiali di armamento «(..) b) verso Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione; c) verso i Paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite o dell'Unione europea (UE); d) verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'UE o del Consiglio d'Europa».

<sup>107</sup> Peraltro, solo a seguito della emanazione dei primi due decreti legge (25 febbraio 2022, n. 14 e 28 febbraio 2022, n. 16), le Camere approvarono, in data 1 marzo 2022, a larghissima maggioranza, due risoluzioni (al Senato n. 6-00208, alla Camera n. 6-00207) con le quali si impegnava il Governo a fornire la più ampia assistenza umanitaria, finanziaria, economica e anche militare all'Ucraina, attraverso la cessione di apparati e strumenti militari, indispensabili per consentire al Paese aggredito di esercitare il diritto di legittima difesa. Ne era derivato un inopportuno esautoramento dell'organo legislativo cui si sarebbe dovuto consentire, prima dell'adozione degli atti governativi, la possibilità di esprimere il necessario indirizzo politico. Il sostegno a questo Stato aggredito è stato in seguito confermato con le risoluzioni di Senato del 21 giugno 2022 (n. 6-00224, n. 6-00225 e n. 6-00226) udite le comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri in vista della riunione del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022. Il 30 novembre 2022 la Camera ha approvato tre mozioni (per iniziativa dell'on. Richetti ed altri, n. 1-00022, dell'on. Serracchiani ed altri, n. 1-00025 e degli on.li Tremonti, Formentini, Mulè, Bicchielli ed altri n. 1-00031) cui ha fatto seguito l'emanazione del d.l. 2 dicembre 2022, n. 185 che ha prorogato fino al 31 dicembre 2023 il sostegno militare all'Ucraina, in continuità con quanto era stato già in precedenza deciso dal Governo sotto la guida di Mario Draghi, in deroga alle disposizioni contenute nella legge n. 185 del 1990 e agli artt. 310 e 311 del Codice dell'ordinamento militare, di cui al d. lgs. 15 marzo 2010, n. 66. Il 13 dicembre 2022, in vista del Consiglio europeo del 15 dicembre, la Camera ha approvato, con distinte votazioni, altre risoluzioni (degli on.li Foti, Molinari, Cattaneo, Lupi ed altri n. 6-00007, dell'on. Serracchiani ed altri n. 6-00008, dell'on. Richetti ed altri n. 6-00009). Nello stesso giorno il Senato ha approvato le proposte di risoluzione n. 5, sottoscritta dai Gruppi di maggioranza, n. 2 a prima firma della sen. Paita (A-IV) e n. 3 a prima firma della sen. Malpezzi (PD), a seguito delle comunicazioni del Ministro della difesa con riguardo alla proroga dell'invio di armi in Ucraina.

La fornitura di armi all'Ucraina, con cui il nostro Paese aveva sottoscritto accordi di collaborazione nel settore della difesa<sup>108</sup> per la formazione e l'addestramento delle sue truppe, non rappresenta una novità. Con delibera del Consiglio dei Ministri del 29 agosto 2014, a seguito dell'approvazione del 20 agosto 2014 da parte delle Commissioni riunite Affari esteri e difesa delle Camere, l'Italia aveva autorizzato l'invio di dispositivi militari (armi leggere e munizioni) in Iraq per essere «destinati alle autorità regionali curde impegnate a contrastare l'offensiva del sedicente 'Stato islamico' nella parte centro settentrionale del territorio iracheno»<sup>109</sup>. Analogo trasferimento, questa volta di equipaggiamenti militari non letali, era stato deciso con delibera del Consiglio dei Ministri del 17 agosto 2021 a favore delle forze di sicurezza libanesi, previa risoluzione della Camera dei Deputati del 15 luglio 2021 e del Senato del 4 agosto 2021<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Cfr. Accordo tra il Ministero della Difesa della Repubblica italiana ed il Ministero della Difesa dell'Ucraina (SMD-USG), firmato il 17 marzo 1998 e ratificato con legge n. 12 del 27 gennaio 2000.

<sup>109</sup> In Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII legislatura, *Documentazione per l'esame dei progetti di legge, Dossier n. 544-Schede di lettura 1° marzo 2022*, reperibile all'indirizzo <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D22014.pdf>.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

## **ABSTRACT**

L'analisi del dibattito intervenuto in Assemblea Costituente, intorno all'art. 11, sul ripudio della guerra di aggressione e sulla adesione del nostro Paese ad organismi che siano in grado di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni, potrà fornire utili spunti di riflessione per una lettura evolutiva dello stesso disposto costituzionale in modo da consentirne il progressivo adattamento alla rapida trasformazione delle relazioni internazionali. La partecipazione delle forze armate italiane ad operazioni militari di difesa collettiva, secondo quanto previsto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite del 1945, rappresenta un'evidente applicazione di questo approccio interpretativo di tipo evolutivo. La fornitura di armi a Paesi ingiustamente aggrediti, in adempimento a quanto stabilito dal Trattato delle N.U. del 2013 sul commercio di armi, appare pure coerente agli impegni assunti dal nostro Paese all'interno della NATO e della UE.

The analysis of the debate that took place in the Constituent Assembly, about Article 11, on the repudiation of the war of aggression and the adherence of our country to bodies that are capable of ensuring peace and justice among nations, may provide useful insights for an evolutionary reading of the same constitutional provision allowing its progressive adaptation to the rapid transformation of international relations. The participation of the Italian armed forces to the military collective defense operations, as provided for in Article 51 of the 1945 UN Charter, is an obvious application of this evolutionary interpretive approach. The supply of weapons to unjustly attacked countries, in fulfillment of the provisions of the 2013 U.N. Arms Trade Treaty, also appears consistent with our country's commitments within NATO and the EU.

## **PAROLE CHIAVE**

Interpretazione originalista e evolutiva, guerra di difesa collettiva, fornitura di armi.

## **KEYWORDS**

Originalist and evolutionary interpretation, collective defense war, weapons provision.