

Supplemento al fascicolo n° 4/2025
Data di pubblicazione: 13/03/2026

Autore: Massimo Cavino*

L'esperienza della guerra in epoca repubblicana

Sommario: 1. Cos'è l'*esperienza* della guerra. – 2. Cos'è la guerra. – 3. Il “verso” dell'interpretazione dell'articolo 11 Cost. – 4. La svolta degli anni novanta. – 5. L'esperienza della guerra nel nuovo millennio. – 6. Conclusioni.

1. Cos'è l'*esperienza* della guerra.

Una riflessione sull'esperienza della guerra in epoca repubblicana deve in primo luogo chiarire cosa si intende per “esperienza”. Il riferimento specifico all'epoca repubblicana, ad un determinato periodo storico, suggerisce di intendere l'esperienza come *erlebnis* «termine tedesco che si può tradurre “esperienza vivente” o “vissuta” e col quale si designa ogni atteggiamento o espressione della coscienza. Della nozione si è specialmente servito Dilthey, assumendola come strumento fondamentale della comprensione storica e in generale della comprensione interumana. Egli ha caratterizzato l'E. nel modo seguente: “L'E. è anzitutto l'unità strutturale tra forme di atteggiamento e di contenuti. Il mio atteggiamento di osservazione insieme alla sua relazione con l'oggetto è un E., al pari del mio sentimento di qualcosa o del mio volere qualcosa” (*Grundlegung der Geisteswissenschaften*, II, 1,2)»¹. Muovendo da questa definizione si presentano con chiarezza i termini del rapporto su cui vogliamo ragionare: sul piano soggettivo, dell'*atteggiamento*, si colloca la formulazione e l'interpretazione dell'articolo 11 della Costituzione; sul piano

*Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”.

¹ N. ABBAGNANO, *Dizionario di filosofia*, UTET, Torino, 1968, 302.

oggettivo, dei *contenuti*, le vicende internazionali che hanno implicato l'uso della forza, rispetto alle quali l'atteggiamento si è manifestato.

Seguendo questa impostazione cercherò di mostrare, nei limiti di questo scritto, come l'esperienza vivente della guerra in epoca repubblicana prenda le mosse da una prima fase, compresa tra gli anni della Costituente e il 1953, nella quale si pongono i pregiudizi per le successive valutazioni; si consolidi in una lunga stagione tra il 1953 e il 1989 ed evolva nel periodo compreso tra il 1990 e i nostri giorni.

2. Cos'è la guerra.

Se l'*erlebnis* è l'unità strutturale tra forme di atteggiamento e di contenuti dobbiamo immaginare che lo sviluppo dei contenuti dell'esperienza, l'oggetto su cui essa si forma, incida profondamente sull'atteggiamento. E quindi considerare l'oggetto dell'esperienza vivente della guerra e domandarci: cos'è una guerra? Per rispondere è ancora utile la definizione di Karl von Clausewitz² per il quale: «*La guerra è [...] un atto di forza che ha per scopo di costringere l'avversario a sottomettersi alla nostra volontà. [...].* Essa è accompagnata da restrizioni insignificanti, che meritano appena di essere menzionate, alle quali si dà il nome di *diritto delle genti*, ma che non hanno capacità di affievolirne essenzialmente l'energia. La forza intesa nel suo senso fisico (poiché all'infuori dell'idea di Stato e di Legge non vi è forza morale) costituisce dunque il *mezzo*, lo *scopo* è di imporre la nostra volontà al nemico». Essa chiarisce la portata oggettiva e soggettiva della guerra come rapporto. Oggettivamente la guerra è esercizio della forza; non tutte le manifestazioni di ostilità possono esservi ricondotte ma solo quelle che implicano il ricorso all'uso della forza. Sul piano soggettivo la definizione di von Clausewitz chiarisce che la guerra può instaurarsi soltanto fra Stati, là ove afferma che essa trova i suoi limiti nel diritto delle genti, vale a dire nel diritto internazionale. Volendo semplificare la formulazione di Von Clausewitz possiamo definire la guerra come l'uso della forza da parte di uno Stato per imporre la propria volontà a un altro Stato.

Nell'esperienza dell'Italia repubblicana la guerra si colloca nel quadro definito dalla Carta delle Nazioni Unite che nel suo preambolo manifesta l'intenzione di «salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità»; e all'articolo 2, ai paragrafi 3 e 4, sancisce l'obbligo di soluzione pacifica delle controversie internazionali e di astensione dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite. L'unica ipotesi di guerra legittima è la legittima difesa come disciplinata dall'articolo art. 51 della Carta, comunque considerata residuale, e ammessa nel caso che il Consiglio di sicurezza non abbia potuto prevenire la minaccia o la violazione della pace e ristabilire la sicurezza internazionale. La Carta delineava pertanto un sistema di relazioni

² C. VON CLAUSEWITZ, *Della guerra* (1832), trad. it., Mondadori, Milano, 2003, 19.

internazionali nel quale la guerra doveva essere intesa come un illecito e che attribuiva la titolarità dell'uso legittimo della forza al solo Consiglio di sicurezza. Quest'ultimo accertata l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace (ossia lo scoppio di ostilità fra due o più Stati) o di un atto di aggressione (art. 39 della Carta), ove avesse ritenuto insufficienti le misure non implicanti l'uso della forza previste dall'art. 41 della Carta, avrebbe potuto intraprendere «ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale», mediante l'impiego di forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite (art. 42), decidendo discrezionalmente se e quando disporre le cosiddette "operazioni di polizia internazionale". Il Consiglio di Sicurezza avrebbe potuto adottare direttamente misure implicanti l'uso della forza utilizzando i contingenti armati messi a disposizione da tutti i membri delle Nazioni Unite su cui grava l'obbligo di garantire l'assistenza e gli strumenti necessari per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ai sensi dell'art. 43 della Carta: questo passaggio avrebbe dovuto concretizzarsi mediante la stipula di specifici accordi tra il Consiglio e i singoli Stati, anche in forma aggregata, secondo "le rispettive norme costituzionali".

Come noto, queste norme non hanno avuto seguito in ragione della resistenza degli Stati membri, gelosi della propria sovranità; e la mancata attuazione delle norme che avrebbero permesso al Consiglio di Sicurezza di agire direttamente ha portato a due conseguenze. Da una parte ad una espansione dell'ambito applicativo della legittima difesa che – sulla base della dichiarazione dell'Assemblea n. 2625 del 1970 relativa ai principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli, e dell'interpretazione fornita dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza 27 giugno 1986 (caso Nicaragua) – è stata riconosciuta come oggetto di una consuetudine internazionale che ne consente l'esercizio, tanto individuale quanto collettivo. Dall'altra il Consiglio di Sicurezza ha cercato di favorire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale autorizzando gli Stati membri a usare ogni mezzo necessario – compresa la forza armata – per eliminare una minaccia alla pace o per ripristinarla. Così che nel sistema delle relazioni internazionali retto dalle Nazioni Unite si vengono a configurare due ipotesi di guerra legittima: la guerra consentita per legittima difesa e la guerra delegata in difesa della pace³.

3. Il "verso" dell'interpretazione dell'articolo 11 Cost.

L'elemento soggettivo dell'*erlebnis*, vale a dire l'atteggiamento verso la guerra dell'Italia repubblicana, non può che consistere nella formulazione, prima, e nella interpretazione, poi, dell'articolo 11 della Costituzione. L'articolo 11 della Costituzione è stato approvato dall'Assemblea Costituente nel corso della seduta pomeridiana del 24 marzo 1947. La

³ Accanto a queste ipotesi di guerra legittima si devono poi considerare le operazioni per il mantenimento della pace condotte con il consenso dello Stato sul cui territorio si dispiegano, che pertanto non possono essere definite come guerre. Non previste da alcuna norma della Carta, le operazioni di *peace-keeping* sono azioni militari finalizzate ad agevolare il mantenimento della pace, per esempio rendendo effettivi armistizi e tregue.

Commissione sottopose al dibattito plenario un testo che teneva conto dei diversi emendamenti presentati a quello originariamente elaborato muovendo dalla premessa di «un'ispirazione comune, un'esigenza da tutti sentita di condannare la guerra e di tendere ad una organizzazione internazionale». Rispetto al primo oggetto di tale comune tensione, il Presidente Ruini chiarì nel suo intervento le ragioni che avevano condotto alla scelta dei “verbi” e dei “sostantivi” affermando, quanto ai primi, che si trattava di scegliere fra «rinunzia, ripudia, condanna, che si affacciano nei vari emendamenti. La Commissione ha ritenuto che mentre “condanna” ha un valore etico più che politico-giuridico, e “rinunzia” presuppone, in certo modo, la rinunzia ad un bene, ad un diritto, il diritto della guerra (che vogliamo appunto contestare), la parola “ripudia”, se può apparire per alcuni richiami non pienamente felice, ha un significato intermedio, ha un accento energico ed implica così la condanna come la rinuncia alla guerra». Quanto ai sostantivi la negazione della guerra come strumento di politica nazionale e di soluzione delle controversie internazionali, secondo la formulazione già contenuta nel patto Briand-Kellogg, proposta in alcuni emendamenti, fu parzialmente accolta ricordando che «la Costituzione si rivolge direttamente al popolo: e deve essere capita. Parlare di “politica nazionale” non avrebbe un senso chiaro e determinato. Da accettare invece perché definitiva, la negazione della guerra “come risoluzione delle controversie internazionali”. Potrebbe bastare; ma si è posto uno scrupolo: se non sia opportuno richiamare anche quel termine di negazione della guerra “come strumento di offesa alla libertà altrui” che ha una ragion d'essere, una accentuazione speciale che può restare a sé di fronte agli altri mezzi di risoluzione delle controversie internazionali». Venendo poi alla seconda parte dell'articolo la Commissione ritenne di non poter accogliere l'emendamento presentato da Celeste Bastianetto che avrebbe voluto «*dopo le parole*: limitazioni di sovranità necessarie, *aggiungere le altre*: alla unità dell'Europa o». Ruini sottolineò che la questione posta dall'emendamento Bastianetto non era stata esaminata dalla Commissione, ma che lui stesso, raccogliendo alcune impressioni, aveva compreso che essa non avrebbe conquistato l'unanimità dei consensi; così precisò che «L'aspirazione alla unità europea è un principio italianissimo; pensatori italiani hanno messo in luce che l'Europa è per noi una seconda Patria. È parso però che, anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini d'Europa. Limitarsi a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano di partecipare all'organizzazione internazionale. Credo che, se noi vogliamo raggiungere la concordia, possiamo fermarci al testo della Commissione, che, mentre non esclude la formazione di più stretti rapporti nell'ambito europeo, non ne fa un limite ed apre tutte le vie ad organizzare la pace e la giustizia fra tutti i popoli».

La lettura del dibattito costituente lascerebbe intendere che l'unità di intenti rispetto alla connessione tra la prima e la seconda parte dell'articolo 11 fosse del tutto coerente con le dinamiche che hanno trovato la loro espressione nella Carta delle Nazioni Unite. A ben vedere, però, si può notare che essa si rompe quando si passò a considerare l'ordine internazionale, non già in termini astratti, ma nella sua concretezza e attualità, e a valutare, quindi, il posizionamento dell'Italia rispetto alla cortina di ferro calata nel periodo compreso tra l'approvazione della Carta ONU e il dibattito costituente: in tale prospettiva le ragioni addotte a giustificare l'opposizione all'emendamento Bastianetto manifestano la volontà di non introdurre ostacoli alla scelta di

campo già compiuta con le politiche economiche per la ricostruzione che collocava saldamente l'Italia nella sfera di influenza americana e che sarebbe stata suffragata dall'esito delle elezioni politiche del 18 aprile 1948, precedute da una accesa campagna elettorale in cui essa rappresentò il tema più significativo. Ed è con il dibattito politico, in Parlamento e presso l'opinione pubblica, sulla formalizzazione di tale scelta di campo, con l'adesione alla NATO nell'aprile del 1949, che si pongono le coordinate per l'interpretazione dell'articolo 11 della Costituzione che andrà a consolidarsi nei decenni successivi. In Parlamento non si discusse della legittimità costituzionale della partecipazione ad una alleanza militare in senso assoluto, quanto sui rispettivi ruoli di Governo e Parlamento e sulla natura del patto atlantico: rispetto al primo tema socialisti e comunisti accusarono il Presidente del Consiglio De Gasperi di avere condotto le trattative tenendo le Camere all'oscuro; rispetto al secondo essi affermarono che l'Alleanza Atlantica non avrebbe avuto natura difensiva, rappresentando piuttosto il primo passo per una aggressione all'Unione Sovietica⁴. Nella traslazione del dibattito⁵ dalle aule parlamentari ai circoli di partito, alle piazze, alle colonne dei giornali, si produsse la semplificazione dei contenuti per la quale l'avversione alla NATO si trasformò nel giudizio di contrarietà, di per sé, alla adesione ad un'alleanza militare. Sulla base delle stesse pregiudiziali ideologiche si discusse, un anno dopo, della posizione italiana rispetto alla guerra di Corea: giungendo a ribaltare i ruoli di aggressori ed aggrediti⁶, comunisti e socialisti ribadirono la contrarietà alla partecipazione ad alleanze o azioni internazionali che potessero implicare l'uso della forza, lamentando come esse fossero finalizzate ad isolare e aggredire l'Unione Sovietica⁷. E anche in questo caso si produsse la stessa semplificazione di contenuti.

Questa impostazione del dibattito politico pose la questione del “verso” della interpretazione dell'articolo 11: se la portata normativa della seconda parte perimetrasse l'ambito applicativo del ripudio impedendone una lettura estensiva, secondo l'indirizzo della maggioranza di governo, sicuramente rispettoso della lettera della disposizione che limita il ripudio della guerra alle due specifiche ipotesi da essa contemplate; o se dovesse essere ridimensionata in una prospettiva di neutralizzazione disarmata come voleva l'opposizione comunista e socialista. Rispetto a questa

⁴ Si vedano gli interventi in Senato di Emilio Sereni e di Giuseppe Romita nella seduta pomeridiana del 26 marzo 1949.

⁵ L'immagine più vivida del clima politico di quegli anni la dobbiamo alla straordinaria narrazione di Mario Pomilio. In particolare, in relazione al dibattito sull'adesione italiana alla NATO cfr. M. POMILIO, *La compromissione* (1965), Bompiani, 2021, 155 e ss.

⁶ Si veda l'intervento di Nenni alla Camera dei deputati nella seduta pomeridiana del 6 luglio 1950 che giunse a paragonare la Corea del Nord al Regno di Sardegna nella prospettiva di una lotta per l'unificazione nazionale. Togliatti, col suo intervento alla Camera dei deputati, nella seduta pomeridiana del 7 luglio sosteneva che l'invasione nord-coreana non poteva che essere considerata come una naturale reazione alle politiche imperialiste americane nell'area.

⁷ A onor del vero occorre ricordare che le risoluzioni 82 e 83 del 25 e 27 giugno 1950 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che autorizzarono l'intervento militare americano in Corea vennero adottate in assenza del delegato dell'URSS. L'Unione Sovietica non partecipava ai lavori del Consiglio per contestare il fatto che il seggio cinese non fosse stato attribuito alla Cina popolare ma fosse ancora nella disponibilità di Chang Kai Scek. L'assenza dell'URSS fu un errore strategico che le impedì di esercitare il diritto di veto: ma certo fornì argomenti per sostenere la volontà di isolarla.

alternativa la dottrina costituzionalistica della prima stagione repubblicana non ha proposto soluzioni univoche. Voci autorevoli⁸, ancora orientate a distinguere nel testo costituzionale le disposizioni programmatiche da quelle effettivamente vincolanti, sono giunte a negare valore normativo all'art. 11, qualificandolo come mero indicatore di un indirizzo di politica internazionale; altre⁹ hanno sostenuto un pacifismo neutralizzante; e altre¹⁰ ancora sottolinearono che «Si desume da questa disposizione che il ricorso alla guerra non sarebbe certamente incostituzionale, ove si tratti di guerra di difesa, e sembra si debba pure ritenere che il ricorso alla guerra non sarebbe del pari incostituzionale, ove la partecipazione ad una guerra discendesse dall'esecuzione di un trattato di alleanza. Ed è proprio perché la tragica realtà della guerra oscura a tutt'oggi la convivenza internazionale ed una sua totale rinuncia sarebbe apparsa ingenua e formale, che ha ragione di essere il secondo impegno di una prevista coordinazione a un sistema pacifico di relazioni tra gli Stati».

La questione del “verso” dell'interpretazione dell'articolo 11 rappresenterà un tema ricorrente nel corso dei decenni successivi; le linee del dibattito saranno sempre le stesse: sul piano politico le maggioranze a trazione democristiana sosterranno la legittimità di una integrazione via via più avanzata nella NATO, come specifica posizione nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, contrastata dalla opposizione comunista (e fino al 1956 socialista) promotrice di un pacifismo neutrale; nella società civile le due posizioni si tradurranno nella contrapposizione tra la necessità di difesa dal pericolo comunista e la contestazione dell'imperialismo americano. L'intensità del confronto varierà nel tempo, secondo gli sviluppi delle relazioni internazionali e in misura del coinvolgimento nelle guerre e nelle vicende militari che caratterizzeranno le dinamiche della guerra fredda. In tale prospettiva il 1953 rappresentò l'avvio di una nuova stagione, poiché con la fine della guerra in Corea e la morte di Stalin si attenuarono i timori di un conflitto nel quale il Paese potesse essere direttamente coinvolto; nel 1954 si concluse la vicenda triestina e nel 1955 l'Italia fu ammessa all'ONU. Le grandi crisi internazionali del 1956 non mutarono i termini del confronto: l'invasione sovietica dell'Ungheria fornì argomenti decisamente convincenti ai sostenitori del pericolo comunista; l'intervento militare anglo-francese nel canale di Suez venne ricondotto alla politica imperialista delle potenze occidentali. Si trattava però di avvenimenti “lontani”. Così come “lontane” furono le grandi crisi di Cuba e del Vietnam nel decennio successivo: si trattò sempre di vicende e di guerre “di altri”; l'oggetto dell'*erlebnis* sulla guerra rimase sempre così remoto da fornire soltanto argomenti per le diverse posizioni ideologiche che si confrontano nel dibattito politico interno.

Negli anni settanta e ottanta, complici gli accordi raggiunti dalle due superpotenze sulla gestione degli arsenali nucleari e la stabilizzazione delle proprie aree di influenza, il dibattito

⁸ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale (secondo la nuova Costituzione)*, Giuffrè, Milano, 1949, 337; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, UTET, Torino, 1951, 106.

⁹ C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1953; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1954, 320; P. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1955, 4 e *passim*.

¹⁰ A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1948, 46 e s.

sull'articolo 11 Cost. finì per spegnersi – emblematico in tal senso il dibattito parlamentare sulle missioni Libano 1 e Libano 2 – e ad assumere i caratteri di una discussione di dottrina politica piuttosto che di una riflessione sui contenuti normativi della disposizione alla quale la dottrina costituzionalistica portò il suo contributo proponendo interpretazioni inevitabilmente condizionate dalla sensibilità politica dei singoli autori, con una prevalenza delle proposte orientate ad enfatizzare e ad estendere l'ambito applicativo del ripudio sancito nella prima parte.

4. La svolta degli anni novanta.

La svolta epocale del 1989 cambia l'atteggiamento italiano verso la guerra. Da una parte le ragioni storiche delle contrapposizioni ideologiche che avevano animato il dibattito sul verso dell'interpretazione dell'articolo 11 vengono meno; dall'altra, anche in conseguenza di tale cambiamento, l'Italia è coinvolta sempre più frequentemente in missioni di pace e, per la prima volta dopo la fine del secondo conflitto mondiale, in vere e proprie guerre, a partire dalla guerra del Golfo del 1991.

La partecipazione diretta alla guerra porta nel dibattito un tema ulteriore rispetto al verso dell'interpretazione dell'articolo 11; quello del suo rapporto con l'articolo 78 della Costituzione. Le missioni internazionali sotto l'egida delle Nazioni Unite non avevano posto particolari problemi dal momento che per la loro natura si poteva escludere la necessità della deliberazione dello Stato di guerra. L'intervento in Iraq del 1991 si colloca in un contesto molto diverso. Il 29 novembre 1990, constatando l'inadeguatezza dei provvedimenti fino a quel punto assunti, il Consiglio di Sicurezza adottava la risoluzione n. 678, con la quale autorizzava «ad usare tutti i mezzi necessari per fare rispettare ed applicare la risoluzione n. 660 e tutte le successive pertinenti risoluzioni e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione» qualora le truppe irachene non si fossero ritirate dal Kuwait entro il 15 gennaio 1991. Decorso inutilmente il termine le forze armate di una coalizione di diversi Stati mossero guerra all'Iraq nella notte tra il 16 e il 17 gennaio 1991. E il 17 gennaio 1991 il Governo italiano decise la partecipazione al conflitto sostenuto dalle risoluzioni del Senato e della Camera che lo impegnavano ad aderire alle azioni militari contro l'Iraq per dare piena esecuzione alla direttiva n. 678, nel rispetto dei doveri di cooperazione imposti dalla adesione alle Nazioni Unite. La posizione del Governo era stata manifestata con le comunicazioni rese al Senato dal Presidente del consiglio Giulio Andreotti nella seduta antimeridiana del 16 gennaio 1991: si ricordavano tutti i tentativi infruttuosi di composizione pacifica della crisi e si sottolineava come «lo Statuto delle Nazioni Unite, che pone tra i suoi fini quelli di salvaguardare le future generazioni dal flagello della guerra e di creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai Trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere altrimenti mantenuti, prevede (cito testualmente) *efficaci misure collettive* per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace». Richiamando la risoluzione n. 678 il Presidente del consiglio chiariva: «Non siamo, dunque, nell'ipotesi di guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, che l'Italia ripudia con l'articolo 11 della Costituzione. Il nostro ordinamento

giuridico si conforma, ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione, alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto. La decisione di concorrere, se non scongiurata in extremis dal Governo iracheno, all'azione militare nel Golfo che il Governo sottopone all'approvazione del Parlamento si ispira alla previsione della seconda parte dell'articolo 11 in virtù della quale l'Italia favorisce le organizzazioni internazionali, la cui azione tende ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni». Se, per un verso, si aderisce alla interpretazione dell'articolo 11 che enfatizza la sua seconda parte, per altro verso si scorge nelle parole del Presidente del Consiglio lo sforzo di non qualificare come guerra l'intervento militare. La partecipazione italiana al conflitto viene ricondotta dal Governo, e dalle forze politiche che lo sostengono in Parlamento, alla categoria della operazione di *polizia internazionale*. Lo sforzo argomentativo è comprensibile: per la prima volta gli articoli 11, prima parte e 78 della Costituzione sono evocati, non già nel quadro di un dibattito ideale, ma per rispondere alle urgenze di una vicenda concreta: «È necessario chiarire questi concetti per fissare la natura ed i limiti dei poteri costituzionali del Governo nell'attuale vicenda. Una partecipazione con gli altri stati alle azioni nel Golfo è conforme alla lettera ed allo spirito dell'articolo 11 e non comporta, quindi, il ricorso all'articolo 78 della Costituzione stessa, che prevede la deliberazione da parte delle Camere dello stato di guerra. Noi non chiediamo che venga deliberato lo stato di guerra. Chiediamo, invece, il sostegno del Parlamento per l'azione da svolgersi con la collaborazione delle unità navali ed aeree delle nostre Forze armate presenti nel Golfo, rispettivamente nelle missioni Golfo 2 e Locusta 90, per l'esecuzione delle misure previste nei paragrafi 2, 3 e 4 della risoluzione 678 del Consiglio di sicurezza, per la difesa della pace e il ripristino della sicurezza internazionale». Le giustificazioni della partecipazione italiana al conflitto affermate dal Governo sono pertanto due ma tra loro contraddittorie. In primo luogo il Presidente del Consiglio sottolinea come l'invasione irachena del Kuwait non possa essere considerata come una controversia internazionale ai sensi della prima parte dell'articolo 11 della Costituzione: questa affermazione lascerebbe quindi intendere che il ricorso all'uso della forza possa essere considerato come una guerra, legittima proprio perché non finalizzata alla risoluzione di una controversia o a recare offesa alla libertà di altri popoli, ma piuttosto a difenderla (conformemente alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute). Poi però con il riferimento alla seconda parte dell'articolo 11 e all'azione delle Nazioni Unite si giunge a sostenere esplicitamente che l'azione militare nel Golfo non possa essere considerata come una guerra, negando la necessità di attivare il dispositivo di cui all'articolo 78 della Costituzione. Resta il fatto che la guerra del golfo può essere senz'altro ricondotta nell'ambito tanto delle guerre consentite (si trattava di legittima difesa collettiva) quanto delle guerre delegate: ma è stata comunque e senz'altro una guerra, combattuta senza la deliberazione di cui all'articolo 78 Cost.

Le ambiguità che contraddistinsero il dibattito politico e parlamentare sulla guerra del Golfo vennero superate in occasione della partecipazione italiana alla guerra del Kosovo. Che l'attacco della NATO alla Jugoslavia avviato il 24 marzo 1999 desse luogo ad una guerra non fu contestato. Il dibattito si concentrò tutto sulla giustificazione, implicitamente fondata sulla seconda parte dell'articolo 11, della partecipazione italiana alla guerra; della deliberazione dello stato di guerra non si discusse. L'Italia contribuì militarmente al conflitto mettendo a disposizione

le proprie basi per il lancio degli aerei bombardieri. La posizione del Governo – presieduto da Massimo D'Alema, ex comunista, esponente quindi di quella parte politica che tradizionalmente si era pronunciata per la neutralità disarmata – venne illustrata alle Camere¹¹ lo stesso 24 marzo 1999 dal Vice-presidente del Consiglio dei Ministri, Sergio Mattarella, che sottolineò come le operazioni militari fossero la conseguenza dell'irresponsabile atteggiamento jugoslavo e trovassero la loro giustificazione non solo nella coerente adesione alle politiche della NATO, ma soprattutto «nella netta impressione che [...] il Governo di Belgrado volesse consumare una pulizia etnica della regione con un'azione di espulsione, quando non di vittime fisicamente provocate, della minoranza kosovara». Sergio Mattarella insistette sul fondamento umanitario dell'attacco: «Siamo di fronte ad una palese e gravissima violazione dei diritti umani, accertata e dichiarata dall'ONU, dal suo Consiglio di sicurezza». Ma proprio nel richiamare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza non poté non riconoscere che nessuna di esse avesse espressamente previsto il ricorso all'uso della forza; e per questo ipotizzò l'esistenza di una consuetudine internazionale legittimante l'uso della forza per ragioni umanitarie. La posizione del Governo veniva ribadita due giorni dopo¹² con le comunicazioni al Parlamento del Presidente del Consiglio e approvata con mozioni di entrambe le Camere¹³. Anch'egli ricordava le responsabilità del governo di Belgrado nel respingere gli accordi di Rambouillet; anch'egli sottolineava che la mancanza di una espressa autorizzazione all'uso della forza da parte delle Nazioni Unite doveva essere ricondotta alla situazione di paralisi del Consiglio di Sicurezza, bloccato dal veto della Russia; anch'egli giustificava l'intervento armato con ragioni umanitarie. Tra gli interventi che hanno animato il dibattito successivo alle comunicazioni del Presidente del Consiglio al Senato, merita particolare attenzione quello di Leopoldo Elia che, sulla stessa posizione di Sergio Mattarella, prefigurò il formarsi di una consuetudine internazionale: «Mi sia consentito di aggiungere che l'intervento in Bosnia non può essere considerato una irripetibile eccezione ma deve essere identificato come la prima applicazione di un principio che del resto aveva avuto già attuazione extraeuropea con la forza multinazionale nel Kurdistan iracheno: il principio è quello che legittima l'ingerenza umanitaria per la tutela dei diritti umani e per il mantenimento della pace, richiamato nel preambolo e nel primo articolo del Trattato del Nord Atlantico. Del resto, non tutto il diritto internazionale e tanto meno il diritto pubblico europeo nascente è contenuto nei trattati. Il loro progresso si fonda anche su comportamenti ripetuti, alla base del diritto consuetudinario, e soprattutto di una *communis opinio* che unisce oggi tutti i paesi impegnati nell'intervento in Serbia, anche se è opportuno che si passi assai presto per esigenze di certezza al diritto scritto». Le giustificazioni fornite dal Governo e accolte dal Parlamento della partecipazione italiana alla guerra del Kosovo non sono accettabili. L'affermazione per la quale la mancanza di una autorizzazione delle Nazioni Unite avrebbe dovuto essere considerata come ininfluenza, perché determinata dalla struttura del procedimento decisionale del Consiglio di

¹¹ Traggio le citazioni dal resoconto stenografico della seduta del Senato.

¹² Traggio le citazioni dal resoconto stenografico della seduta del Senato del 26 marzo 1999.

¹³ Per la Camera dei deputati si tratta delle mozioni nn. 6-00078 (Mussi e altri), 6-00079 (Sbarbati e altri), 6-00080 (Marinacci e altri); per il Senato della Repubblica si tratta delle mozioni nn. 1-00378 (Salvi) e 1-00379 (Meluzzi).

Sicurezza, può essere considerata come una critica radicale allo stesso *sistema ONU*, ma, di per sé, non permette di radicare la decisione sulla guerra nella seconda parte dell'articolo 11 della Costituzione. Quanto alla possibilità di fondare l'azione armata su una consuetudine internazionale volta alla protezione dei diritti umani, giova sottolineare che gli stessi soggetti che la sostennero dovettero ammettere che la guerra del Kosovo sarebbe stata l'occasione della sua prima applicazione, con ciò configurandola come una "consuetudine istantanea", categoria normativa controversa e non generalmente riconosciuta nel diritto internazionale. Da ciò non si può che concludere per la illegittimità della partecipazione italiana alla guerra del Kosovo del 1999.

5. L'esperienza della guerra nel nuovo millennio.

L'articolo 78 della Costituzione non trovò applicazione neppure per la partecipazione alla guerra in Afghanistan nel 2001. Anche in quell'occasione la seconda parte dell'articolo 11 giustificò il ricorso all'uso della forza. Il Consiglio della NATO formalizzò, il 12 settembre 2001, la decisione in forza della quale, ove fosse stata chiarita la matrice esterna agli Stati Uniti degli attentati perpetrati il giorno precedente, avrebbe dovuto trovare applicazione il dispositivo di obbligo di difesa collettiva sancito all'articolo 5 del trattato. E nella stessa prospettiva devono essere considerate le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Con la risoluzione 1368 del 12 settembre 2001 in primo luogo veniva ribadito il diritto alla difesa individuale e collettiva conformemente alla Carta; si affermava che gli attacchi del giorno precedente, come ogni atto terroristico, costituivano una minaccia per la pace e per la sicurezza internazionale; e si sottolineava, al paragrafo 3, che quanti avessero la responsabilità di aiutare, sostenere e ospitare gli autori, gli organizzatori e i mandanti degli attentati ne avrebbero sopportato le conseguenze. E ancora più esplicita fu la risoluzione n. 1373 del 28 settembre 2001 che richiamando il principio – stabilito dall'Assemblea generale con la dichiarazione n. 2625 XXV del 1970 e ribadito dallo stesso Consiglio di Sicurezza con la risoluzione n.1189 del 1998 – in forza del quale ogni Stato ha il dovere di astenersi dall'organizzare e incoraggiare atti di terrorismo sul territorio di altri Stati, stabiliva – dichiarando di agire in forza del capitolo VII della Carta – che gli Stati dovessero contrastare qualsiasi tipo di supporto a vantaggio dei terroristi. Si può dunque affermare che la comunità internazionale si espresse in modo convinto nel sostenere che gli attacchi terroristici dovessero essere considerati come atti di guerra di cui si assumevano la responsabilità gli Stati che ne avessero favorito o incoraggiato concretamente la realizzazione. Così che, accertato¹⁴ il sostegno fornito dal Governo afgano alla organizzazione terroristica al-

¹⁴ Il Ministro della difesa Antonio Martino in occasione delle comunicazioni rese il 7 ottobre 2001 al Senato aveva modo di chiarire che l'Ambasciatore Taylor coordinatore delle misure antiterrorismo del Dipartimento di Stato americano aveva fornito le prove del coinvolgimento di al-Qaida negli attentati e dell'accordo esistente tra la stessa organizzazione e il governo Afgano nel corso di una riunione dei Ministri della difesa dei Paesi NATO, svoltasi a Bruxelles il 26 settembre precedente sottolineando: «riteniamo importante che le prove siano state mostrate a ben 47

Qaida che aveva sostanzialmente rivendicato gli attentati, poteva essere considerata legittima una reazione armata nei suoi confronti da parte degli Stati Uniti e più in generale da parte di tutti gli Stati, in virtù del principio di legittima difesa collettiva, senza ulteriori specifiche autorizzazioni. Gli Stati Uniti, alla guida di un'alleanza di 8 Paesi¹⁵, mossero guerra all'Afghanistan il 7 ottobre 2001 avviando l'operazione *Enduring Freedom*. Due giorni più tardi il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, e il Ministro della difesa, Antonio Martino, riferivano alle Camere sulla situazione internazionale sostenendo la legittimità delle operazioni militari americane e manifestando verso di esse il pieno sostegno del Governo che si traduceva in azioni di supporto di carattere logistico. Alle comunicazioni fecero seguito atti di indirizzo di sostanziale adesione alle posizioni dell'esecutivo¹⁶. Il successivo 7 novembre il Ministro Martino riferiva al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia alla guerra con l'impegno di un proprio contingente. Le comunicazioni del Governo venivano approvate con risoluzioni di entrambe le Camere¹⁷. In forza delle considerazioni fin qui svolte non si può dubitare della legittimità della partecipazione italiana alla guerra.

Particolare attenzione merita la posizione italiana nella guerra irachena del 2003. La guerra contro l'Iraq prese avvio su iniziativa di Stati Uniti, Regno Unito e Spagna fuori dal sistema delle Nazioni Unite. Essi il 24 febbraio 2003 presentarono al Consiglio di sicurezza una proposta di risoluzione finalizzata ad autorizzare l'uso della forza contro l'Iraq, accusato di detenere armi di distruzione di massa in violazione delle risoluzioni adottate dopo la fine della guerra del 1991; il 17 marzo la proposta venne ritirata a fronte delle resistenze, in particolare del governo francese che aveva annunciato il suo veto. Ma i proponenti decisero di proseguire unilateralmente, fuori dal sistema ONU. Così il 18 marzo il Presidente degli Stati Uniti, George W. Bush, con un ultimatum intimò al Presidente iracheno, Saddam Hussein, di lasciare il proprio paese entro 48 ore. Il 20 marzo iniziò la guerra che si concluse il 1° maggio successivo. Si trattò di un conflitto condotto per risolvere una controversia internazionale, non "delegato" dalle Nazioni Unite, e quindi in palese contrasto con l'articolo 11 della Costituzione, proprio in ragione della forza normativa della sua seconda parte. La partecipazione italiana è stata pertanto sicuramente illegittima. La posizione italiana rispetto al conflitto fu espressa il 19 marzo 2003 per mezzo di un comunicato del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica che dava conto dell'avvenuta riunione, nella stessa data, del Consiglio Supremo di Difesa che, dopo approfondito dibattito, prendeva atto delle determinazioni che il Governo avrebbe sottoposto all'esame parlamentare. Il comunicato sottolineava come tali posizioni fossero coerenti con la linea politica seguita fino ad allora dal Governo, di sostegno alle posizioni anglo-americane, e sottolineava che «Nel corso della riunione è stato unanimemente riconosciuto che, stante il carattere

Paesi: quelli della NATO, i partner dell'Alleanza atlantica, la Russia, il Pakistan e anche altri. Esse sono risultate convincenti per tutti e ricordo che molti di quei Paesi hanno popolazioni a maggioranza islamica».

¹⁵ Oltre agli USA, Regno Unito, Italia, Francia, Germania, Canada, Australia, Polonia.

¹⁶ Camera dei Deputati si tratta delle risoluzioni nn. 6-00004 (Vito e altri) e 6-00006 (Rutelli e altri); per il Senato della Repubblica si tratta delle proposte di risoluzione nn. 6-00008 (Schifani e altri) e 6-00009 (Angius e altri).

¹⁷ Per la Camera dei Deputati si tratta delle risoluzioni nn. 6-00009 (Vito e altri) e 6-00010 (Rutelli e altri); per il Senato della Repubblica si tratta delle risoluzioni nn. 6-00011 (Schifani e altri) e 6-00012 (Angius e altri).

fondamentalmente parlamentare disegnato dalla nostra Costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego della Forze Armate e delle loro strutture, spetta al Governo e al Parlamento collegati tra loro dal rapporto di fiducia, anche per quanto riguarda i profili costituzionali». Quanto al merito delle determinazioni del Governo, il Comunicato elencava sei punti: 1) esclusione della partecipazione alle azioni di guerra di militari italiani; 2) esclusione della fornitura e della messa a disposizione di armamenti e mezzi militari di qualsiasi tipo; 3) esclusione dell'uso di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni; 4) qualificazione della posizione italiana – conformemente alle statuizioni che precedono – come non belligerante; 5) mantenimento dell'uso delle basi per le esigenze di transito, di rifornimento, e di manutenzione dei mezzi, nonché dell'autorizzazione al sorvolo dello spazio aereo nazionale; 6) rafforzamento degli apparati di protezione delle basi medesime.

Il Governo decideva quindi per la *non belligeranza* affermando che tale posizione fosse conseguenza diretta della non partecipazione ai combattimenti, della esclusione della fornitura di armi e dell'uso per attacchi diretti delle basi su territorio italiano e che non impedisse di dare un significativo supporto logistico all'alleanza anglo-americana. La formula della non belligeranza, come negazione della partecipazione alla guerra, è stata evidentemente evocata nella consapevolezza della illegittimità della partecipazione italiana al conflitto, malcelata dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio alla Camera dei deputati dello stesso 19 marzo 2003 in seguito alle quali la Camera dei deputati e il Senato approvarono una risoluzione di sostegno alle posizioni del Governo.

Otto anni più tardi l'Italia prese parte a un altro conflitto. Il 17 marzo 2011 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 1973/2011 autorizzò gli Stati membri ad intervenire in Libia per salvaguardare la popolazione dalla minaccia di attacchi nell'ambito degli scontri tra insorti e truppe governative, facendo eventualmente ricorso ad accordi od organizzazioni regionali (ma escludendo il dispiegamento di una forza di occupazione straniera in qualsiasi parte del territorio libico); inoltre stabilì una *no-fly zone* sulla Libia, autorizzando gli Stati membri ad agire, individualmente e/o collettivamente, per garantirne il rispetto. In attuazione della direttiva Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti diedero vita ad una coalizione internazionale (*coalition of willings*) alla quale poi presero parte, accanto al nostro Paese, anche il Belgio, Canada, Danimarca, Norvegia, Olanda, Spagna, Qatar, Emirati Arabi Uniti. Essa iniziò le proprie attività il 19 marzo 2011 (Operazione *Odyssey Dawn*), bombardando installazioni strategiche sul territorio libico, ed attaccando le truppe fedeli al regime. In seguito, a partire dal 31 marzo (e fino al 31 ottobre 2011), sempre in attuazione della ris. 1973/2011, le operazioni militari vennero poste sotto l'egida della NATO, con l'operazione *Unified Protector*, facendo convergere in essa (anche in virtù dell'opera diplomatica italiana) le attività in corso. La partecipazione italiana venne definita con la decisione del Consiglio dei Ministri del 18 marzo di «autorizzare, come gli altri Paesi disponibili, ogni opportuna iniziativa per garantire sostegno umanitario alle popolazioni civili della Libia, assicurando un ruolo attivo dell'Italia per la protezione dei civili e delle aree sotto pericolo di attacco, ivi compresa la concessione in uso di basi militari esistenti sul territorio

nazionale»; decisione, come si può leggere nel comunicato stampa, dal Presidente del Consiglio, «partecipata al Presidente della Repubblica», ed «adottata con il consenso del Consiglio»¹⁸. La posizione del Governo venne comunicata lo stesso giorno alle Commissioni riunite Affari esteri e Difesa di Camera e Senato dai Ministri Frattini e La Russa¹⁹. In quell'occasione, il Ministro della Difesa si soffermò sulla necessità di prendere in considerazione l'ipotesi che, proprio in virtù della specifica copertura fornita dalla ris. 1973/2011, il coinvolgimento dell'Italia avrebbe potuto andare oltre la sola concessione dell'utilizzo delle basi aeree italiane con l'impiego diretto delle nostre Forze armate. Il Parlamento manifestò la sua approvazione con due risoluzioni dello stesso 18 marzo²⁰, alle quali fecero seguito altri due atti di indirizzo approvati il 23 e il 24 marzo²¹. L'atteggiamento italiano verso l'andamento della guerra fu, in principio, piuttosto cauto: fino alla metà di aprile la partecipazione al conflitto si concretizzò nella messa a disposizione di basi sul proprio territorio e nello svolgimento di missioni di pattugliamento marittimo e aereo, e di azioni di accecamento o soppressione delle difese aeree radar libiche. Un cambiamento significativo si ebbe con la decisione del Governo, su pressione degli Stati Uniti e degli altri Paesi della coalizione internazionale, di prendere parte alle operazioni attraverso azioni dirette – ossia ai bombardamenti contro obiettivi militari sul territorio libico, anche in aree urbane, soprattutto al fine di rafforzare la posizione del Consiglio nazionale transitorio (25 aprile)²². Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano manifestò apertamente il suo favore all'azione diretta delle nostre forze armate: il 26 aprile 2011, in occasione dell'incontro con gli esponenti delle associazioni combattentistiche e partigiane e delle associazioni d'Arma, qualificò la decisione del Governo come «il naturale sviluppo della scelta compiuta dall'Italia a metà marzo, secondo la linea fissata nel Consiglio Supremo di Difesa (...) e quindi confortata da ampio consenso in Parlamento»²³. L'evoluzione della politica del Governo fu oggetto di dibattito parlamentare nelle settimane seguenti. In particolare, nell'aggiornare le Commissioni Riunite Affari esteri e Difesa del Senato e della Camera sugli avvenimenti in Libia, il 27 aprile, i Ministri Frattini e La Russa confermarono la giustificazione fornita, tra gli altri, dal Capo dello Stato il giorno precedente, soffermandosi sul fondamento umanitario della risoluzione 1973/2011 (oltre che sugli impegni assunti in sede NATO)²⁴, come base per il legittimo impiego delle nostre forze armate al fine di neutralizzare la

¹⁸ Comunicato del Consiglio dei Ministri n. 131 del 18 marzo 2011.

¹⁹ V. Resoconto stenografico n. 5, Commissioni riunite e congiunte III e IV del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Comunicazioni del governo sulle recenti determinazioni del consiglio di sicurezza dell'Onu in merito alla crisi in Libia*, 18 marzo 2011.

²⁰ Si tratta delle risoluzioni Nirenstein ed altri, n. 7-00520 (Camera - Commissioni riunite III e IV, seduta del 18 marzo 2011); Risoluzione Amato ed altri (Senato, Commissioni riunite III e IV, seduta del 18 marzo 2011).

²¹ Per il Senato si tratta della risoluzione Gasparri ed altri, n. 6-00071 (seduta del 23 marzo 2011, n. 525); per la Camera si tratta delle risoluzioni Cicchitto ed altri, n. 6-00071; e Franceschini ed altri, n. 6-00072, (seduta del 24 marzo 2011, n. 452).

²² Comunicato del Presidente del Consiglio, in <http://www.governo.it/Presidente/Comunicati/dettaglio.asp?d=63368>.

²³ Intervento del Presidente Napolitano all'incontro con gli esponenti delle Associazioni Combattentistiche e Partigiane e le Associazioni d'Arma, Roma, 26 aprile 2011, <https://presidenti.quirinale.it/elementi/54814>.

²⁴ Resoconto stenografico della seduta del 27 aprile 2011, Commissioni Riunite III e IV Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

capacità di fuoco dell'apparato militare filogovernativo (utilizzato da Gheddafi contro i concittadini) e ribadendo l'illegittimità di qualsiasi soluzione implicante l'uso di una forza di terra sul territorio libico, oltre che di bombardamenti indiscriminati; le stesse ragioni furono alla base del dibattito presso le Assemblee di Camera e Senato che confermarono il loro appoggio all'indirizzo governativo approvando il 3 e il 4 maggio correlativi atti di indirizzo²⁵. Della legittimità della partecipazione italiana al conflitto non si può discutere, almeno nelle fasi iniziali: tanto l'azione dei singoli Stati, quanto quella della NATO, dovevano considerarsi nell'ambito delle guerre "delegate" dall'ONU. Si può piuttosto dubitare della legittimità delle azioni che verso la fine della campagna non furono dirette alla protezione della popolazione civile ma a sostenere gli insorti per favorirne la vittoria. Anche in questo caso l'articolo 78 della Costituzione non ha trovato applicazione.

L'ultima guerra cui l'Italia ha preso parte è purtroppo ancora in corso mentre scriviamo queste pagine. Con l'invasione russa dell'Ucraina del 24 febbraio 2022 si è aperto un conflitto di cui è oggi difficile immaginare le conseguenze ma che mostra in modo evidente la crisi del sistema delle Nazioni Unite, paralizzate dal fatto che una delle parti belligeranti sia un membro permanente del Consiglio di Sicurezza.

La reazione italiana all'aggressione russa dell'Ucraina è stata immediata e si è caratterizzata per una evoluzione rapida e lineare. A poche ore dall'invasione, nel pomeriggio del 24 febbraio 2022, si è riunito il Consiglio Supremo di Difesa che si è limitato a fornire direttive di carattere generale, esprimendo una ferma condanna e precisando che «Nell'affrontare la crisi in atto, l'Italia manterrà uno stretto raccordo con i propri partner in tutti i principali consessi internazionali. Insieme con i paesi membri dell'UE e gli alleati della NATO è indispensabile rispondere con unità, tempestività e determinazione. L'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire convintamente nel quadro del coordinamento in seno all'Unione Europea». Il pomeriggio del giorno successivo (nel corso della mattina il Presidente del Consiglio Draghi aveva svolto un'informativa alle Camere) il Governo ha adottato il decreto legge n. 14/2022, col quale disponeva in ordine a quattro oggetti: il potenziamento di dispositivi di sorveglianza NATO, la cessione di equipaggiamento e mezzi militari "non letali" alle autorità governative ucraine, la semplificazione delle procedure di assistenza e di cooperazione in favore dell'Ucraina, il potenziamento della funzionalità e della sicurezza degli uffici diplomatici italiani e dell'unità di crisi della Farnesina. Nessuno di essi – neppure la cessione di apparati militari, poiché espressamente qualificati come non letali – poteva essere considerato come la manifestazione della volontà di essere parte del conflitto. A diversa conclusione si deve giungere rispetto alla risposta immediata dell'Unione Europea: il Consiglio dell'Unione Europea ha disposto il 25 febbraio l'applicazione di pesanti sanzioni economiche nei confronti della Russia che secondo il diritto internazionale (art. 7 della Convenzione dell'Aja del 1907, concernente "I diritti e doveri

²⁵ Per la Camera v. le mozioni Franceschini ed altri, n. 1-00633; Galletti, Della Vedova, Verneti, Lo Monte e La Malfa, n. 1-00634; Di Pietro ed altri n. 1-00635; Reguzzoni, Cicchitto e Sardelli, n. 1-00636; Mecacci ed altri, n. 1-00637 (seduta del 3 maggio 2001, n. 470).

delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra”) integrano una causa di perdita della neutralità al conflitto. A distanza di tre giorni, poi, con la decisione (PESC) 2022/338, ha istituito una “Misura di assistenza nell’ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l’uso letale della forza”, finanziata con uno stanziamento di 450 milioni di euro. L’art. 4, par. 4, della decisione 2022/338 ha attribuito l’attuazione della misura, tra gli altri, al Ministero della difesa italiano. Tale deliberazione rappresenta sicuramente uno spartiacque nelle politiche di sicurezza comune europea, poiché, come ha avuto modo di dichiarare il giorno precedente la sua adozione la Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, per la prima volta l’Unione ha adottato a favore di un Paese sotto attacco misure di sostegno militare diretto. L’Italia si è allineata a queste posizioni e con il decreto legge n. 16/2022, il Governo ha espressamente autorizzato la cessione all’Ucraina di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari (art. 1, co. 1), la cui entità materiale veniva rimessa all’adozione di decreti del Ministro della difesa di concerto con i Ministri degli esteri e delle finanze (art. 1, co. 2). Considerando che l’esclusione della fornitura e della messa a disposizione di armamenti e mezzi militari di qualsiasi tipo era stata alla base della affermazione della definizione della posizione italiana come di “non belligeranza” nella guerra del 2003, si deve concludere che nel conflitto russo-ucraino l’Italia abbia rinunciato alla sua neutralità al conflitto, partecipandovi dalla parte di Kiev. Anche in questo caso senza alcuna deliberazione ai sensi dell’articolo 78 della Costituzione.ù

6. Conclusioni.

Lo sguardo sull’esperienza della guerra dell’Italia repubblicana permette di giungere ad alcune rapide conclusioni.

Dal punto di vista storico l’evoluzione delle relazioni internazionali a partire dagli anni novanta del secolo scorso ha imposto all’Italia di avere un atteggiamento non solo verso “la guerra degli altri” ma anche e soprattutto verso conflitti di cui è stata ed è parte belligerante. Ciò ha portato a (ri)vedere in termini di estrema concretezza alcune questioni di carattere costituzionale.

La prima riguarda il rapporto tra l’applicazione dell’articolo 11 e dell’articolo 78 della Costituzione. La dottrina costituzionalistica ha tendenzialmente considerato l’articolo 78 Cost. come la disposizione recante la disciplina dell’esercizio concreto dello *ius ad bellum*; così che, constatando la frequente partecipazione italiana a guerre senza averlo attivato, ne ha affermato la sostanziale disapplicazione. Questa impostazione non è condivisibile. Essa tende a soffermarsi sulla prima parte della disposizione trascurando la seconda, che invece rappresenta il punto di vista utile per leggerla nella giusta prospettiva. La parola chiave è l’aggettivo “necessari”. In forza dell’articolo 78 Cost. la deliberazione dello stato di guerra non può essere disgiunta dal conferimento al Governo dei poteri necessari: poteri di cui il Governo non dispone ordinariamente ma che la necessità impone di attribuirgli. Quel che occorre domandarsi è se la partecipazione ad una guerra determini sempre la necessità di un conferimento al Governo di

poteri ulteriori rispetto a quelli ordinari: e la risposta non può che essere negativa e l'ha fornita proprio l'esperienza diretta della guerra. Così il contenuto della decisione parlamentare richiesta dall'art. 78 Cost. va ricondotto «piuttosto che alla scelta sull'*an* della partecipazione alla guerra (c.d. scelta sulla guerra), *alla opzione circa la necessità di provocare*, a seguito di coinvolgimento nel conflitto, *quelle modificazioni ed alterazioni dell'ordinamento interno previste in occasione dell'istaurarsi del tempo di guerra* (c.d. scelta sullo stato di guerra)»²⁶. Modificazioni ed alterazioni che vanno oltre il conferimento dei poteri necessari al Governo, comprendendo la proroga della durata delle Camere ex art.60, co. 2, Cost., l'attribuzione di più ampia giurisdizione ai tribunali militari ex art. 103, co. 3, Cost., la deroga al diritto di ricorso in Cassazione contro le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale ex art. 111, co. 7, Cost. Quando la partecipazione dell'Italia ad una guerra non richieda (come fino ad ora è accaduto) il ricorso a tali modificazioni e alterazioni del normale funzionamento dell'ordinamento costituzionale non sarà dunque necessaria una dichiarazione dello stato di guerra.

Collegata al tema della mancata applicazione dell'articolo 78 della Costituzione è poi la questione dei rapporti tra Parlamento e Governo nella decisione sulla guerra. L'esperienza concreta della guerra ha visto l'imporsi di una dinamica molto chiara che attribuisce al Governo il potere di decidere se partecipare ad una guerra, e al Parlamento il potere di stabilire in quale modo il conflitto debba essere condotto, secondo uno schema ricorrente in tutti gli ordinamenti costituzionali. Tale dinamica è stata per altro proceduralizzata dal legislatore a partire proprio dagli anni novanta. Un primo intervento positivo si potrebbe ravvisare nella legge n. 25/1997²⁷, relativa alle attribuzioni del Ministro della difesa, che, all'articolo 1, lettera a), disegnava un procedimento generale disponendo che il Ministro attuasse «le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio Supremo di Difesa e approvate dal Parlamento» (disposizione oggi ripresa, senza modifiche, dall'art. 10 del Codice dell'ordinamento militare). Ma è con la legge n. 145 del 2016 che la disciplina dei rapporti tra Parlamento e Governo trova la sua disciplina organica. L'articolo 1 della legge chiarisce che essa si applica per le missioni militari internazionali e per le guerre che non richiedano l'attivazione dell'articolo 78 della Costituzione, che devono comunque collocarsi nella prospettiva di cooperazione internazionale disegnata dall'articolo 11 della Costituzione. La legge disciplina il procedimento con un livello di formalizzazione più o meno alto, secondo le fasi: essa dispone (art. 2, co. 1) che la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali sia deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica, e trasmessa alle Camere che devono autorizzarla, ogni anno, con appositi atti di indirizzo; la convocazione del Consiglio Supremo di Difesa è meramente eventuale. Nulla si dice rispetto alla iniziativa che,

²⁶ P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in P. CARNEVALE – E. GREPPI – K. ROUDIER, *Il diritto della guerra e della pace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 49 e s.

²⁷ P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, cit., 51 e ss.; G. RIZZONI, *Il rapporto fra Governo e Parlamento nel campo delle relazioni internazionali: profili evolutivi*, in *il Filangieri*, Quaderno 2022, Jovene, Napoli, 2022, 70. In argomento, ancora utilmente, P. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2002.

tuttavia, pare di dover riconoscere in capo al Presidente del Consiglio, tanto per ragioni formali, quanto sostanziali: dal punto di vista formale si deve ricordare che l'art. 4, co. 1, della l. n. 400/1988 attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di convocare il Consiglio dei Ministri e di fissarne l'ordine del giorno; dal punto di vista sostanziale occorre considerare il ruolo che il procedimento assegna al Presidente della Repubblica, che deve essere informato prima della deliberazione del Consiglio dei ministri, in un momento di natura tutta politica che non può non essere gestito direttamente dal vertice dell'esecutivo. La posizione nel procedimento della comunicazione al Capo dello Stato è coerente con la sua funzione di "magistratura di influenza" che il legislatore ha inteso enfatizzare collocandola anche al di fuori del Consiglio Supremo di Difesa, la cui convocazione, come abbiamo detto non necessaria, sarà subordinata alla volontà dello stesso Presidente della Repubblica o alla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri: il Consiglio Supremo di Difesa è quindi considerato come «sede di consultazione tra capo dello stato e governo, con funzione di informativa/controllo presidenziale (in sintesi: "sede di consultazione")»²⁸, di supporto all'azione del Capo dello Stato che nelle sue valutazioni dovrà farsi garante della conformità costituzionale delle posizioni del Governo, anche orientandolo a mantenersi nel perimetro delle politiche generali della difesa, come definite dal quadro delle alleanze. Le Camere devono discutere le deliberazioni del Governo autorizzando, per ciascun anno, la partecipazione dell'Italia a missioni internazionali con appositi atti di indirizzo (art. 2, co. 2), definendo "eventualmente" impegni per l'esecutivo.

Rispetto poi al "verso" dell'interpretazione dell'articolo 11, pare di poter affermare che l'interpretazione pacifista neutralizzante, incentrata su una lettura estensiva – e contraria alla lettera della Costituzione – del "ripudio", non abbia mai trovato concreta attuazione; e sia oggi sostenuta solo da quanti muovono – anche nell'ambito della dottrina costituzionalistica – per atteggiamenti nostalgici o per inconsapevole tributo alla propria formazione, dalle premesse ideologiche che l'hanno alimentata.

Titolo [En]: The Experience of War in the Republican Period.

Abstract [It]: L'articolo prende in considerazione l'esperienza della guerra dell'Italia repubblicana sottolineando i condizionamenti determinati dagli sviluppi delle relazioni internazionali e dallo scontro ideologico che ha caratterizzato i primi del secondo dopoguerra. Si disegna una linea di analisi che giunge agli scenari di guerra odierni mostrando come la concreta partecipazione a conflitti armata induca a rivedere tradizionali impostazioni interpretative.

²⁸ R. BELLANDI, *Il Consiglio Supremo di Difesa. Storia, organizzazione, attività*, il Mulino, Bologna, 2011, 185.

Abstract [En]: The article takes into consideration the experience of the war of republican Italy by underlining the determined conditioning of the developments of international relations and the ideological clash that characterized the first ones after the Second World War. A line of analysis is drawn that reaches today's war scenarios, showing how concrete participation in armed conflicts leads to revising traditional interpretative approaches.

Parole chiave [It]: guerra; relazioni internazionali; pacifismo; interpretazione.

Parole chiave [En]: War; International relations; Pacifism; Interpretation.